DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 8 maj 2008 *

I de förenade målen C-5/06 och C-23/06–C-36/06,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, från Finanzgericht Düsseldorf (Tyskland) (C-5/06) och Tribunal de grande instance de Nanterre (Frankrike) (C-23/06–C-36/06), av den 2 respektive den 5 januari 2006, som inkom till domstolen den 9 respektive den 20 januari 2006, i målen

Zuckerfabrik Jülich AG, tidigare Jülich AG (C-5/06)

mot

Hauptzollamt Aachen,

och

Saint Louis Sucre SNC (C-23/06),

Société des Sucreries du Marquenterre SA (C-24/06),

SA des Sucreries de Fontaine Le Dun, Bolbec, Auffray (SAFBA) (C-25/06),

* Rättegångsspråk: tyska och franska.

SA Lesaffre Frères (C-26/06),

Tereos, som trätt i stället för Sucreries, Distilleries des Hauts de France (C-27/06),

SA Sucreries & Distilleries de Souppes – Ouvré fils (C-28/06),

SA Sucreries de Toury et Usines Annexes (C-29/06),

Tereos (C-30/06),

Tereos, som trätt i stället för SAS Sucrerie du Littoral Groupe SDHF (C-31/06),

Cristal Union (C-32/06),

Sucrerie Bourdon (C-33/06),

SA Sucrerie de Bourgogne (C-34/06),

SAS Vermendoise Industries (C-35/06),

SA Sucreries et Raffineries d'Erstein (C-36/06)

mot

Directeur général des douanes et droits indirects,

Receveur principal des douanes et droits indirects de Gennevilliers,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna L. Bay Larsen (referent), K. Schiemann, J. Makarczyk och C. Toader,

generaladvokat: E. Sharpston,
justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 mars 2007,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Zuckerfabrik Jülich AG (tidigare Jülich AG), genom H.-J. Prieß, Rechtsanwalt,

— Saint Louis Sucre SNC, genom S. Le Roy, avocat,

— Société des Sucreries du Marquenterre SA samt av bolagen SA des Sucreries de Fontaine Le Dun, Bolbec, Auffray (SAFBA), SA Lesaffre Frères, Tereos, som trätt i stället för Sucreries, Distilleries des Hauts de France, SA Sucreries & Distilleries de Souppes – Ouvré fils, SA Sucreries de Toury et Usines Annexes, Tereos, Tereos, som trätt i stället för SAS Sucrerie du Littoral Groupe SDHF, Cristal Union, Sucrerie Bourdon, SA Sucrerie de Bourgogne, SAS Vermendoise Industries och SA Sucreries och Raffineries d'Erstein, genom N. Coutrelis, avocat,

— Tysklands regering, genom M. Lumma och U. Forsthoff, båda i egenskap av ombud, biträdda av L. Harings, Rechtsanwalt,

— Frankrikes regering, genom G. de Bergues samt av A. Colomb och A.-L. During, samtliga i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom V. Kontolaimos, E. Svolopoulou och S. Charitaki, samtliga i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av G. Aiello, avvocato dello Stato,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Nolin, F. Erlbacher, och C. Cattabriga, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 14 juni 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 15 i rådets förordning (EG) nr 1260/2001 av den 19 juni 2001 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 178, s. 1), giltigheten av artikel 6.4 i kommissionens förordning (EG) nr 314/2002 av den 20 februari 2002 om tillämpningsföreskrifter för kvotsystemet inom sektorn för socker (EGT L 50, s. 40), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1140/2003 av den 27 juni 2003 (EUT L 160, s. 33) samt giltigheten av kommissionens förordning (EG) nr 1837/2002 av den 15 oktober 2002 om fastställande av produktionsavgifterna och koefficienten för tilläggsavgiften för regleringsåret 2001/2002 inom sockersektorn (EGT L 278, s. 13), kommissionens förordning (EG) nr 1762/2003 av den 7 oktober 2003 om fastställande av produktionsavgifter för socker under regleringsåret 2002/2003 (EUT L 254, s. 4) och kommissionens förordning (EG) nr 1775/2004 av den 14 oktober 2004 om fastställande av produktionsavgifter för socker under regleringsåret 2003/04 (EUT L 316, s. 64).

2 Begäran om förhandsavgörande har framställts i ett mål mellan det sockerproducerande företaget Zuckerfabrik Jülich AG (nedan kallat Jülich) och Hauptzollamt Aachen (Tyskland) avseende storleken på de produktionsavgifter som har begärts för regleringsåret 2003/2004 för att finansiera den gemensamma organisationen av marknaden för socker. Begäran om förhandsavgörande har även framställts i flera mål mellan å ena sidan Saint Louis Sucre SNC (nedan kallat Saint Louis Sucre) och andra sockerproducenter, nämligen société des Sucreries du Marquenterre SA och bolagen SA des Sucreries de Fontaine Le Dun, Bolbec, Auffray (SAFBA), SA Lesaffre Frères, Tereos, som trätt i stället för Sucreries, Distilleries des Hauts de France, SA Sucreries & Distilleries de Souppes – Ouvré fils, SA Sucreries de Toury et Usines Annexes, Tereos, Tereos, som trätt i stället för SAS Sucrerie du Littoral Groupe

SDHF, Cristal Union, Sucrerie Bourdon, SA Sucrerie de Bourgogne, SAS Vermendoise Industries och SA Sucreries et Raffineries d'Erstein (nedan gemensamt kallade Sucreries du Marquenterre m.fl.) och å andra sidan directeur général des douanes et droits indirects och receveur principal des douanes et droits indirects de Gennevilliers (Frankrike). Målen avser de produktionsavgifter som har betalats för regleringsåren 2001/2002, 2002/2003 och 2003/2004 för att finansiera den gemensamma organisationen av marknaden för socker.

Tillämpliga bestämmelser

3 I skäl 9 i förordning nr 1260/2001 anges följande:

"Skälen till att gemenskapen fortfarande tillämpar en ordning med produktionskvoter för socker, isoglukos och inulinsirap är i dagens läge fortfarande giltiga. Vissa ändringar av ordningen har emellertid gjorts mot bakgrund av den senaste tidens utveckling när det gäller produktionen och för att ge gemenskapen de möjligheter som behövs för att på ett rättvist men effektivt sätt sörja för att producenterna själva får bära den fulla kostnaden för avsättning av det överskott som finns inom gemenskapen till följd av bristande balans mellan produktion och konsumtion och för att gemenskapen skall kunna fullgöra de skyldigheter som följer av de avtal som slöts inom ramen för de multilaterala handelsförhandlingarna i Uruguayrundan, nedan kallade GATT-avtalen …"

4 Skälen 11–15 i förordning nr 1260/2001 har följande lydelse:

"(11) Den gemensamma organisationen av marknaden för socker grundar sig dels på principen att producenterna har fullständigt finansiellt ansvar under

varje regleringsår för de förluster som uppstår när den gemenskapsproduktion inom ramen för kvoterna som överstiger den interna efterfrågan måste avsättas och dels på en ordning med pris- och avsättningsgarantier som varierar beroende på det individuella företagets produktionskvoter. Produktionskvoterna för socker fördelas till vart och ett av företagen på grundval av deras faktiska produktion under en viss referensperiod.

(12) Eftersom åtagandena om minskat exportstöd har genomförts under övergångsperioden, är det lämpligt att bibehålla nuvarande baskvantiteter av socker och isoglukos samt kvoterna för inulinsirap och föreskriva att de garantier som gäller för dessa produkter vid behov får anpassas för att på så sätt fullgöra åtagandena enligt avtalet [om jordbruk, ingått inom ramen för GATT, nedan kallat avtalet] med hänsyn tagen till de faktorer som är grundläggande för denna sektor i gemenskapen. Det är lämpligt att behålla systemet med självfinansiering när det gäller produktionsavgifterna inom sektorn och ordningen med produktionskvoter.

(13) Således säkerställs principen om finansiellt ansvar genom bidragen från producenterna, som tas ut i form av en basproduktionsavgift på all produktion av A- och B-socker men som är begränsad till 2 % av interventionspriset för vitsocker, samt av en B-avgift som tas ut på produktionen av B-socker, men som inte får vara högre än 37,5 % av samma pris. Under vissa omständigheter betalar isoglukosproducenterna och inulinsirapsproducenterna en del av dessa bidrag. Dessa begränsningar gör det omöjligt att under ovannämnda omständigheter nå målet att varje enskilt regleringsår göra sockerproduktionen självfinansierande. En tilläggsavgift bör därför tas ut.

(14) Tilläggsavgiften bör för att vara rättvis beräknas för vart och ett av företagen på grundval av dess bidrag till intäkterna via de produktionsavgifter som

företaget har betalat för regleringsåret i fråga. Det bör därför fastställas en koefficient för hela gemenskapen som med avseende på det aktuella regleringsåret representerar förhållandet mellan den sammanlagda förlust som konstaterats och de sammanlagda intäkter som härrör från de aktuella produktionsavgifterna. Det bör också fastställas bestämmelser om hur de som säljer sockerbetor och sockerrör skall bidra ekonomiskt till att eliminera den del av förlusten som för regleringsåret i fråga inte har täckts.

(15) Under vissa regleringsår kan omfattningen av de produktionskvoter som tilldelats de enskilda företagen inom sektorn för socker förorsaka att exportvolymen överstiger vad som fastställs i avtalet, beroende på konsumtion, produktion, import, storlek på lagren och övergångslagren samt på den förväntade genomsnittliga förlust som skall bäras genom självfinansiering. Således måste de garantier som följer av kvoterna kunna anpassas under varje regleringsår för att gemenskapen skall kunna fullgöra sina åtaganden."

5 I artikel 11.1 i förordning nr 1260/2001 föreskrivs att medlemsstaterna ska tilldela en A-kvot och en B-kvot till varje socker-, isoglukos- eller inulinsirapsproducerande företag som under regleringsåret 2000/2001 erhållit en A-kvot och en B-kvot.

6 Enligt artikel 11.2 i förordningen ska de A- och B-baskvantiteter som har fastställts för varje produktionsområde beaktas när kvoterna tilldelas.

7 Det framgår bland annat av artiklarna 7.1, 10.3–10.5, 13.1 och 27.1 i samma förordning att A- och B-sockerkvoterna utgör garantikvantiteter som kan avsättas på gemenskapsmarknaden eller eventuellt levereras vid intervention eller exporteras med exportbidrag.

8 Det följer av artikel 15.3 och 15.4 i förordning nr 1260/2001 jämförd med skälen 11 och 13 i förordningen att de förluster som uppstår när gemenskapens överskottsproduktion avsätts enligt kvotsystemet i relation till den inhemska förbrukningen ska täckas genom produktionsavgifter som bland annat ska tas ut av sockertillverkarna.

9 Vad beträffar frågan hur avgifterna ska beräknas föreskrivs följande i artikel 15:

”1. Före utgången av varje regleringsår skall följande uppgifter fastställas:

a) Beräknad produktion av A- och B-socker, A- och B-isoglukos och A- och B-inulinsirap under det aktuella regleringsåret.

b) Beräknad kvantitet socker, isoglukos och inulinsirap som avyttras för konsumtion inom gemenskapen under det aktuella regleringsåret.

c) Det överskott som kan exporteras, vilket erhålls genom att kvantiteten enligt a minskas med kvantiteten enligt b.

d) Beräknad genomsnittlig förlust eller intäkt per ton socker för de exportåtaganden som gjorts med avseende på det aktuella regleringsåret.

Den genomsnittliga förlusten eller intäkten skall vara lika med skillnaden mellan det totala bidragsbeloppet och det totala avgiftsbeloppet för den totala kvantitet för vilken exportåtaganden gjorts.

e) En uppskattning av den totala förlusten eller den totala intäkten, vilken erhålls genom att det överskott som avses i c multipliceras med den genomsnittliga förlust eller intäkt som avses i d.

2. Före utgången av regleringsåret 2005/2006 och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 10.3–6 skall följande fastställas kumulativt för regleringsåren 2001/2002–2005/2006:

a) Det överskott som kan exporteras, framräknat på grundval av den slutgiltiga produktionen av A- och B-socker, A- och B-isoglukos, A- och B-inulinsirap, å ena sidan, och den slutgiltiga kvantitet socker, isoglukos och inulinsirap som avsatts för förbrukning inom gemenskapen, å andra sidan.

b) Den genomsnittliga förlust eller intäkt per ton socker som uppkommit vid fullgörandet av de totala exportåtagandena i fråga, beräknad i enlighet med bestämmelserna i punkt 1 d andra stycket.

c) Den totala förlusten eller intäkten, beräknad genom att det överskott som avses i a multipliceras med den genomsnittliga förlusten eller intäkten enligt b.

d) Totalsumman av de basproduktionsavgifter och B-avgifter som tagits ut.

Den beräknade totala förlusten eller intäkten enligt punkt 1 e skall justeras på grundval av skillnaden mellan de belopp som fastställts enligt c och d.

3. Om fastställelsen av de uppgifter som avses i punkt 1, efter justering i enlighet med punkt 2 och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 18.1, resulterar i en beräknad total förlust, skall denna förlust divideras med den beräknade produktionen av A- och B-socker, A- och B-isoglukos samt A- och B-inulinsirap under det aktuella regleringsåret. Ett belopp som motsvarar det tal som på så sätt räknas fram skall tas ut av de tillverkande företagen som en basproduktionsavgift på deras produktion av A- och B-socker, A- och B-isoglukos samt A-och B-inulinsirap.

…

4. Om den maximalt tillåtna basproduktionsavgiften inte helt täcker den sammanlagda förlust som avses i punkt 3 första stycket, skall restbeloppet divideras med den beräknade produktionen av B-socker, B-isoglukos och B-inulinsirap under det aktuella regleringsåret. Det belopp, som på så sätt räknas fram, skall tas ut av de tillverkande företagen som B-avgift på deras produktion av B-socker, B-isoglukos och B-inulinsirap.

…

6. Förluster, som uppstår genom att det beviljas produktionsbidrag enligt artikel 7.3, skall räknas in i den sammanlagda förlust som avses i punkt 1 e.

7. De avgifter som avses i denna artikel skall tas ut av medlemsstaterna.

8. Tillämpningsföreskrifter till denna artikel skall utfärdas i enlighet med förfarandet i artikel 42.2 och skall särskilt avse

— de avgiftsbelopp som skall tas ut,

…”

10 I artikel 16 i förordning nr 1260/2001 föreskrivs följande:

”1. Om den sammanlagda förlust som konstaterats i enlighet med artikel 15.1 och 15.2 för ett visst regleringsår inte helt täcks av intäkterna från produktionsavgifterna för samma regleringsår sedan artikel 15.3–15.5 tillämpats skall, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4, en tilläggsavgift tas ut av företagen så att den del av den sammanlagda förlusten i fråga som inte täckts av dessa intäkter helt uppvägs.

2. Tilläggsavgiften skall beräknas för vart och ett av de företag som producerar socker, isoglukos eller inulinsirap genom att multiplicera det sammanlagda belopp som företaget skall betala i produktionsavgifter för regleringsåret i fråga med en koefficient som skall fastställas. Denna koefficient skall för gemenskapen i dess helhet utgöras av förhållandet mellan å ena sidan den sammanlagda förlust som konstaterats för regleringsåret i enlighet med artikel 15 och 33.2, å andra sidan intäkterna från den basproduktionsavgift och B-avgift som socker-, isoglukos- och inulinsirapstillverkarna skall betala med avseende på samma regleringsår, minskat med talet 1.

…

5. Tillämpningsföreskrifter till denna artikel, särskilt den koefficient som avses i punkt 2, skall utfärdas i enlighet med förfarandet i artikel 42.2.”

11 På grundval av bland annat artikel 15.8 och 16.5 i ovannämnda förordning antog Europeiska gemenskapernas kommission förordning nr 314/2002.

12 I den ursprungliga versionen föreskrevs följande i artikel 6.4 i förordning nr 314/2002:

”Den kvantitet som skall fastställas med tillämpning av artikel 15.1 b i förordning (EG) nr 1260/2001 skall upprättas på grundval av summan av följande kvantiteter:

a) De kvantiteter socker, isoglukos och inulinsirap som finns för konsumtion inom gemenskapen antingen direkt eller efter bearbetning av användarindustrierna.

b) Kvantiteterna denaturerat socker.

c) De kvantiteter socker, isoglukos och inulinsirap som importerats från tredje land i form av bearbetade produkter.

Avdrag skall göras från den summa som räknats fram enligt första stycket med summan av de kvantiteter socker, isoglukos och inulinsirap som exporteras till tredje länder som bearbetade produkter och de kvantiteter basprodukter uttryckt i vitsocker för vilka licenser för de produktionsbidrag som avses i artikel 7.3 i rådets förordning … nr 1260/2001 har utfärdats."

13 Bestämmelsen ändrades genom förordning nr 1140/2003 enligt följande:

"4. Den kvantitet som saluförs för konsumtion inom gemenskapen, vilket skall konstateras med tillämpning av artikel 15.1 b och 15.2 a i förordning … nr 1260/2001, skall fastställas på grundval av de sammanlagda kvantiteterna uttryckta i vitsocker av det socker och den sirap som avses i artikel 1.1 a, b, c och d, av isoglukos och av insulinsirap

a) i lager vid regleringsårets början,

b) producerat inom A- och B-kvoterna,

c) importerat i obearbetat skick,

d) som ingår i bearbetade importerade produkter.

Från den summa som avse[s] i första stycket skall dras av de kvantiteter uttryckta i vitsocker, av socker, isoglukos och insulinsirap,

a) exporteras i obearbetat skick,

b) som ingår i bearbetade exporterade produkter,

c) i lager vid slutet av regleringsåret,

d) som har givit rätt till det produktionsbidrag som avses i artikel 7.3 i förordning (EG) nr 1260/2001.

…]”

14 I artikel 6.5 i förordning nr 314/2002 föreskrivs följande:

”Följande skall, i den mening som avses i artikel 15.1 d i förordning (EG) nr 1260/2001, betraktas som exportåtaganden som skall uppfyllas under det aktuella regleringsåret:

a) Alla de kvantiteter socker som skall exporteras i obearbetat skick med exportavgifter eller exportbidrag fastställda genom anbudsinfordran som öppnats för det regleringsåret.

b) Alla de kvantiteter socker, isoglukos och inulinsirap som skall exporteras i obearbetat skick med exportbidrag eller exportavgifter fastställda periodiskt på grundval av de exportlicenser som utfärdats under det regleringsåret.

c) All förutsebar export av socker, isoglukos och inulinsirap i form av bearbetade produkter med exportbidrag eller exportavgifter fastställda för det ändamålet under det regleringsåret, varvid sådana kvantiteter fördelas jämnt under regleringsåret.

För beräkning av den genomsnittliga förlust som avses i artikel 15.1 d i förordning … nr 1260/2001 skall hänsyn också tas till produktionsbidragen för de kvantiteter basprodukter uttryckt i vitsocker för vilka licenser för de produktionsbidrag som avses i artikel 7.3 i den förordningen har utfärdats under det aktuella regleringsåret.”

15 Produktionsavgifternas storlek har avseende regleringsåren 2001/2002, 2002/2003 och 2003/2004 fastställts genom förordning nr 1837/2002, 1762/2003 och 1775/2004, med tillämpning av förordningarna 1260/2001 och 314/2002, varav den sistnämnda i förekommande fall har ändrats genom förordning nr 1140/2003.

Målen vid de nationella domstolarna och tolknings- och giltighetsfrågorna

Mål C-5/06

16 Hauptzollamt Aachen fastställde genom beslut av den 22 oktober 2004 produktionsavgiften för Jülich med tillämpning av det belopp per ton som föreskrivs i artikel 1 a i förordning nr 1775/2004 avseende basproduktionsavgiften för A-socker och B-socker och det belopp per ton som omfattas av artikel 1 b i samma förordning avseende B-avgift för B-socker.

17 Då Jülich inte vann framgång med det klagomål bolaget ingett mot ovannämnda beslut väckte bolaget talan vid Finanzgericht Düsseldorf. Bolaget gjorde härvid gällande att förordning nr 1775/2004 var ogiltig, eftersom kommissionen hade beräknat produktionsavgifterna felaktigt. För det första hade kommissionen vid beräkningen av det överskott som kan exporteras felaktigt beaktat de 504 205 ton socker som exporterats från gemenskapen såsom bearbetade produkter och för vilka några bidrag inte har betalats och vilka inte har medfört någon förlust för gemenskapens budget. För det andra underlät kommissionen att beakta samma kvantitet vid beräkningen av den genomsnittliga förlusten. Det saknas en objektiv motivering för att beakta två olika kvantiteter vid fastställandet av det överskott som kan exporteras och den genomsnittliga förlusten per ton socker.

18 Den hänskjutande domstolen anser att om syftet med att ta ut produktionsavgifter endast är att producenterna ska bidra till att finansiera kostnaderna för att avsätta gemenskapens överskottsproduktion, vore det att gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte att fastställa avgifternas storlek utan att beakta den omständigheten att det endast har betalats ut exportbidrag till en del av det socker som har exporterats. Finanzgericht Düsseldorf beslutade därför att förklara målet vilande och att hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen med begäran om förhandsavgörande:

”1) Ska artikel 15 i förordning [nr 1260/2001] tolkas så, att endast de exportkvantiteter av socker, isoglukos och insulinsirap för vilka exportbidrag faktiskt har betalats ut ska beaktas vid beräkningen av det överskott som kan exporteras?

2) Om den första frågan besvaras jakande: Är artikel 6.4 i förordning [nr 314/2002] i dess lydelse enligt förordning [nr 1140/2003] ogiltig?

3) Om den första frågan besvaras nekande: Ska artikel 15 i förordning [nr 1260/2001] tolkas så, att all export ska beaktas vid såväl beräkningen av det överskott som kan exporteras som beräkningen av den genomsnittliga förlusten per ton socker, även om exportbidraget inte har beviljats för en del av denna export under det aktuella regleringsåret?

4) Om frågorna 1, 2 och 3 ska besvaras jakande: Är kommissionens förordning [nr 1775/2004] ogiltig?”

Målen C-23/06–C-36/06

19 Saint Louis Sucre och Sucreries du Marquenterre m.fl. ska såsom sockerproducerande bolag betala produktionsavgifter för socker.

20 Eftersom bolagen ansåg att de belopp som erlagts för regleringsåren 2001/2002, 2002/2003 och 2003/2004 var för höga ansökte de om delvis återbetalning av avgifterna hos receveur principal des douanes et des droits indirects de Gennevilliers, som hade ansvar för uppbörd av avgifterna.

21 Receveur principal avslog klagomålen med krav på återbetalning, genom beslut av den 23 februari 2005, med motiveringen att de ifrågasatta avgiftsnivåerna följde av gemenskapsrätten.

22 Saint Louis Sucre och Sucreries du Marquenterre m.fl. väckte därför talan vid Tribunal de grande instance de Nanterre. Bolagen yrkade härvid att ovannämnda beslut skulle ogiltigförklaras och att de ifrågasatta avgifterna delvis skulle återbetalas, jämte dröjsmålsränta.

23 Sökandena i målet vid den nationella domstolen gjorde gällande att det i relevanta gemenskapsbestämmelser har fastställts en annan bokföringsmetod avseende socker som exporterats som en bearbetad produkt och för vilken det inte utgår bidrag, dels genom att låta denna produkt ingå i det överskott som kan exporteras och som ska finansieras, men samtidigt utesluta sockermängder som betecknas som ”exportåtaganden som gjorts” och som möjliggör att beräkna ”den genomsnittliga förlusten” för att faktiskt finansiera avsättningen av överskottet. Kommissionen har således övervärderat avgiftens storlek för regleringsåren 2001/2002, 2002/2003 och 2003/2004, och kommissionen har inte respekterat det mål om självfinansiering som fastställts av Europeiska unionens råd.

24 Sökandena i målen vid den nationella domstolen har därför bestritt giltigheten av artikel 6.4 i förordning nr 314/2002, som i sin lydelse enligt förordning nr 1140/2003 ger en för bred definition av det överskott som kan exporteras, vilken strider mot proportionalitetsprincipen, principen om normhierarki och principen om begränsning av kommissionens verkställighetsbehörighet. Sökandena har av samma skäl även bestritt giltigheten av de förordningar som, med tillämpning av förordning nr 314/2002, fastställer produktionsavgiftsbeloppens storlek avseende de regleringsår som avses i målen vid den nationella domstolen.

25 Saint Louis Sucre och Sucreries du Marquenterre m.fl. har i andra hand och för det fall den vida definition av det överskott som kan exporteras skulle gälla, hävdat att målet om strikt självfinansiering, som framgår av förordning nr 1250/2001, ändå inte var uppfyllt då kommissionen – som år 2002 i sina årliga beräkningar av den genomsnittliga förlusten beaktade de produkter som exporterats utan att bidrag utgått – i sina nuvarande beräkningar inte beaktar att det ska föreligga identitet mellan de omständigheter som skapar ”det överskott som kan exporteras” och ”den genomsnittliga förlusten”.

26 Tribunal de grande instance de Nanterre beslutade därför att förklara målet vilande och att hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen med begäran om förhandsavgörande:

”1) Är artikel 6.4 i förordning nr 314/2002 …. eller tillämpningsförordningarna nr 1837/2002, 1762/2003 och 1775/2004, ogiltiga med hänsyn till artikel 15 i förordning nr 1260/2001, och med hänsyn till proportionalitetsprincipen, eftersom det i denna artikel inte föreskrivs, avseende beräkningen av produktionsavgiften, att de kvantiteter socker som ingår i bearbetade produkter som exporteras utan att det för dessa utbetalas exportbidrag inte ska tas med i det ’överskott som kan exporteras’?

För det fall att denna fråga besvaras nekande:

2) Är förordningarna 1837/2002, 1762/2003 och 1775/2004 ogiltiga med hänsyn till förordning nr 314/2002.... och principerna om likabehandling och proportionalitet, på grund av det i dessa förordningar fastställts en produktionsavgift för socker som beräknas med utgångspunkt från en 'genomsnittlig förlust' per exporterat ton, varvid de kvantiteter som exporterats utan att det utgått exportbidrag för dem inte beaktas, trots att samma kvantiteter ingår i det totala belopp som använts för att beräkna den totala förlusten som ska finansieras?"

Om föreningen av mål C-5/06 och målen C-23/06–C-36/06

27 På grund av sambandet mellan mål C-5/06 och målen C-23/06– C-36/06 bör de enligt artikel 43 i domstolens rättegångsregler och artikel 103 i samma rättegångsregler förenas med avseende på domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

28 Eftersom de två hänskjutande domstolarnas tolkningsfrågor i allt väsentligt överensstämmer med varandra kommer de att prövas enligt den avfattning som framgår av mål C-5/06.

Huruvida alla kvantiteter som har exporterats och som omfattas av artikel 15 i förordning nr 1260/2001 vid beräkningen av det överskott som kan exporteras ska dras av från konsumtionen i gemenskapen enligt samma bestämmelse

29 I elfte skälet i rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 177, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 110) föreskrevs, liksom det föreskrivs i skäl 9 i förordning nr 1260/2001, att det ska vidtas anpassningar av systemet med produktionskvoter särskilt ”för att ge gemenskapen rätt att vidta de åtgärder som behövs för att på ett rättvist men effektivt sätt se till att producenterna själva får bära den fulla kostnaden för att avsätta det överskott som finns inom gemenskapen till följd av bristande balans mellan produktion och konsumtion …”

30 I artikel 28.1 i förordning nr 1785/81, i vilken kriterierna för att fastställa produktionsavgifterna för A- och B-socker och för A- och B-isoglukos fastställs, föreskrivs följande:

”Före utgången av vart och ett av regleringsåren 1981/82–1985/86 skall följande uppgifter registreras:

a) Beräknad produktion av A- och B-socker och av A- och B-isoglukos som skall hänföras till det aktuella regleringsåret.

b) Beräknad mängd socker och isoglukos som avsatts för konsumtionsändamål inom gemenskapen under det aktuella regleringsåret.

c) Storleken på det överskott som kan exporteras, vilket erhålls genom att minska kvantiteten enligt a med kvantiteten enligt b.

d) Beräknad genomsnittlig förlust eller intäkt per ton socker för de exportåtaganden som gjorts med avseende på det aktuella regleringsåret.

Den genomsnittliga förlusten eller intäkten skall vara lika med skillnaden mellan det totala bidragsbeloppet och det totala avgiftsbeloppet i förhållande till den totala kvantitet för vilken exportåtaganden gjorts.

e) En uppskattning av den totala förlusten eller den totala intäkten, vilken erhållits genom att multiplicera det överskott som avses i c med den genomsnittliga vinst eller förlust som avses i d.”

31 Även om denna bestämmelse senare har ersatts först av artikel 33.1 i rådets förordning (EG) nr 2038/1999 av den 13 september 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 252, s. 1) och därefter av artikel 15.1 i förordning nr 1260/2001 har den i allt väsentligt förblivit oändrad.

32 I artikel 5 i kommissionens förordning (EEG) nr 1443/82 av den 8 juni 1982 om tillämpningsföreskrifter för kvotsystemet på sockerområdet (EGT L 158, s. 17; svensk specialutgåva, område 3, volym 15, s. 14) föreskrevs att de kvantiteter socker och isoglukos som exporterats till icke-medlemsland i form av förädlade varor ska räknas bort från summan av de kvantiteter socker och isoglukos som avsatts för förbrukning inom gemenskapen.

33 Det framgår dessutom av handlingarna i målen C-23/06–C-36/06 att kommissionen, vad avser det överskott som kan exporteras, konsekvent har ansett att detta överskott motsvarar produktionen med avdrag för den avsatta mängden socker, eftersom socker som har exporterats som bearbetade produkter med eller utan exportbidrag inte omfattas av konsumtionen i gemenskapen, men av ovannämnda överskott.

34 I artikel 15.1 a–e i förordning nr 1260/2001, som innehåller kriterierna för att fastställa produktionsavgifter för A- och B-socker, A- och B-isoglukos och A- och B-insulinsirap, fastställs att det överskott som kan exporteras utgörs av skillnaden mellan dels den beräknade produktionen av A- och B-socker, A- och B-isoglukos och A- och B-insulinsirap under det aktuella regleringsåret, dels beräknad kvantitet av socker, isoglukos och insulinsirap som avyttras för konsumtion inom gemenskapen under det aktuella regleringsåret.

35 Enligt artikel 15.1 d i samma förordning är beräknad genomsnittlig förlust lika med skillnaden mellan det totala bidragsbeloppet och det totala avgiftsbeloppet för den totala kvantitet för vilken exportåtaganden har gjorts.

36 Enligt artikel 15.1 e i förordning nr 1260/2001 fastställs den uppskattade totala förlusten genom att överskott som kan exporteras multipliceras med den genomsnittliga förlusten.

37 Eftersom det överskott som kan exporteras utgörs av skillnaden mellan gemenskapsproduktionen enligt kvoterna A och B och konsumtionen inom gemenskapen, omfattar inte den sistnämnda produktionskvantiteter som har exporterats med eller utan exportbidrag.

38 Följaktligen kan inte produktkvantiteter som har exporterats betraktas som avyttrade för konsumtion inom gemenskapen i den mening som avses i artikel 15.1 b i förordning nr 1260/2001.

39 Det överskott som kan exporteras omfattar nämligen sådana produktkvantiteter för vilka det har fastställts gemenskapsrättsliga stödåtgärder. Exempelvis ska eventuella lager vid regleringsårets slut bokföras som kvantiteter som inte har konsumerats för att det ska vara möjligt att fastställa det överskott som kan exporteras, även om dessa kvantiteter vid denna tidpunkt inte omfattas av stödåtgärder för avsättning.

40 Det överskott som kan exporteras ska inte förväxlas med de kvantiteter som har exporterats. Även om dessa kvantiteter medför rätt till bidrag utgör de inte några ekonomiska bördor för producenterna. Så är bland annat fallet när den kvantitet som exempelvis utgör skillnaden mellan, å enda sidan, ursprungliga lager och gemenskapsproduktionen och, å andra sidan, de slutliga lagren överstiger gemenskapsproduktionen och när de produktkvantiteter som ger rätt till bidrag inte överstiger skillnaden mellan gemenskapsproduktionen och ovannämnda kvantitet.

41 Om syftet med förordning nr 1260/2001, såsom kommissionen i sak har hävdat, var att basera beräkningen av produktionsavgifterna på de budgetmässiga kostnaderna för bidragen hade det varit tillräckligt att beräkna dessa avgifter med stöd av den totala förlusten utifrån samtliga berörda exportbidrag och från produktionen.

42 Det ska påpekas att den totala beräknade förlusten, såsom den definieras i artikel 15.1 e i förordning nr 1260/2001, inte är identisk med det totala bidragsbeloppet för det berörda regleringsåret, utan utgörs av produkten av det överskott som kan exporteras och den beräknade genomsnittliga förlusten per ton socker för de exportåtaganden som ska ske under det aktuella regleringsåret.

43 Härav följer att metoden för att kalkylera den beräknade sammanlagda förlusten i vilket fall som helst syftar till att fastställa de förluster som kan hänföras till avsättningen av gemenskapens överskottsproduktion med hjälp av uppskattningar och på ett vedertaget sätt.

44 Om kvantiteter som har exporterats utan bidrag bokfördes såsom konsumerade inom gemenskapen skulle förbrukningen inom gemenskapen övervärderas. Följaktligen skulle det överskott som kan exporteras undervärderas. Det skulle vidare föreligga en risk för att syftet med ordningen med självfinansiering av kostnaderna för att avsätta överskottet – som alltsedan den infördes genom förordning nr 1785/81 har varit att på ett rättvist men effektivt sätt säkerställa att producenterna själva till fullo får bära dessa kostnader, och vars tillämpning kommissionen alltid har grundat på en definition av det överskott som kan exporteras som omfattar socker som har exporterats med eller utan bidrag – inte skulle kunna uppfyllas. I motsats till vad som fastställts i skäl 12 i förordning nr 1260/2001, finns det således en risk för att systemet undermineras.

45 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska artikel 15.1 c i förordning nr 1260/2001 tolkas så att vid beräkningen av det överskott som kan exporteras ska samtliga produktkvantiteter som har exporterats och som omfattas av denna artikel dras av från konsumtionen, oberoende av om bidrag faktiskt har utgått eller inte.

Huruvida alla de produktkvantiteter som har exporterats och som omfattas av artikel 15 i förordning nr 1260/2001 ska beaktas vid fastställandet av den beräknade genomsnittliga förlusten per ton socker enligt denna bestämmelse

46 Enligt artikel 15.1 d i förordning nr 1260/2001 är den genomsnittliga förlusten lika med skillnaden mellan det totala bidragsbeloppet och det totala avgiftsbeloppet för den totala kvantitet för vilken exportåtaganden har gjorts under det aktuella regleringsåret.

47 Enligt artikel 15.1 e i förordningen görs en uppskattning av den totala förlusten genom att det överskott som kan exporteras multipliceras med den genomsnittliga förlusten.

48 Enligt artikel 22.1 i samma förordning ska det vid all export av socker, isoglukos och insulinsirap från gemenskapen framläggas en exportlicens. Utfärdandet av en sådan licens förutsätter att det ställs säkerhet som garanti för att produkterna exporteras under licensens giltighetstid.

49 Vad beträffar export som omfattas av förordning nr 1260/2001 ska begreppet ”exportåtaganden som gjorts med avseende på det aktuella regleringsåret” i artikel 15.1 d i samma förordning tolkas i överensstämmelse med artikel 22.1 i förordningen, som även den avser exportåtaganden, om det inte finns några särskilda skäl som talar mot en sådan tolkning.

50 I detta sammanhang omfattar detta begrepp således varje produktkvantitet som omfattas av artikel 15 i förordningen och som ska exporteras från gemenskapen.

51 Det ska påpekas att, i motsats till vad flera av dem som har avgett yttrande under förfarandet har gjort gällande, frågan huruvida exportbidragen följer eller inte följer de produktkvantiteter som ska exporteras saknar betydelse i förhållande till begreppet ”exportåtaganden som gjorts med avseende på det aktuella regleringsåret”. Detta begrepp omfattar endast de produktkvantiteter för vilka det har utställts exportlicenser.

52 En sådan tolkning av artikel 15.1 d i förordning nr 1260/2001 överensstämmer med begreppet ”överskott som kan exporteras” i artikel 15.1 c och som anförts i punkt 45 i denna dom. En sådan tolkning möjliggör vidare att på ett sammanhängande sätt beräkna den totala uppskattade förlusten, såsom detta begrepp definieras i artikel 15.1 e.

53 Såsom såväl sökandena i målen vid de nationella domstolarna som den tyska regeringen och den franska regeringen har gjort gällande skulle den beräknade totala förlusten – som erhålles genom att det överskott som kan exporteras multipliceras med den genomsnittliga förlusten, – övervärderas, om en produkt kunde anses som exporterad, vid beräkningen av det överskott som kan exporteras, och inte på motsvarande sätt kunde beaktas vid beräkningen av den genomsnittliga förlusten, där den avgörande omständigheten, såsom anges i artikel 15.1 d andra stycket i förordning nr 1260/2001, utgörs av den totala kvantitet för vilken exportåtaganden gjorts under det aktuella regleringsåret.

54 Det framgår av handlingarna i målet och särskilt av kommissionens arbetsdokumentet D/32013/04 avseende metoden att beräkna produktionsavgifter för socker som lades fram för förvaltningskommittén för socker den 30 september 2004 att vissa medlemstater uttryckt en önskan om att socker som exporterats utan bidrag skulle tas med vid beräkningen av den genomsnittliga förlusten. Enligt arbetsdokumentet är den totala förlusten, såsom kommissionen har beräknat den med tillämpning bland annat av artikel 6.5 i förordning nr 314/2002, det vill säga genom att från exportåtaganden särskilt utesluta kvantiteter som exporterats utan bidrag, lika eller högre än kostnaderna för bidragen för socker.

55 Kommissionen har dock påpekat att en sådan beräkningsmetod kan förhindra att det uppstår överskott som kan pressa priserna på marknaden, destabilisera den gemensamma marknadsordningen för socker och medföra kostnader för bland annat interventionsköp.

56 Denna argumentation kan inte godtas.

57 Det framgår nämligen av skälen 9, 11 och 12 i förordning nr 1260/2001 att det genom förordningen införts ett system som syftar till att på ett rättvist men effektivt sätt säkerställa att producenterna själva till fullo får bära den fulla kostnaden för att avsätta gemenskapens överskottsproduktion i överensstämmelse med principen om självfinansiering.

58 Domstolen har även fastslagit att systemet för att finansiera kostnaderna för avsättningen är uppbyggt på ett sådant sätt att det för A-kvoten, som utgörs av konsumtionen inom gemenskapen, endast tas ut en obetydlig avgift, medan B-kvoten, som huvudsakligen ska exporteras, beläggs med en betydligt högre avgift som ska finansiera de nödvändiga bidragen och samtidigt ha en avskräckande effekt på producenterna (se dom av den 22 januari 1986 i mål 250/84, Eridania zuccherifici nazionali SpA m.fl., REG 1986, s. 117, punkt 19).

59 Den avskräckande verkan som systemet med finansiering av kostnaderna för avsättningen kan ha för producenterna, enligt vad domstolen fastställde i domen i det ovannämna målet Eridania zuccherifici nazionali SpA m.fl., följer, såsom generaladvokaten har konstaterat i punkt 60 i sitt förslag till avgörande, av att producenterna genom produktionsavgiften själva får stå för finansieringen av kostnaderna för att avsätta gemenskapens överproduktion.

60 Bortsett från den i grunden teoretiska situation där bidrag utgår för all export, innebär det system som kommissionen har infört i praktiken att den totala förlusten på förhand fastställs till ett belopp som är högre än kostnaderna för bidragen, vilket går utöver syftet med förordning nr 1260/2001 och framför allt en rättvis finansiering av kostnaderna för att avsätta gemenskapens överskottsproduktion vilken domstolen erinrat om i punkt 57 i denna dom.

61 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska artikel 15.1 d i förordning nr 1260/2001 tolkas så att samtliga produktkvantiteter som har exporterats och som omfattas av denna artikel ska beaktas vid fastställandet av den beräknade genomsnittliga förlusten per ton, oberoende av om det faktiskt har utgått bidrag eller inte.

Huruvida förordningarna nr 1837/2002, 1762/2003 och 1775/2004 är giltiga

62 Genom kommissionens förordningar nr 1837/2002, 1762/2003 och 1775/2004 fastställdes produktionsavgifterna för socker avseende regleringsåren 2001/2002, 2002/2003 och 2003/2004.

63 Det är utrett att kommissionen, vid tillämpningen av artikel 6.5 i förordning nr 314/2002, endast har beaktat export som sker med bidrag, när den beräknade den genomsnittliga förlusten per ton socker. Det framgår emellertid av handlingarna i målet att denna beräkningsmetod tillämpades först från och med år 2003. Vad beträffar regleringsåret 2001/2002, som regleras i förordning nr 1837/2002, är det ostridigt att kommissionen, när den fastställde produktionsavgifter, beräknade den genomsnittliga förlusten utifrån samtliga kvantiteter socker som exporterats som bearbetade produkter, oberoende av om det faktiskt utgått bidrag eller inte. Påföljande år korrigerade kommissionen beräkningen av den genomsnittliga förlusten genom att den uteslutande beaktade kvantiteter som exporterats och för vilka det faktiskt hade utgått bidrag. Detta innebar att ovannämnda genomsnittliga förlust ökade och att förlusten överfördes till en totala förlust för regleringsåret 2002/2003.

64 Det framgår av det svar som gavs i punkt 61 i denna dom att en sådan metod att beräkna den genomsnittliga förlusten inte är förenlig med artikel 15 i förordning nr 1260/2001.

65 Förordningarna nr 1762/2003 och 1775/2004, i vilka ovannämnda beräkningsmetod tillämpats, är följaktligen ogiltiga.

66 Vad beträffar förordning nr 1837/2002 har det mot bakgrund av vad som anförts ovan inte vid prövningen framkommit några omständigheter som reser tvivel om förordningens giltighet.

67 Det följer emellertid av ovanstående synpunkter att den korrigering av beräkningen av den genomsnittliga förlusten som behandlats i punkt 63 i denna dom, i den mån korrigeringen grundas på den beräkningsmetod som anförts i samma punkt, inte är förenlig med artikel 15 i förordning nr 1260/2001.

68 Mot bakgrund av allt vad som anförts ovan ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande:

— Enligt artikel 15.1 c i förordning nr 1260/2001 ska, vid beräkningen av det överskott som kan exporteras som omfattas av denna artikel, samtliga produktkvantiteter som har exporterats dras av från konsumtionen, oberoende av om bidrag faktiskt betalats ut eller inte.

— Artikel 15.1 d i samma förordning ska tolkas så att samtliga produktkvantiteter som har exporterats och som omfattas av denna artikel ska beaktas vid fastställandet av såväl det överskott som kan exporteras som den genomsnittliga förlusten per ton av produkten, oberoende av om bidrag faktiskt betalats ut eller inte.

— Förordningarna nr 1762/2003 och 1775/2004 är ogiltiga.

— Det har vid prövningen av förordning nr 1837/2002 inte framkommit några omständigheter som medför att förordningen ska ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

69 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Enligt artikel 15.1 c i rådets förordning (EG) nr 1260/2001 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker ska, vid beräkningen av det överskott som kan exporteras som omfattas av denna artikel, samtliga produktkvantiteter som har exporterats dras av från konsumtionen, oberoende av om bidrag faktiskt betalats ut eller inte.

Artikel 15.1 d i samma förordning ska tolkas så att samtliga produktkvantiteter som har exporterats och som omfattas av denna artikel ska beaktas vid fastställandet av såväl det överskott som kan exporteras som den genomsnittliga förlusten per ton av produkten, oberoende av om bidrag faktiskt betalats ut eller inte.

Kommissionens förordning (EG) nr 1762/2003 av den 7 oktober 2003 om fastställande av produktionsavgifter för socker under regleringsåret 2002/2003 och kommissionens förordning (EG) nr 1775/2004 av den 14 oktober 2004 om fastställande av produktionsavgifter för socker under regleringsåret 2003/2004 är ogiltiga.

Det har vid prövningen av kommissionens förordning (EG) nr 1837/2002 av den 15 oktober 2002 om fastställande av produktionsavgifterna och koefficienten för tilläggsavgiften för regleringsåret 2001/2002 inom sockersektorn inte framkommit några omständigheter som medför att förordningen ska ogiltigförklaras.

Underskrifter