Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 27. oktober 2011 [1]

Forenede sager C-113/10, C-147/10 og C-234/10

Zuckerfabrik Jülich AGmodHauptzollamt Aachen
British Sugar plcmod
Rural Payments AgencyogTereosmod
Directeur général des douanes et droits indirects

(anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af henholdsvis Finanzgericht Düsseldorf (Tyskland), High Court of Justice (England og Wales) (Det Forenede Kongerige) og tribunal de grande instance de Nanterre (Frankrig))

»Sukker — fastsættelse af produktionsafgifter — eksportrestitutioner — beregning af gennemsnitligt tab pr. ton — medregning af et fiktivt restitutionsbeløb for mængder udført uden restitutioner — tilbagebetaling af beløb opkrævet i henhold til forordninger, der er erklæret ugyldige — gældende valutakurs — tilkendelse af renter«

1. Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører sukkerproduktionsårene mellem 2001 og 2006, da der var overproduktion i forhold til forbruget i Den Europæiske Union (herefter »EU«), og priserne var mærkbart højere end på verdensmarkedet. En af følgerne heraf var, at producenterne blev tildelt kvoter. Produktion inden for bestemte kvoter kunne eksporteres med restitutioner finansieret ved hjælp af produktionsafgifter. Beregningen af afgifterne indebar, at »det overskud, der kan udføres«, skulle ganges med »det gennemsnitlige tab pr. ton« for hvert produktionsår. Det pågældende gennemsnitlige tab blev opnået ved at dividere »det samlede restitutionsbeløb« med »den samlede eksportforpligtelsestonnnage, der skal opfyldes« i produktionsåret.

2. Hovedspørgsmålet i disse sager er, hvorledes begrebet »det samlede restitutionsbeløb« skal forstås i den pågældende sammenhæng. Usikkerheden skyldtes, at der for visse mængder indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter hverken var gjort krav på eller udbetalt de eksportrestitutioner, som disse var berettiget til.

3. I forordninger om produktionsafgifter for produktionsårene mellem 2003 og 2006 medtog Kommissionen disse mængder i »det overskud, der kan udføres«, men ikke i »eksportforpligtelserne«. Da Domstolen skulle tage stilling til gyldigheden af den pågældende beregning, fastslog den i 2008, i sagen Zuckerfabrik Jülich m.fl. (herefter »Jülich I«) [2], at alle de eksporterede produktmængder skulle have været taget i betragtning i begge tilfælde, uanset om der faktisk var betalt restitution eller ej, og at de pågældende forordninger derfor var ugyldige. Domstolen tog imidlertid ikke stilling til, om »det samlede restitutionsbeløb« ligeledes skulle have omfattet samtlige restitutioner, uanset om de var betalt eller ej, eller kun restitutioner, der rent faktisk var betalt.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Dom af 8.5.2008, forenede sager C-5/06 og C-23/06 - C-36/06, Sml. I, s. 3231.

4. I 2009 vedtog Kommissionen en ny forordning til berigtigelse af de forordninger, der var blevet erklæret ugyldige. I sine beregninger medtog den i »det samlede restitutionsbeløb« samtlige restitutioner, uanset om de var blevet betalt eller ej. De genberegnede afgifter afviger kun lidt fra de oprindeligt fastsatte, men er højere, end de ville have været, såfremt kun de faktisk betalte restitutioner var medtaget i »det samlede restitutionsbeløb«.

5. En række producenter har anfægtet både beregningen og retsgrundlaget for vedtagelsen af den nye forordning, og tre nationale retsinstanser har forelagt Domstolen spørgsmål om forordningens gyldighed. En af disse retsinstanser ønsker i henseende til tilbagebetalinger, der skal erlægges, ligeledes oplyst, hvilken dato der skal anvendes i relation til valutakurser, og om der kan tilkendes renter.

Relevante retsregler og retsforhandlinger

Bestemmelserne om egne indtægter

6. De Europæiske Fællesskabers egne indtægter var på det pågældende tidspunkt reguleret ved Rådets afgørelse 2000/597/EF, Euratom [3] (herefter »afgørelsen om egne indtægter«) og Rådets forordning (EF/Euratom) nr. 1150/2000 [4] (herefter »forordningen om egne indtægter«).

7. Ifølge artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelsen om egne indtægter udgjorde bl.a. »afgifter og lignende, der er fastsat inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker« egne indtægter, der opførtes på Den Europæiske Unions budget.

8. Artikel 2, stk. 3, bestemte: »Medlemsstaterne tilbageholder 25% af de beløb, der er omhandlet i stk. 1, litra a) […] til dækning af omkostningerne i forbindelse med opkrævning.«

9. Af artikel 6 fremgik: »De i artikel 2 nævnte indtægter anvendes uden sondring til finansiering af alle udgifter, der er opført på Den Europæiske Unions budget. […]«

10. Samme afgørelses artikel 8, stk. 1, bestemte: »Fællesskabernes egne indtægter som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra a) […] opkræves af medlemsstaterne i henhold til deres nationale love og administrative bestemmelser […]«

11. I henhold til artikel 9, stk. 1, i forordningen om egne indtægter skulle hver enkelt medlemsstat oprette en konto i Kommissionens navn hos medlemsstatens finansforvaltning eller hos det af medlemsstaten udpegede organ og føre egne indtægter til kredit for denne konto.

12. Samme forordnings artikel 11, stk. 1, bestemte: »Enhver forsinkelse af krediteringen af den i artikel 9, stk. 1, foreskrevne konto medfører, at den pågældende medlemsstat skal betale en rente« [5].

3 — Rådets afgørelse af 29.9.2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter, EFT L 253, s. 42, erstattet af Rådets afgørelse 2007/436/EF, Euratom af 7.6.2007 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter, EUT L 163, 17.

4 — Rådets forordning af 22.5.2000 om gennemførelse af [afgørelse 2007/436/EF, Euratom af 7. juni 2007] om ordningen for [De Europæiske Fællesskabers] egne indtægter, EFT L 130, s. 1.

5 — Som ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2028/2004 af 16.11.2004 om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 om gennemførelse af afgørelse 94/728/EF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, EUT L 352, s. 1. Den oprindelige version af artikel 11 havde ingen nummererede stykker, men indeholdt samme bestemmelse efterfulgt af oplysninger om, hvilke rentesatser der skulle anvendes.

Grundforordningen

13. Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 [6] (herefter »grundforordningen«) regulerede den fælles markedsordning for sukker i produktionsårene fra 2001/02 til 2005/06. Denne retsakt blev ophævet og erstattet med virkning fra den 1. juli 2006 [7].

14. I præamblen til denne forordning står bl.a.:

»(9) Årsagerne til, at Fællesskabet hidtil har fastholdt en ordning med produktionskvoter […] gør sig […] fortsat gældende. Ordningen er imidlertid blevet tilpasset […] for at udstyre Fællesskabet med de fornødne instrumenter til på en rimelig, men effektiv måde at sikre, at producenterne selv fuldt ud dækker omkostningerne ved afsætningen af den overskudsproduktion, der er en følge af uligevægten mellem Fællesskabets produktion og forbrug […]

[…]

(11) Den fælles markedsordning for sukker hviler dels på princippet om producenternes fulde finansielle ansvar for de tab, der hvert produktionsår opstår som følge af afsætningen af Fællesskabets overskudsproduktion under kvoteordningen i forhold til det interne forbrug [...].

(12) [...] Det er ønskeligt at opretholde ordningen med selvfinansiering gennem sukkersektorens produktionsafgifter og ordningen med produktionskvoter.

(13) Princippet om det finansielle medansvar sikres stadig gennem producenternes bidrag, som betales i form af en basisproduktionsafgift, der opkræves af den samlede produktion af A- og B-sukker [8], men er begrænset til 2% af interventionsprisen for hvidt sukker, samt en B-afgift, der opkræves af produktionen af B-sukker, men højst kan udgøre 37,5% af nævnte pris. […] Disse grænser giver ikke mulighed for under ovennævnte omstændigheder at opnå den tilstræbte selvfinansiering for sektoren i det enkelte produktionsår. Der bør derfor i dette tilfælde foreskrives opkrævning af en tillægsafgift [9]..

(14) […] Der bør […] fastsættes en koefficient gældende for hele Fællesskabet, som for det givne produktionsår repræsenterer forholdet mellem dels det samlede konstaterede tab, og dels det samlede provenu, der hidrører fra afgifterne for den pågældende produktion. […]«

15. Forordningen pålagde således producenterne at afholde EU's udgifter i forbindelse med afsætning af overskudsproduktion gennem produktionsafgifter.

16. Artikel 7, stk. 3, ydede produktionsrestitutioner for sukker fra eller i fri omsætning i medlemsstaterne, der blev anvendt til fremstilling af visse varer inden for den kemiske industri. Fastsættelsen af restitutionen skete under hensyn til omkostningerne på verdensmarkedet.

6 — Af 19.6.2001 om den fælles markedsordning for sukker, EFT L 178, s. 1. Produktionen i sukkersektoren omfatter sukker, isoglucose og inulinsirup. Da det i den foreliggende sag ikke er relevant at sondre mellem de forskellige produkter, skal der i det følgende kun henvises til sukker.

7 — Ved Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 af 20.2.2006 om den fælles markedsordning for sukker, EUT L 58, s. 1, som ophævet og erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22.10.2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen), EUT L 299, s. 1.

8 — På det pågældende tidspunkt fandtes der tre produktionskategorier i sukkersektoren. A- og B- produktion skete inden for kvoter, der i princippet svarede til henholdsvis efterspørgslen i det indre marked og eksporten af overskydende sukker med eksportrestitutioner. C-sukker blev fremstillet uden om disse kvoter og kunne ikke frit sælges inden for EU. Det skulle eksporteres uden restitutioner og på sukkerindustriens bekostning.

9 — I det nedenstående henvises til basisproduktionsafgiften, B-afgiften og tillægsafgiften samlet som »produktionsafgifter«.

17. Artikel 27-29 fastsatte eksportrestitutioner, der for bestemte sukkerprodukter afspejlede forskellen mellem verdensmarkedspriser og EU-priser. Derimod fastsatte artikel 33 en eksportafgift, når verdensmarkedsprisen på sukker oversteg interventionsprisen. I praksis var verdensmarkedspriserne altid lavere, således at al eksport af A- og B-sukker var berettiget til restitutioner, og der blev aldrig pålagt eksportafgifter.

18. I henseende til beregning af produktionsafgifterne fastsatte artikel 15 [10] navnlig:

»1. Inden udgangen af hvert produktionsår konstateres

a) den anslåede størrelse af produktionen af A- og B-sukker [...] i det løbende produktionsår

b) den anslåede størrelse af afsætningen til forbrug i Fællesskabet af sukker [...] [[11]] i det løbende produktionsår

c) størrelsen af det overskud, der kan udføres, ved at mængden under litra b) fratrækkes i mængden under litra a)

d) det anslåede gennemsnitlige tab eller den anslåede gennemsnitlige indtægt pr. ton sukker for de eksportforpligtelser, der skal opfyldes for det løbende produktionsår [[12]].

Dette gennemsnitlige tab eller denne gennemsnitlige indtægt er lig med forskellen mellem det samlede restitutionsbeløb og det samlede afgiftsbeløb [[13]] i forhold til den pågældende samlede eksportforpligtelsestonnage.

e) det samlede anslåede tab eller den samlede anslåede indtægt, ved at det under litra c) omhandlede overskud multipliceres med det gennemsnitlige tab eller den gennemsnitlige indtægt under litra d).

2. Inden udgangen af produktionsåret 2005/06 [...] konstateres kumulativt for produktionsårene 2001/02-2005/06:

a) størrelsen af det overskud, der kan eksporteres, fastlagt på grundlag af dels den endelige produktion af A- og B-sukker [...] og dels den endelige mængde sukker [...] der er afsat til forbrug inden for Fællesskabet

b) størrelsen af det gennemsnitlige tab eller den gennemsnitlige indtægt pr. ton sukker som følge af de pågældende samlede eksportforpligtelser, beregnet som anført i stk. 1, litra d), andet afsnit

c) størrelsen af det samlede tab eller den samlede indtægt, ved at det under litra a) omhandlede overskud multipliceres med det gennemsnitlige tab eller den gennemsnitlige indtægt under litra b)

d) det samlede provenu af de opkrævede basisproduktionsafgifter og B-afgifter.

Det samlede anslåede tab eller den samlede anslåede indtægt, der er nævnt under stk. 1, litra e), justeres på grundlag af forskellen mellem de under litra c) og d) omhandlede konstateringer.

10 — Ordlyden er imidlertid stort set uændret siden artikel 28 i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30.6.1981 om den fælles markedsordning for sukker, EFT L 177, s. 4.

11 — Vedrørende definitionen af sådanne mængder, jf. nedenfor i punkt 21 og 32.

12 — Vedrørende definitionen af sådanne forpligtelser, jf. nedenfor i punkt 22 og 32. Anvendelsen af udtrykket »forpligtelser« afspejler, at i henhold til artikel 22, stk. 1, er eksportlicenser betinget af, at der stilles en sikkerhed for at garantere, at eksporten finder sted inden for en bestemt periode.

13 — Da der aldrig blev pålagt eksportafgifter, udgjorde »forskellen mellem det samlede restitutionsbeløb og det samlede afgiftsbeløb« blot det samlede restitutionsbeløb.

3. Når de i stk. 1 omhandlede konstateringer efter justering i overensstemmelse med stk. 2 [...] resulterer i et forventet samlet tab, divideres dette med den forventede mængde A- og B-sukker [...], der produceres i det løbende produktionsår. Det beløb, der fremkommer herved, skal opkræves hos fabrikanterne som basisproduktionsafgift på deres produktion af A- og B-sukker […]

[…]

4. Når loftet over basisproduktionsafgiften ikke gør det muligt fuldstændigt at dække det i stk. 3, første afsnit, omhandlede samlede tab, divideres restbeløbet med den forventede mængde B-sukker [...], der produceres i det løbende produktionsår. Det beløb, der fremkommer herved, skal opkræves hos fabrikanterne som B-afgift på deres produktion af B-sukker […]

[…]

5. Hvis de i stk. 1 omhandlede konstateringer fører til, at der som følge af det i stk. 3 og 4 fastsatte loft for basisproduktionsafgiften og B-afgiften er fare for, at det samlede forventede tab for det løbende produktionsår ikke kan dækkes af det forventede provenu af disse afgifter, justeres den i stk. 4, andet afsnit, første led, anførte maksimale procentsats i det omfang, det er nødvendigt for at dække nævnte samlede tab, idet den dog ikke må overstige 37,5%.

[…]

6. Alle tab som følge af ydelse af produktionsrestitutioner som omhandlet i artikel 7, stk. 3, medregnes ved konstateringen af det samlede tab, der er nævnt i stk. 1, litra e).

7. De i denne artikel omhandlede afgifter opkræves af medlemsstaterne.

8. Gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel vedtages […] og kan navnlig vedrøre:

— de afgiftsbeløb, der skal opkræves

— […]«

19. Artikel 16 bestemte, at der opkrævedes en tillægsafgift, når afgifterne fastsat i artikel 15, stk. 3-5, ikke fuldt ud dækkede tabet for det pågældende år. Artikel 16, stk. 5, fastsatte de nærmere bestemmelser for anvendelsen af tillægsafgiften.

Gennemførelsesforordningen

20. På grundlag af bl.a. grundforordningens artikel 15, stk. 8, og artikel 16, stk. 5, vedtog Kommissionen forordning (EF) nr. 314/2002[14] (herefter »gennemførelsesforordningen«), der (bl.a.) fastsatte de sukkermængder, der kunne afsættes til forbrug inden for Fællesskabet inden for den i grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra b), og artikel 15, stk. 2, litra a), fastsatte betydning og definitionen af eksportforpligtelser, der skal opfyldes i den i grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra d), fastsatte betydning.

14 — Kommissionens forordning af 20.2.2002 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen for sukker, EFT L 50, s. 40, som navnlig ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1140/2003 af 27.6.2003, EUT L 160, s. 33. Den blev ophævet og erstattet med virkning fra den 1.7.2006 af Kommissionens forordning (EF) nr. 952/2006 af 29.6.2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 for så vidt angår forvaltning af det indre marked for sukker og kvoteordningen, EUT L 178, s. 39.

21. I henhold til gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 4, som ændret, skulle de mængder, der var afsat til forbrug i Fællesskabet, beregnes som i) de samlede mængder oplagret ved produktionsårets begyndelse, fremstillet under A- og B-kvoter, importeret i uforarbejdet stand og indeholdt i importerede forarbejdede produkter minus ii) de samlede mængder, der var eksporteret i uforarbejdet stand, indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter, oplagret ved produktionsårets afslutning, og for hvilke der var blevet udstedt produktionsrestitutionsbeviser som omhandlet i grundforordningens artikel 7, stk. 3, idet de sidstnævnte mængder er dem, der anvendes i den kemiske industri.

22. Gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 5, definerede »eksportforpligtelser for det løbende produktionsår« som de samlede mængder sukker, der skal udføres i uforarbejdet stand med eksportrestitutioner eller eksportafgifter a) fastsat ved licitation for det pågældende produktionsår eller b) på basis af eksportlicenser udstedt i løbet af det pågældende produktionsår, c) de samlede anslåede udførsler i form af forarbejdede produkter med eksportrestitutioner eller eksportafgifter fastsat herfor i det pågældende produktionsår, d) de mængder, for hvilke de i grundforordningens artikel 7, stk. 3, omhandlede produktionsrestitutionsbeviser er blevet udstedt i løbet af det pågældende produktionsår, og e) fødevarehjælp.

23. Gennemførelsesforordningens artikel 6 og 7 indeholdt ligeledes bestemmelse om acontobetaling af produktionsafgifter inden udgangen af produktionsåret på grundlag af overslag. Dette blev forklaret i syvende betragtning til præamblen: »De i artikel 15 i [grundforordningen] omhandlede produktionsafgifter kan først fastsættes efter produktionsårets udgang, da eksportforpligtelserne for sukker for en stor dels vedkommende indgås i anden halvdel af produktionsåret, og da de oplysninger, der skal bruges til fastsættelsen af produktionsafgifter, derfor først foreligger på det tidspunkt. For at producenternes økonomiske ansvar kan indtræde hurtigst muligt, bør det fastsættes, at der et godt stykke tid inden produktionsårets udgang skal betales acontobeløb på afgiften, som beregnes på grundlag af overslag [...] Fastsættelsen af afgifterne og dermed opkrævningen bør først kunne finde sted, når der foreligger så nøjagtige oplysninger som muligt, især med hensyn til forbruget.«

Sammendrag af beregningsformlen

24. Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører udgangspunktet for beregningen af produktionsafgifterne, nemlig »det samlede tab« for hvert produktionsår.

25. I henhold til de ovennævnte bestemmelser var dette »samlede tab« for hvert af de pågældende år det »overskud, der kan udføres«, ganget med »det gennemsnitlige tab pr. ton«.

26. Det »overskud, der kan udføres«, var primært A- og B-produktion minus EU-forbrug. Det udgjorde derfor alene *overskud af produktion i løbet af året*. Derudover skulle C-sukker (EU-produktion uden for A- og B-kvoterne) ikke blot eksporteres *uden* restitutioner, men lagre af A- og B-sukker, sammen med visse kategorier af importeret sukker, kunne eksporteres *med* restitutioner.

27. EU-forbrug blev beregnet ved at trække den samlede mængde, der ikke var forbrugt (primært: eksport, mængder anvendt i den kemiske industri og lagre af A- og B-sukker ved afslutningen af produktionsåret) fra den samlede mængde, der var til rådighed til forbrug (primært: lagre af A- og B-sukker ved begyndelsen af produktionsåret, A- og B-produktion i løbet af året og import).

28. »Det gennemsnitlige tab pr. ton« fremkom ved at dividere »det samlede restitutionsbeløb« med »den samlede eksportforpligtelsestonnnage«. Det var således en brøk med »det samlede restitutionsbeløb« i brøkens tæller og »den samlede eksportforpligtelsestonnnage« i brøkens nævner.

29. Hovedspørgsmålet i de pågældende sager er, hvorvidt tælleren (»det samlede restitutionsbeløb«) i brøken skal omfatte restitutioner, som eksporter gav ret til, men hvorom der ikke var ansøgt. Det er ubestridt, at nævneren (»den samlede eksportforpligtelsestonnnage«) omfatter samtlige de mængder, der er berettigede til restitution, uanset om der blev ansøgt herom eller ej.

De oprindeligt fastsatte afgifter og anfægtelserne heraf

30. I forbindelse med den årlige fastsættelse af afgifterne har Kommissionen siden 2003 fortolket »eksportforpligtelser« således, at de alene omfatter mængder, for hvilke restitutioner rent faktisk er betalt (og ikke mængder, med hensyn til hvilke restitutioner kunne udbetales, men ikke var blevet udbetalt). Dette reducerede nævneren i brøken beskrevet i punkt 28 ovenfor og øgede således »det gennemsnitlige tab pr. ton«. Samtidig trak Kommissionen imidlertid alle mængder indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter (uanset om der var betalt restitution eller ej) fra mængderne til forbrug i EU. Følgelig resulterede beregningerne i punkt 26 og 27 ovenfor i mindre »forventede mængder til forbrug i Fællesskabet«, og et større »overskud, der kan udføres«, end hvad der ellers ville have været tilfældet. Når »overskuddet, der kan udføres« dernæst blev ganget med »det gennemsnitlige tab pr. ton«, blev »det samlede tab« derfor større, hvilket dernæst øgede produktionsafgifterne. Virkningen var mærkbar, eftersom sukkerproducenterne i mange tilfælde ikke krævede eksportrestitutioner for sukker indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter.

31. Produktionsafgifterne for produktionsårene 2001/02, 2002/03, 2003/04 og 2004/05 blev fastsat ved henholdsvis forordning nr. 1837/2002, nr. 1762/2003, nr. 1775/2004 og nr. 1686/2005 [15]. Anfægtelser af beregningen af disse afgifter førte til en række præjudicielle sager ved Domstolen.

32. Den 5. maj 2008 afsagde Domstolen dom i Jülich I-sagen. Den fastslog, at efter grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra c) og d), skulle alle de af denne artikel omfattede udførte produktmængder tages i betragtning ved beregningen af både »det overskud, der kan udføres« (når de skulle fratrækkes forbrug), og »det gennemsnitlige tab pr. ton«, uanset om der faktisk var betalt restitution eller ej.

33. Domstolen fastslog, at »det overskud, der kan udføres«, udgøres af forskellen mellem EU-produktionen af A- og B-sukker og EU-sukkerforbruget. Dette forbrug var derfor ikke tilsigtet at omfatte produktmængder, der er udført med eller uden eksportrestitution. Hvis mængder, der var udført uden restitution, blev medregnet i EU-forbruget, ville dette overvurderes, og det overskud, der kan udføres, ville blive undervurderet, hvilket medfører en risiko for, at formålet om at sikre, at producenterne selv fuldt ud dækker omkostningerne til afsætning af overskud, ikke ville blive opfyldt [16].

34. Hvad angår »det gennemsnitlige tab pr. ton« fastslog Domstolen, at begrebet »eksportforpligtelser, der skal opfyldes« [nævneren i den brøk, der henvises til i punkt 28 ovenfor, defineret i grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra d)] i overensstemmelse med denne forordnings artikel 22, stk. 1 (hvorefter eksport er betinget af fremlæggelsen af en eksportlicens, der igen er betinget af, at der stilles en sikkerhed for, at eksporten finder sted inden for den periode, som licensen gælder [17]) ikke kunne fortolkes som begrænset til de mængder, for hvilke der faktisk var betalt eksportrestitutioner. Domstolen godtog ikke Kommissionens argument om, at en sådan begrænsning, ved at øge produktionsafgifterne, kunne anspore til, at der ikke produceredes overskud, idet den understregede, at beregningen ikke kunne gå videre end formålet om at sikre en rimelig selvfinansiering for producenterne [18].

35. Domstolen fastslog derfor, at forordning nr. 1762/2003 og nr. 1775/2004 var ugyldige, for så vidt som de ved beregningen af »det gennemsnitlige tab pr. ton« kun tog de udførte mængder i betragtning, for hvilke der var betalt restitution. Gennemgangen af forordning nr. 1837/2002 frembragte imidlertid intet, som kunne rejse tvivl om dens gyldighed, da den tog samtlige sukkermængder, der var udført i form af forarbejdede produkter, uanset om der faktisk blev betalt restitution eller ej, i betragtning.

15 — Kommissionens forordning (EF) nr. 1837/2002 af 15.10.2002 om fastsættelse for produktionsåret 2001/02 af produktionsafgifterne og koefficienten for tillægsafgiften for sukker, EFT L 278, s. 13, Kommissionens forordning (EF) nr. 1762/2003 af 7.10.2003 om fastsættelse for produktionsåret 2002/03 af produktionsafgifterne for sukker, EUT L 254, s. 4, Kommissionens forordning (EF) nr. 1775/2004 af 14.10.2004 om fastsættelse for produktionsåret 2003/04 af produktionsafgifterne i sukkersektoren, EUT L 316, s. 64 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1686/2005 af 14.10.2005 om fastsættelse for produktionsåret 2004/05 af produktionsafgifterne samt koefficienten for tillægsafgiften for sukker, EUT L 271, s. 12.

16 — Jf. især dommens præmis 37 og 44.

17 — Jf. fodnote 12 ovenfor.

18 — Jf. især præmis 48-60.

36. Domstolen tog ikke stilling til, og blev ej heller anmodet om at tage stilling til, hvorvidt »det samlede restitutionsbeløb« ligeledes skulle have været beregnet ved at tage de samlede mængder, der var udført i form af forarbejdede produkter i betragtning, uanset om der var betalt restitution eller ej.

37. I kendelsen i sagen SAFBA m.fl.[19] fastslog Domstolen dels, at gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 4, ikke var ugyldig, for så vidt som den ikke, i henseende til beregning af produktionsafgifterne, udelukkede mængder indeholdt i udførte forarbejdede produkter, for hvilke der ikke var givet eksportrestitution, fra »det overskud, der kan udføres«, dels at forordning nr. 1686/2005 var ugyldig, for så vidt som den ikke overholdt den beregningsmetode, der var blevet godkendt i Jülich I-sagen.

Den anfægtede forordning

38. Kommissionen vedtog ikke straks nye foranstaltninger med henblik på at efterkomme Domstolens afgørelse. Ved flere nationale retsinstanser blev der anlagt sager med henblik på at få tilbagebetalt afgifter, der var betalt i henhold til de forordninger, der var blevet erklæret ugyldige. I en række sager blev der truffet beslutning om tilbagebetaling af beløb, hvor det blev fundet, at de pågældende afgifter var udtryk for overopkrævning. Kommissionen, som havde kendskab til disse afgørelser, fandt, at de nationale retsinstanser og myndigheder drog ukorrekte konklusioner fra dommen i Jülich I-sagen. I januar 2009 informerede den medlemsstaterne om, at den var i færd med at udarbejde en ny forordning, som ville angive de korrekte afgiftsbeløb for de pågældende produktionsår, og den ville underrette dem i passende tid i henseende til, hvilke foranstaltninger der skulle træffes. Det pågældende udkast blev drøftet i den relevante forvaltningskomité i september og oktober 2009. Komitéen var imidlertid tilbageholdende med at godtage de af Kommissionen anvendte beregninger, og adskillige medlemsstater ønskede at anvende andre af formandskabet foreslåede tal.

39. I det væsentlige beregnede Kommissionen »det samlede restitutionsbeløb« ved at gange tallene for al relevant eksport, uanset om der var betalt restitution eller ej, med gennemsnitsbeløbet for restitutioner for sådan eksport. Både tælleren og nævneren i den i punkt 28 ovenfor nævnte brøk viste således det samlede beløb for eksport med *ret* til restitution. Ved formandskabets beregning omfattede tælleren derimod kun det *faktisk* betalte restitutionsbeløb, mens nævneren forblev den samme. Ifølge denne beregning var »det samlede tab« og følgelig niveauet for produktionsafgifter begge lavere[20].

40. Rådet kunne imidlertid ikke vedtage en anden forordning inden for den krævede tidsfrist[21]. Derfor vedtog Kommissionen udkastet i den foreslåede form som forordning (EF) nr. 1193/2009[22] (herefter »den anfægtede forordning«), der fastsatte nye produktionsafgifter både for de år, der var omfattet af forordningerne, der var blevet erklæret ugyldige, og for produktionsåret 2005/06, hvor samme beregningsmetode var blevet anvendt[23].

41. Den anfægtede forordnings retsgrundlag som nævnt i dens præambel var EF-traktaten og grundforordningen, navnlig dennes artikel 15, stk. 8, første led, og artikel 16, stk. 5.

19 — Kendelse af 6.10.2008, forenede sager C-175/07 – C-184/07.

20 — Afstemningen i forvaltningskomitéen viste 37 stemmer for Kommissionens forslag (6 medlemsstater) og 281 stemmer imod (17 medlemsstater), 27 undlod at stemme (4 medlemsstater). En sådan negativ afstemning forekommer sjældent.

21 — Efter den gældende forvaltningsprocedure - jf. grundforordningens artikel 42 og artikel 4 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28.6.1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, EFT L 184, s. 23, »komitologiafgørelsen« – skulle Rådet for at vedtage en foranstaltning, der adskiller sig fra det af Kommissionen fremlagte forslag, være blevet enig om en foranstaltning med kvalificeret flertal som fastsat i artikel 205, stk. 2, EF (flertal af stemmer og flertal af medlemsstater) inden for en periode på en måned. Dette viste sig umuligt, selv om netop sådan et flertal havde været imod Kommissionens forslag.

22 — Kommissionens forordning af 3.11.2009 om berigtigelse af forordning (EF) nr. 1762/2003, (EF) nr. 1775/2004, (EF) nr. 1686/2005 og (EF) nr. 164/2007 og om fastsættelse af produktionsafgifterne i sukkersektoren for produktionsåret 2002/03, 2003/04, 2004/05, 2005/06, EUT L 321, s. 1.

23 — Kommissionens forordning (EF) nr. 164/2007 af 19.2.2007 om fastsættelse for produktionsåret 2005/06 af produktionsafgifterne i sukkersektoren, EUT L 51, s. 17.

42. Af femte og sjette betragtning i den anfægtede forordnings præambel fremgår følgende:

»(5) I dommen af 8. maj 2008 i de forenede sager C-5/06 og C-23/06 - C-36/06 konkluderede Domstolen, at gennemgangen af Kommissionens forordning (EF) nr. 1837/2002 af 15. oktober 2002 om fastsættelse for produktionsåret 2001/02 af produktionsafgifterne og koefficienten for tillægsafgiften for sukker intet havde frembragt, der kunne rejse tvivl om gyldigheden heraf. For at fastsætte produktionsafgifterne for det pågældende produktionsår beregnede Kommissionen det gennemsnitlige tab ud fra de samlede mængder, der var udført i form af forarbejdede produkter, uanset om de var restitutionsberettigede eller ej.

(6) Kommissionen bør derfor fastsætte produktionsafgifterne, herunder om nødvendigt en koefficient for tillægsafgiften, efter den samme beregningsmetode som for produktionsåret 2001/02.«

43. Den anfægtede forordnings artikel 1-4 fastsætter nye afgifter til erstatning for dem, der tidligere var fastsat i de nævnte forordninger. Ud af de 21 afgifter er 12 uforandrede, 6 er lidt lavere og 3 er lidt højere end de tidligere beregnede beløb.

44. I medfør af den anfægtede forordnings artikel 6 finder artikel 1-4 anvendelse fra ikrafttrædelsesdatoerne for de forordninger, hvis bestemmelser de erstatter.

Anfægtelser af den anfægtede forordning og de forelagte spørgsmål

Sag C-113/10, Zuckerfabrik Jülich

45. Zuckerfabrik Jülich AG (herefter »Jülich«) er en tysk sukkerproducent. Dens anfægtelse af afgifterne for produktionsårene 2002/03, 2004/05 og 2005/06 på grundlag af forordning nr. 1762/2003, nr. 1686/2005 og nr. 164/2007 førte til dommen i Jülich I-sagen. Efter vedtagelsen af den anfægtede forordning fastsatte det nationale agentur nye produktionsafgifter for de pågældende produktionsår. Jülich anfægtede dernæst de meddelelser, der fastsatte disse afgifter ved Finanzgericht Düsseldorf med påstand om, at den anfægtede forordning var ugyldig.

46. Finanzgericht Düsseldorf har anført, at Kommissionen genberegnede det samlede restitutionsbeløb for de pågældende produktionsår ved at inkludere fiktive restitutioner for eksport uden restitution. Den ønsker oplyst, om en sådan revurdering, for så vidt som den går videre end betingelserne i Jülich I-dommen og finder anvendelse på produktionsår, der nu er afsluttede, er i overensstemmelse med EU-princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft.

47. Finanzgericht Düsseldorf har derfor anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål: »Er [den anfægtede forordning] gyldig?«

Sag C-147/10, British Sugar

48. Sukkerproducenten British Sugar plc (herefter »British Sugar«) har nedlagt påstand om tilbagebetaling, med renter, af de for høje produktionsafgifter, som det nationale agentur afkrævede den i produktionsårene 2002/03-2005/06. På grundlag af Jülich I-dommen beregner den beløbet til ca. 12 531 000 EUR før renter. Den har for det første gjort gældende, at den anfægtede forordning har samme grundlæggende fejl som forordning nr. 1762/2003, nr. 1775/2004 og nr. 1686/2005. Beregningsmetoden, navnlig hvad angår »det gennemsnitlige tab pr. ton«, er baseret på hypotetiske tab, der afspejler eksportrestitutioner, der teoretisk set var til rådighed, men som aldrig blev betalt. »Det samlede tab« er derfor øget. For det andet er den anfægtede forordning ugyldig, for så vidt som

den kræver, at tilbagebetalinger, der ikke foretages i euro, sker til valutakurser, der var gældende på det tidspunkt, hvor afgiften oprindeligt blev beregnet, og ikke på det tidspunkt, hvor tilbagebetalingen sker. Endelig har British Sugar krævet renter af de beløb, der skal tilbagebetales. Den har derfor anlagt sag ved High Court of Justice (England og Wales).

49. Det nationale agentur har gjort gældende, at den anfægtede forordning nu udgør den lovmæssige formel for beregningen af tilbagebetalingen til British Sugar og er retligt bindende. I henhold til denne beregning er det skyldige beløb 366 590,79 GBP. Agenturet har gjort gældende, at Domstolen bifaldt denne metode i forordning nr. 1837/2002, for så vidt som den ikke fandt den pågældende forordning ugyldig. Den anfægtede forordning følger samme ordning og er derfor gyldig. Den korrekte valutakurs er den, der blev anvendt, da de oprindelige produktionsafgifter blev beregnet. Endelig skal British Sugar ikke tilkendes renter. Enhver tilbagebetaling vil blive modsvaret af en betaling fra Kommissionen til agenturet i henhold til EU-ordningen for egne indtægter. Der er intet retsgrundlag i lovgivningen om egne indtægter for, at medlemsstaterne kan opkræve renter fra Kommissionen, og det samme princip må finde anvendelse i forbindelse med enhver tilbagebetaling til British Sugar.

50. High Court har derfor forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»(1) Er [den anfægtede forordning] ugyldig i betragtning af [Jülich I-dommen og kendelsen i sagen SAFBA m.fl.]?

(2) Er [den anfægtede forordning] på anden vis ugyldig i betragtning af den hjemmel, hvormed den blev vedtaget, dvs. [grundforordningen]?

(3) Ved beregning af den kompensation, der skal betales med hensyn til de for meget betalte produktionsafgifter for sukker for produktionsårene 2002/03, 2003/04, 2004/05, 2005/06, er den valutakurs, der skal anvendes, og datoen for omveksling spørgsmål, der skal besvares i henhold til EU-retten? Hvis dette er tilfældet, skal [den anfægtede forordnings] artikel 6 […] da fortolkes således, at kompensationen skal betales med reference til den valutakurs, som var gældende på det tidspunkt, hvor den for meget betalte afgift oprindeligt blev beregnet? Og i givet fald, er [den anfægtede forordnings] artikel 6 […] da gyldig?

(4) Med hensyn til renter:

i) Udelukker EU-retten en person som sagsøgeren fra at opnå en forrentning af de beløb, som er betalt for meget som følge af en ugyldig kommissionsforordning, fra den nationale myndighed, der har kompetence med hensyn til opkrævning af produktionsafgifter, i de tilfælde, hvor denne myndighed er udelukket fra at tilbagesøge renter af de tilsvarende beløb, som Kommissionen skal betale til myndigheden?

ii) Såfremt spørgsmål a) ovenfor besvares bekræftende, udelukker EU-lovgivningen om egne indtægter (afgørelse 2000/597/EF, Euratom og forordning (EF) nr. 1150/2000 om gennemførelse deraf) da en national myndighed, der har kompetence med hensyn til opkrævning af produktionsafgifter, fra at opnå forrentning af beløb, som Kommissionen skal betale til myndigheden under omstændigheder som dem, der foreligger i denne sag?

iii) Såfremt spørgsmål a) ovenfor besvares benægtende, udelukker EU-retten da en national ret eller myndighed fra at udøve et skøn, den måtte have til ikke at tilkende renter under sådanne omstændigheder, når den tilkender et beløb til en person, der befinder sig i samme situation som sagsøgeren?«

Sag C-234/10, Tereos

51. Den 2. maj 2007 anmodede den franske sukkerproducent Tereos det nationale agentur om delvis tilbagebetaling, da den fandt, at den havde betalt for meget i afgift efter forordning nr. 1686/2005. Da anmodningen ikke blev besvaret, anlagde den sag ved tribunal de grande instance, Nanterre, med påstand om, at forordning nr. 1686/2005 var ugyldig, og nedlagde påstand om tilbagebetaling af 11 600 782 EUR. Efter vedtagelsen af den anfægtede forordning anmodede Tereos den nationale ret om at anmode om en præjudiciel afgørelse vedrørende forordningens gyldighed i lyset af grundforordningens artikel 15 og anordne tilbagebetaling til Tereos af de påståede beløb med renter.

52. Den nationale ret anfører, at Kommissionen i den anfægtede forordning ikke genberegnede afgiften ud fra en streng anvendelse af beregningsmetoden fra grundforordningens artikel 15 som fortolket af Domstolen i Jülich I-dommen, men at den anvendte den metode, der allerede var blevet anvendt for produktionsåret 2001/02, da Domstolen havde fastslået, at undersøgelsen af forordning nr. 1837/2002 intet havde frembragt, der kunne rejse tvivl om dens gyldighed.

53. Den nationale ret har derfor anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål

»1) Skal [grundforordningens] artikel 15, stk. 1, litra d), […] fortolkes således, at det med henblik på beregning af det gennemsnitlige tab for alle kategorier eksporteret sukker er nødvendigt at dele summen af de faktiske udgifter med summen af de eksporterede mængder, uanset om der reelt er betalt restitution for disse mængder eller ej?

Er [den anfægtede forordning] ugyldig i lyset af [grundforordningens] artikel 15 […], for så vidt som den fastsætter en produktionsafgift for sukker, beregnet ud fra et gennemsnitligt tab i en beregning, hvori der, for så vidt angår sukker, der eksporteres i forarbejdede produkter, foretages en multiplikation mellem enhedsbeløbet for eksportrestitutionen for disse produkter og de samlede eksporterede mængder, herunder de mængder, der er eksporteret uden at modtage restitution, og ikke en deling af de udgifter, der rent faktisk er betalt, med summen af de eksporterede mængder med eller uden restitution?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

54. Domstolen har forenet de tre anmodninger om præjudiciel afgørelse med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

55. Der er indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i de tre sager, den tyske, spanske, franske, litauiske og østrigske regering, Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen. De tre sagsøgere, den tyske og franske regering samt Kommissionen afgav mundtlige indlæg under retsmødet den 30. juni 2011. Samtlige parter, der har afgivet indlæg, med undtagelse af Kommissionen og i en vis grad Det Forenede Kongerige, mener, at den anfægtede forordning er ugyldig.

Samtidige annullationssøgsmål ved Retten

56. Endvidere har Jülich, British Sugar og visse andre sukkerproducenter anlagt sag ved Retten med påstand om annullation af den anfægtede forordning, og Republikken Polen har anlagt sag med påstand om annullation af den pågældende forordnings artikel 3[24]. Retsforhandlingerne i samtlige disse sager er blevet udsat, indtil der er truffet afgørelse i de foreliggende sager.

24 — Sag T-66/10, Zuckerfabrik Jülich mod Kommissionen, sag T-86/10, British Sugar mod Kommissionen, sag T-100/10, Nordzucker mod Kommissionen, sag T-101/10, Polen mod Kommissionen, sag T-102/10, Südzucker m.fl. mod Kommissionen.

Bedømmelse

57. Kernen i samtlige tre sager er, hvorvidt Kommissionens beregning i den anfægtede forordning var gyldig, for så vidt som den i »det samlede restitutionsbeløb« medregnede de restitutioner, som eksportører havde ret til, men som de ikke havde ansøgt om.

58. Den anfægtede forordning anfægtes imidlertid ligeledes i henseende til dens formelle gyldighed, eftersom grundforordningen, der anføres som retsgrundlag, blev ophævet, før den anfægtede forordning blev vedtaget. Jeg mener, at dette spørgsmål ud fra en logisk betragtning bør behandles først. Dernæst vil jeg behandle gyldigheden af beregningsmetoden, efterfulgt af en række yderligere punkter vedrørende dens forenelighed med Jülich I-dommen.

59. Derudover er der rejst to yderligere spørgsmål i British Sugar-sagen: den korrekte referencedato for fastsættelsen af valutakurser for de beløb, der skal tilbagebetales i anden valuta end euro, og spørgsmålet om, hvorvidt der skal betales renter af sådanne beløb. Disse spørgsmål behandles til sidst, idet spørgsmålet om renter, der vedrører samtlige medlemsstater, og som synes vigtigere end spørgsmålet om valutakurser, behandles først.

Formel gyldighed – retsgrundlag

60. Grundforordningens artikel 15, stk. 8, og artikel 16, stk. 5, indeholdt bestemmelser om vedtagelse af detaljerede regler for anvendelsen af disse to artikler, i overensstemmelse med fremgangsmåden nævnt i dennes artikel 42, stk. 2, som dernæst henviste til komitologiafgørelsen [25]. Kort beskrevet gav de Kommissionen hjemmel til at vedtage forordninger om fastsættelse af produktionsafgifterne for hvert produktionsår i overensstemmelse med forvaltningskomitéproceduren.

61. Forordning nr. 318/2006 [26] ophævede imidlertid grundforordningen med virkning fra den 1. juli 2006.

62. Følgelig var sidstnævnte ikke længere gældende, da den anfægtede forordning blev vedtaget den 3. november 2009. Imidlertid nævnes som retsgrundlag først EF-traktaten og dernæst grundforordningen, »særlig artikel 15, stk. 8, første led, og artikel 16, stk. 5«.

63. Kommissionen har anerkendt, at den 3. november 2009 blev grundforordningen ophævet og erstattet af et nyt instrument, der indførte en ny ordning for sukkersektoren og ikke indeholdt nogen hjemmel til at udstede en retsakt vedrørende fastsættelse af afgifter efter den tidligere ordning. Den har imidlertid gjort gældende, at den i henhold til artikel 233 EF (nu artikel 266 TEUF) var forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterleve afgørelserne i Jülich I-sagen og i sagen SAFBA m.fl. Ifølge Kommissionen »vejede disse afgørelser tungere end det tilsyneladende manglende hjemmelsgrundlag«, og de »gav følgelig nyt liv til grundforordningens artikel 15, stk. 8, og artikel 16, stk. 5, i det omfang det var nødvendigt for at berigtige de af Domstolen påpegede ulovligheder«.

64. Jeg er ikke enig heri. Enhver retsakt, der er bestemt til at afføde retsvirkninger, erholder sin retskraft fra en EU-retlig bestemmelse, som udtrykkeligt skal angives som hjemmel, og hvori det er fastsat, hvilken retlig form retsakten skal have [27]. Den bestemmelse, som udgør hjemmel for en retsakt og som bemyndiger EU-institutionen til at vedtage den pågældende retsakt, skal være gældende på det tidspunkt, hvor retsakten udstedes [28]. En bestemmelse, som er blevet ophævet, opfylder ikke disse krav. En afgørelse fra Domstolen kan ej heller genoplive en ophævet bestemmelse, medmindre den erklærer den foranstaltning, der ophævede denne, ugyldig.

25 — Nævnt ovenfor i fodnote 21.

26 — Nævnt ovenfor i fodnote 7.

27 — Jf. f.eks. dom af 1.10.2009, sag C-370/07, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 8917, præmis 39.

28 — Dom af 29.3.2011, forenede sager C-201/09 P og C-216/09 P, ArcelorMittal Luxembourg mod Kommissionen og Kommissionen mod ArcelorMittal Luxembourg m.fl., Sml. I, s. 2239, præmis 75. Selv om Domstolen i disse sager fastslog, at Kommissionens beslutning var formelt gyldig, adskiller omstændighederne sig fra omstændighederne i de foreliggende sager, for så vidt som der var en ny procedureregel, der gav Kommissionen bemyndigelse til at træffe beslutninger af den pågældende art.

65. Dette betyder imidlertid ikke, at Kommissionen ikke havde mulighed for – som krævet i artikel 233 EF – at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme afgørelserne i Jülich I-sagen og i sagen SAFBA m.fl. Den havde mindst to muligheder.

66. For det første kunne Kommissionen have anmodet Rådet om at få tildelt kompetence til at vedtage en forordning om fastsættelse af nye afgifter for de pågældende produktionsår. Kommissionens påstand om, at en sådan anmodning ville have været formålsløs, idet de to institutioner var uenige om den korrekte beregning, forekommer mig ikke overbevisende. Foranstaltningen ville alene have vedrørt Kommissionens formelle kompetence til at fastsætte afgifterne på ny og ikke beregningsmåden for disse.

67. For det andet var vedtagelsen af en forordning, som påpeget af sagsøgerne, blot én måde, hvorpå Domstolens afgørelse kunne opfyldes [29]. Tilbagebetalinger er først og fremmest en sag mellem sukkerproducenterne og de nationale agenturer (idet der, om nødvendigt, kan ske prøvelse ved de nationale retsinstanser) [30]. Det er i overensstemmelse med Jülich I-dommen naturligvis ønskværdigt, at afgifter tilpasses hinanden i hele EU. Til dette formål kunne Kommissionen have udfærdiget en vejledning vedrørende de korrekte beregninger. Ethvert spørgsmål om en sådan vejledning kunne have været forelagt Domstolen til præjudiciel afgørelse, som det er sket i de foreliggende sager (skønt det måske ikke ville have været muligt at anlægge annullationssøgsmål for Retten).

68. Eftersom den anfægtede forordning ligeledes henviste til EF-traktaten som dens retsgrundlag, er der imidlertid rejst spørgsmål om, hvorvidt artikel 37 EF eller 233 EF (nu henholdsvis artikel 43 TEUF og 266 TEUF) kunne give Kommissionen den fornødne kompetence. Det mener jeg ikke.

69. For det første fremgår følgende af Fælles praktisk vejledning i affattelse af fællesskabslovgivning [31]: »Hvis det direkte retsgrundlag for retsakten er en traktatbestemmelse, anføres efter den generelle henvisning til traktaten »særlig artikel …« […] Er retsaktens direkte retsgrundlag derimod en afledt retsakt […], angives denne i den næste henvisning med angivelse af den relevante artikel (»…, særlig artikel …«)«. Idet det formodes, at Kommissionen fulgte sin egen vejledning, henviste den derfor ikke til nogen særlig traktatbestemmelse som direkte hjemmel for den anfægtede forordning. Der henvistes udelukkende til grundforordningens artikel 15, stk. 8, og artikel 16, stk. 5.

70. For det andet gav artikel 37 EF ikke Kommissionen nogen lovgivende kompetence på landbrugsområdet, men alene en beføjelse til at fremsætte forslag til Rådet. Enhver foranstaltning vedtaget på dette grundlag skulle vedtages af Rådet.

71. For det tredje bemærkes, at selv om Kommissionen i medfør af artikel 233 EF skulle opfylde Jülich I-dommen, gav denne bestemmelse ikke i sig selv Kommissionen hjemmel til at vedtage en forordning, for hvilken der ikke i traktaten eller i den afledte ret fandtes anden bemyndigelse – i det mindste når der, som i den foreliggende sag, var alternative måder at sikre opfyldelsen på.

72. Jeg mener derfor, at den anfægtede forordning er formelt ugyldig, idet den ikke havde hjemmel på det tidspunkt, hvor den blev vedtaget.

73. Dette betyder imidlertid ikke, at Domstolen skal afstå fra at undersøge, om den beregning, som den anfægtede forordning er baseret på, er i overensstemmelse med grundforordningen. Selv om sidstnævnte er formelt ugyldig, skal nationale agenturer, over for hvilke der er blevet fremsat krav, og nationale retsinstanser, for hvilke der er blevet anlagt sager, stadig tilpasse produktionsafgifterne for at sikre opfyldelse af Jülich I-dommen, med eller uden yderligere hjælp fra Kommissionen. Denne tilpasning skal være i overensstemmelse med kravene i grundforordningen som fortolket af Domstolen, og det giver ikke mening at forsinke denne stillingtagen til en fremtidig Jülich III-sag.

29 — Jf. analogt dom af 5.3.1980, sag 76/79, Könecke mod Kommissionen, Sml. s. 665, præmis 14 og 15.

30 — Jf. f.eks. dom af 27.9.2007, sag C-351/04, Ikea Wholesale, Sml. I, s. 7723, præmis 67 og 68. Jf. også artikel 8, stk. 1, i afgørelsen om egne indtægter, nævnt ovenfor i punkt 10.

31 — Fælles praktisk vejledning for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen til alle, der arbejder med affattelse af lovtekster i EU's institutioner, 2003, ajourført i 2009, punkt 9.4 og 9.5.

Beregningens gyldighed

74. Kernen i spørgsmålet er enkel: Skulle Kommissionen i beregningen efter grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra d), i »det samlede restitutionsbeløb« have medregnet restitutioner, der kunne være blevet ansøgt om på grund af eksportforpligtelser, men hvorom der rent faktisk aldrig blev ansøgt, og som aldrig er blevet udbetalt?

75. Som det ses af de foreliggende sager, kan det anvendte udtryk (»det »samlede restitutionsbeløb«) uheldigvis både betyde »det samlede restitutionsbeløb, der kan ansøges om« og »det samlede restitutionsbeløb, der er udbetalt«.

76. Det kan af denne manglende præcision først og fremmest udledes, at da bestemmelsen oprindeligt blev udformet, antog lovgiver, at der ikke var tvivl om meningsindholdet. Det synes vanskeligt at forestille sig, at lovgiver, da beregningsmetoden for produktionsafgifter blev udformet og debatteret, skulle havde forestillet sig alternative fortolkninger af begrebet »det samlede restitutionsbeløb«, der efter beregningen førte til to forskellige resultater, uden at præcisere, hvilken af disse der skulle anvendes, eller i det mindste uden at give en valgmulighed i gennemførelseslovgivningen.

77. En plausibel forklaring er, at lovgiver formodede, at alle restitutioner, der kan ansøges om, rent faktisk ville blive krævet og udbetalt. Når et udtryk som »restitutioner« anvendes uden yderligere forbehold, og medmindre andet følger af konteksten, er den eneste naturlige fortolkning, at udtrykket henviser til restitutioner, der rent faktisk er udbetalt.

78. Derfor mener jeg, at udgangspunktet må være en stærk, men ikke nødvendigvis uafkræftelig, formodning om, at »det samlede restitutionsbeløb« alene omfatter de restitutioner, der faktisk er udbetalt, og ikke omfatter potentielle restitutioner, der aldrig er ansøgt om eller udbetalt.

79. Kommissionen har imidlertid fremsat en række grunde til, at udtrykket bør fortolkes således, at det omfatter samtlige potentielle restitutioner, og disse påstande skal undersøges. Disse grunde kan opsummeres således: i) at det var den fortolkning, som forordning nr. 1837/2002, som Domstolen ikke fandt ugyldig i Jülich I-sagen, var baseret på, ii) den er i overensstemmelse med medregningen af eksportforpligtelser, med hensyn til hvilke der ikke blev ansøgt om restitutioner, i nævneren af brøken, iii) den er i overensstemmelse med henvisningen til de anslåede mængder og beløb i grundforordningens artikel 15, og iv) den sikrer, at producenterne dækker omkostningerne til eksportrestitutioner. Jeg vil undersøge disse påstande en for en.

Overensstemmelse med en fortolkning, der ikke er fundet ugyldig

80. Kommissionen har gjort gældende, at den blot anvendte samme beregningsgrundlag i den anfægtede forordning som i forordning nr. 1837/2002, som Domstolen undersøgte i Jülich I-sagen og ikke fandt ugyldig. For at sikre overensstemmelse mellem de fem produktionsår, der er omfattet af grundforordningen, måtte den nødvendigvis genanvende den pågældende metode i den anfægtede forordning. Endvidere havde den, uden protester fra sukkerproducenterne, anvendt samme beregningsgrundlag i tidligere produktionsår, der var omfattet af andre forordninger, der indholdsmæssigt var stort set identiske med grundforordningen.

81. Jeg kan ikke godtage denne begrundelse, selv om »det samlede restitutionsbeløb« og »den samlede eksportforpligtelsestonnage« i forbindelse med beregningerne i disse tidligere år omfattede henholdsvis restitutioner, der kunne have været, men ikke blev, ansøgt om, og eksportforpligtelser, for hvilke der kunne have været, men ikke blev, ansøgt om restitutioner [32].

32 — Formodningen anfægtes ikke formelt, men det anførtes under retsmødet, at hverken sukkerproducenterne eller medlemsstaterne var i stand til at efterprøve dette.

82. I Jülich I-sagen blev Domstolen anmodet om at fortolke grundforordningen i henseende til to elementer i den overordnede beregning: »det overskud, der kan udføres« og »den samlede eksportforpligtelsestonnage«, der blev anvendt i den videre beregning af »det gennemsnitlige tab pr. ton«. Domstolen blev ikke anmodet om at tage stilling til, og tog heller ikke stilling til, den korrekte fortolkning af det andet element i sidstnævnte beregning, nemlig »det samlede restitutionsbeløb«. Derfor har Domstolens konklusion om, at »gennemgangen af forordning nr. 1837/2002 [intet] har […] frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden heraf«, ikke nogen betydning for, hvorledes Kommissionen har fortolket »det samlede restitutionsbeløb« i den pågældende forordning. Selv om, som Kommissionen har anført, samtlige elementer i beregningen blev forelagt Domstolen, var de forelagte spørgsmål og følgelig Domstolens undersøgelse heraf begrænset til visse af disse elementer. Disse inkluderede ikke det i den foreliggende sag omhandlede element.

83. Det har heller ingen betydning, om Kommissionen i tidligere forordninger for sektoren, som indeholdt stort set enslydende bestemmelser, konsekvent har anvendt samme fortolkning af begrebet »det samlede restitutionsbeløb« ved beregningen af »det gennemsnitlige tab pr. ton«. Selv om et sådant grundlag blev anvendt og ikke anfægtet, kan lovligheden heraf ikke afhænge af en gentagen brug og accept, men af en korrekt fortolkning af det relevante retsgrundlag.

84. Jeg anerkender, at Kommissionen i forbindelse med en berigtigelse af beregninger, som Domstolen har fundet ukorrekte, kan finde det hensigtsmæssigt at anvende en klassisk metode, der ikke er fundet ukorrekt. At dens fortolkning af begrebet »det samlede restitutionsbeløb« i forordning nr. 1837/2002 ikke førhen er blevet anfægtet og dermed ej heller kritiseret af Domstolen, betyder imidlertid ikke, at den alternative fortolkning, som er blevet anvendt i de forordninger, der er erklæret ugyldige, var ukorrekt. Domstolen har heller ikke hverken anfægtet eller kritiseret dette.

85. Jeg anerkender ligeledes, at alt andet lige skal bestemmelser, som stort set er enslydende, fortolkes ens. Grundforordningen fastsatte imidlertid en ordning for sukkersektoren, der var væsentligt forskellig fra både dens forgænger og efterfølger. Eftersom konteksten ikke hele tiden var den samme, var der ikke noget afgørende behov for, at fortolkningen var den samme i enhver henseende. Hvad angår de fem produktionsår, der er omfattet af grundforordningen, kunne Kommissionen – såfremt der forelå tilstrækkelig hjemmel – konsekvent have berigtiget alle fem forordninger om fastsættelse af produktionsafgifter, såfremt dette var blevet krævet i Jülich I-dommen. Den synes imidlertid ikke at have overvejet denne mulighed.

86. Det må derfor konkluderes, at den omstændighed, at Kommissionen tidligere (og endda systematisk) har fortolket udtrykket »det samlede restitutionsbeløb« således, at det omfatter restitutioner, der kunne have været, men ikke blev, ansøgt om, ikke påvirker fortolkningen af udtrykket i forbindelse med grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra d).

Overensstemmelse mellem tæller og nævner

87. Kommissionen har gjort gældende, at det ved fastsættelsen af »det gennemsnitlige tab pr. ton« (»det samlede restitutionsbeløb« divideret med »den samlede eksportforpligtelsestonnnage«) er logisk at anse *både* brøkens tæller (»det samlede restitutionsbeløb«) *og* nævner (»den samlede eksportforpligtelsestonnnage«) for begge at omfatte *enten* samtlige tilfælde, hvori der kunne være givet restitution, uanset om den blev udbetalt eller ej, *eller* alene de tilfælde, hvori der rent faktisk blev udbetalt restitutioner. Det vil være inkonsekvent, hvis tælleren alene omfattede de tilfælde, hvori der faktisk blev betalt restitution, mens nævneren omfattede samtlige tilfælde, hvori der kunne gives restitution, uanset om den blev udbetalt eller ej. Da nævneren i henhold til Jülich I-dommen skal omfatte samtlige tilfælde, hvori der kunne være givet restitution, må det samme gælde for tælleren.

88. Dette umiddelbart besnærende argument er i sidste ende ikke overbevisende.

89. Såfremt »det gennemsnitlige tab pr. ton« alene skulle fastsættes i forhold til den eksportforpligtelsestonnnage, med hensyn til hvilke restitution rent faktisk blev betalt, ville både tæller og nævner have været begrænset til tilfælde, hvor der blev udbetalt restitution. Det var den fremgangsmåde, der blev anvendt i de forordninger, der blev fundet ugyldige, men Domstolen fastslog, at nævneren skulle omfatte *alle* de udførte produktmængder, uanset om der var betalt restitutioner eller ej.

90. Under disse omstændigheder, og medmindre udtrykket »gennemsnitligt tab pr. ton« skal tillægges en betydning, som afviger fra den sædvanlige opfattelse heraf[33], skal summen af det egentlige tab (dvs. af egentlige restitutioner) divideres med den samlede mængde tons, der rent faktisk er udført. En anden mulighed, som dog er forbundet med større besvær, er at beregne restitutionsbeløbet betalt for hvert udført ton (nogle gange vil det være lig nul) og at fastsætte gennemsnittet ved at sammenlægge alle disse beløb og dividere med antal tons (inklusive dem, hvor restitutionen var lig nul). At erstatte disse nul-beløb med fiktive beløb synes at stride mod al logik.

91. Tereos' advokat anførte under retsmødet, at såfremt en erhvervsdrivende tilbyder fire kilo sukker for tre kilos pris, vil den gennemsnitlige pris pr. kilo, som kunden betaler, være den samlede pris divideret med fire og ikke med tre. Såfremt det samlede beløb blev divideret med tre, ville det være ensbetydende med at se bort fra det fjerde, »gratis« kilo i brøkens nævner. Hvis denne analyse overføres på beregningen i grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra d), ville det medføre, at der blev set bort fra de udførte mængder, for hvilke der ikke var betalt restitution – hvilket ville være i strid med Jülich I-dommen.

92. Kommissionen fulgte ikke helt denne fremgangsmåde i den anfægtede forordning, men opnåede stort set samme resultat ved at lægge til tælleren. Såfremt (i eksemplet med fire for tre's pris) den normale pris for et kilo lægges til tælleren, bliver resultatet det samme, som hvis det fjerde kilo fratrækkes nævneren. Kommissionens fremgangsmåde neutraliserede i vidt omfang ændringen af nævneren som krævet i Jülich I-dommen – hvilket i vid udstrækning forklarer, hvorfor de nye afgifter fastsat i den pågældende forordning ikke afviger meget fra dem, der var fastsat i de tidligere forordninger, som Domstolen fandt ugyldige.

93. Jeg kan ikke se, hvorledes ændringen af tælleren skulle bunde i hensyn til indre sammenhæng i forbindelse med definitionen af elementerne i den division, der skal foretages.

Overensstemmelse med »anslået« samlet tab

94. Kommissionen har henledt opmærksomheden på, at grundforordningens artikel 15 gentagne gange henviser til anslåede[34] mængder og beløb og til forpligtelser, »der skal opfyldes«. Navnlig henvises der i beregningen i artikel 15, stk. 3, der anvender tal, der først anslås for hvert produktionsår og dernæst justeres i lyset af de samlede tal for de pågældende fem produktionsår, til »anslået samlet tab« selv efter justeringen. Ydermere fastslog Domstolen i Jülich I-dommen, at »metoden for beregning af det anslåede samlede tab under alle omstændigheder tilsigter, at der på fremadrettet og konventionel vis foretages en fastlæggelse af de tab, der skyldes afsætning af Fællesskabets overskudsproduktion«[35]. Kommissionen udleder heraf, at det ikke har været hensigten, at de beløb og mængder, der skal tages i betragtning ved beregningerne, skal være de egentlige tal som endeligt fastsat efter modtagelse af alle oplysninger, men snarere, at de skal afspejle behovet for at forudse udgifter og indtægter i det pågældende budget. Følgelig ræsonnerer den, at der ved beregningerne skal tages hensyn til samtlige restitutioner, der potentielt skal udbetales, og ikke til dem, der rent faktisk er blevet udbetalt, uanset om der efterfølgende fastsættes endelige tal.

33 — Det er ikke blevet foreslået, at udtrykket »gennemsnitlig« har en anden betydning end en rent aritmetisk betydning.

34 — Selv om den engelske sprogversion og visse andre sprogversioner anvender forskellige termer (på engelsk anvendes f.eks. »forecast«, »estimate« og »foreseeable«), anvender andre sprogversioner konsekvent den samme term (f.eks. på fransk »prévisible« og tysk »voraussichtlich«), og en sondring synes ikke tilsigtet.

35 — Dommens præmis 43.

95. Det er korrekt, at grundforordningen anvender en terminologi, der er fremadskuende. Dette synes uundgåeligt, hvis – som forordningen foreskriver – tallene skal konstateres (ifølge artikel 15, stk. 1) individuelt inden udgangen af hvert produktionsår eller (ifølge artikel 15, stk. 2) kumulativt inden udgangen af den femårige periode. Det betyder imidlertid ikke, at endelige tal ikke skal anvendes, når først de er tilgængelige. Således henviser artikel 15, stk. 2, litra a) – der har betydning for samtlige beregninger i artikel 15, stk. 2, selv om de skal udføres inden udgangen af den femårige periode – til det »endelige« tal, og 14. betragtning i præamblen henviser til »det samlede konstaterede tab«.

96. Det skal ligeledes bemærkes, at den anfægtede forordning blev vedtaget i november 2009, mere end tre år efter afslutningen af det sidste produktionsår, og det er ikke gjort gældende, at endelige tal for eksportrestitutioner, der rent faktisk er betalt, ikke var tilgængelige på det tidspunkt. (De forordninger, der blev korrigeret ved den anfægtede forordning, blev ganske vist alle vedtaget mere end tre måneder efter afslutningen af det pågældende produktionsår). Endvidere fremgår det af syvende betragtning i præamblen til gennemførelsesforordningen, som blev vedtaget af Kommissionen selv, at hensigten var at opnå acontobetaling af produktionsafgifter på grundlag af overslag og dernæst fastsætte afgifterne endeligt, når der forelå nøjagtige oplysninger.

97. Såfremt hensigten var at begrænse beregningen til anslåede eksportrestitutioner, uanset om de blev betalt eller ej, og selv når der forelå endelige tal, måtte man have forventet en udtrykkelig udtalelse herom i lovgivningen. Ordlyden som sådan, set i dens sammenhæng, tyder ikke på en sådan hensigt.

98. Efter min opfattelse afkræfter Kommissionens argument derfor ikke formodningen om, at »det samlede restitutionsbeløb« alene henviser til restitutioner, der faktisk er betalt, og således ikke omfatter rent potentielle restitutioner, der aldrig er ansøgt om og udbetalt.

Et mere præcist resultat

99. I sine indlæg for Domstolen har Kommissionen fremlagt et skema, der for hvert af de fem produktionsår, der er reguleret af grundforordningen, viser: i) restitutionsbeløbet tildelt sukkerproducenter[36], ii) afgifterne som beregnet i den anfægtede forordning, og iii) afgifterne genberegnet i overensstemmelse med den metode, som sagsøgerne i hovedsagerne er fortalere for. Ifølge Kommissionen viser disse tal, at over den femårige periode var de afgifter, som opkrævedes i henhold til den anfægtede forordning, ca. 60 mio. EUR lavere end de tildelte restitutioner, mens afgifterne fastsat i henhold til sagsøgernes metode ville resultere i et beløb, som var ca. 346 mio. EUR lavere end de tildelte restitutioner. Kommissionen har således gjort gældende, at omkostningerne ved restitutionerne allerede ikke dækkes af afgifterne fastsat i den anfægtede forordning, og at sagsøgernes metode vil stille producenterne endnu mere gunstigt.

100. Kommissionens tal for de tildelte restitutionsbeløb har været genstand for stor diskussion. Det påstås navnlig, at tallene inkluderede eksportrestitutioner, der ikke var udbetalt[37], og/eller produktionsrestitutioner. Under retsmødet fremlagde sagsøgerne alternative tal med henblik på at vise, at de i den anfægtede forordning fastsatte afgifter over den femårige periode overskred de tildelte restitutioner med mellem 325 mio. EUR og 338 mio. EUR, mens de afgifter, der blev fastsat i henhold til sagsøgernes metode, kun ville overskride restitutionerne med mellem 39 mio. EUR og 53 mio. EUR. (Endvidere mener jeg ikke, at nogen af de tildelte samlede restitutionsbeløb uden videre kan henføres til de tal, der er oplyst i forvaltningskomitéens dokumenter, udarbejdet af Kommissionen og formandskabet – og at de sidstnævnte dokumenter synes indbyrdes modstridende i henseende til de pågældende beløb).

36 — Den præcise overskrift til denne kolonne varierer lidt fra sag til sag. I én sag præciseres det, at restitutionerne er eksportrestitutioner, i en anden, at de er restitutioner »betalt« til producenter. Tallene er imidlertid alle identiske.

37 — Det bemærkes, at *såfremt* (og kun såfremt) sådanne restitutioner er medregnet i det samlede »tildelte restitutionsbeløb«, er det nødvendigt med højere produktionsafgifter med henblik på at dække disse beløb. En måde, hvorpå der kan opnås højere produktionsafgifter, er at inkludere de samme restitutioner, som ikke er udbetalt, i brøkens tæller.

101. »Judex non calculat«, som repræsentanten for den tyske regering formulerede det under retsmødet. Når Domstolen får forelagt så mange forskellige tal, gør den klogt i at modstå enhver fristelse til at søge en aritmetisk løsning.

102. Et punkt fremgår imidlertid klart af begge de for Domstolen fremlagte talsæt. Ingen af de foreslåede beregninger viser et sammenfald mellem eksportrestitutioner og produktionsafgifter. Hvert beløb kan være højere end det andet, og uanset hvilken metode der anvendes, vil afvigelsen variere fra år til år (f.eks. var produktionsafgifterne efter begge metoder lavere end eksportrestitutionerne for produktionsåret 2002/03 og højere for 2003/04).

103. Det vil givetvis være ønskeligt at kunne fortolke grundforordningen således, at afvigelsen blev så lille som mulig. Afvigelsesgraden i de fremlagte tal er imidlertid en stærk indikation af, at et sådant resultat ikke kan sikres, uanset om »det samlede restitutionsbeløb« inkluderer eventuelle restitutioner, der ikke er udbetalt, eller ej. Det kan skyldes, at det samlede resultat påvirkes af andre faktorer, der ikke har noget at gøre med beregningen i grundforordningens artikel 15, stk. 1. Uanset hvad forklaringen er, begrunder det imidlertid ikke, at beregningsparametrene fordrejes med henblik på at opnå et bestemt resultat.

104. Det bemærkes ligeledes, at det fremgår af artikel 2, stk. 3, og artikel 6 i afgørelsen om egne indtægter [38], at kun 75% af de opkrævede produktionsafgifter betales til EU-budgettet, og det indbetalte beløb er ikke øremærket til noget specifikt formål. Derfor er begrundelsen for at søge en eksakt overensstemmelse mellem afgifter og restitutioner mærkbart svækket.

105. Jeg vil derfor foreslå Domstolen at undersøge, hvordan grundforordningen er *udformet* for at sikre, at produktionsafgifter dækker omkostningerne til eksportrestitutioner, snarere end hvordan specifikke beregninger kan afvige fra, hvad der må anses for et ideelt resultat.

106. Formålet med grundforordningen er, at »producenterne har det fulde finansielle ansvar for de tab, der hvert produktionsår opstår som følge af afsætningen af Fællesskabets overskudsproduktion under kvoteordningen i forhold til det interne forbrug« [39]. Dette mål skal imidlertid nås »på en rimelig, men effektiv måde« [40] og ikke udelukkende strengt aritmetisk ved at dividere tab med overskud [41].

107. Det kan være hensigtsmæssigt at anskue de forskellige trin i beregningen i en anden rækkefølge end den, der følger af grundforordningens artikel 15, stk. 1.

108. »Det samlede tab«, der skal dækkes af produktionsafgifterne, er ikke det samlede tab, som EU pådrager sig i henseende til samtlige restitutioner, der er betalt i forbindelse med eksport i produktionsåret. Det er den del af det pågældende tab, der kan henføres til »det overskud, der kan udføres«. »Det overskud, der kan udføres«, er den del af EU-produktionen inden for A- og B-kvoterne, der udgør overskud af internt forbrug. Uanset hvilke specifikke sukkermængder der rent faktisk udføres, skaber forekomsten af et sådant overskud et behov for eksport og giver følgelig anledning til betaling af eksportrestitutioner. Selv om produktionen ikke oversteg forbruget, ville noget eksport dog stadig være berettiget til restitution. Det er derfor logisk – og i fuld overensstemmelse med princippet om selvfinansiering, der understøtter grundforordningen – at der til det overskud, der kan udføres, udelukkende henføres den del af omkostningerne ved eksportrestitutionerne, som kun er opstået på grund af et sådant overskud, og at begrænse produktionsafgifterne til et niveau, der alene dækker denne del af de samlede omkostninger.

38 — Jf. ovenfor i punkt 7 og 8.

39 — 11. betragtning i præamblen til grundforordningen.

40 — Niende betragtning i præamblen til grundforordningen.

41 — Jf. også Jülich I-dommen, præmis 42 og 43.

109. Den del af de samlede omkostninger, der skal henføres til det overskud, der kan udføres, beregnes pro rata. For den samlede eksportforpligtelsestonnnage i et givent produktionsår er der et tilsvarende antal restitutioner. Dette samlede beløb (tælleren) divideret med de samlede forpligtelser (nævneren) giver en gennemsnitlig restitution for hvert ton, som dernæst ganges med mængden af overskud, der kan udføres, for at få det beløb, der kan henføres til dette overskud –»det samlede tab«, som vil være afgørende for størrelsen af produktionsafgifterne.

110. Jeg har i punkt 89 ff. ovenfor forklaret, hvorfor jeg mener, at det er i overensstemmelse med en indre logik, at samtlige udførte mængder medtages i brøkens nævner, og der i tælleren kun medtages restitutioner, der rent faktisk er betalt, med henblik på at fastsætte »det gennemsnitlige tab pr. ton«. Er dette synspunkt imidlertid i overensstemmelse med karakteren af og idéen med beregningen af »det samlede tab«, på grundlag af hvilket produktionsafgifterne fastsættes? Det mener jeg er tilfældet.

111. »Det overskud, der kan udføres«, medtager ikke samtlige udførte mængder med ret til restitution (såfremt jeg under retsmødet forstod Kommissionen ret, svarer det til ca. halvdelen af disse mængder). Internt forbrug opfyldes delvist ved import eller lagre overført fra tidligere produktionsår. Ud af produktion inden for A- og B-kvoter i et givent produktionsår vil nogle mængder derfor dække forbrug inden for EU, nogle udføres, og andre lagres for at blive overført til næste produktionsår. Forholdet vil imidlertid ikke svare til opdelingen mellem internt forbrug og overskud, der kan udføres, i grundforordningens artikel 15, stk. 1.

112. Formålet med at identificere »det overskud, der kan udføres« som et trin i fastsættelsen af »det samlede tab«, er således ikke at fastslå det restitutionsbeløb, der faktisk er betalt for hvert ton. Det er snarere at fastslå, i hvilket omfang det samlede restitutionsbeløb er øget ved forekomsten af det overskud, der kan udføres. De mængder, der rent faktisk udføres, udgøres af dem, der er udført som uforarbejdede varer, og dem, der er udført i forarbejdede varer, hvor sidstnævnte omfatter mængder, med hensyn til hvilke der både er betalt og ikke er betalt restitutioner. Det er nærliggende at antage, at de relevante størrelsesforhold finder anvendelse på alle opfyldte eksportforpligtelser, uanset om de kan henføres til det overskud, der kan udføres, eller ej. Disse størrelsesforhold skal derfor fremgå af »det gennemsnitlige tab pr. ton«, der henføres til overskuddet. Dette opnås ved at udelukke restitutioner, der ikke er betalt, fra »det samlede restitutionsbeløb« i grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra d), og ikke ved at inkludere dem i det pågældende beløb.

113. Derfor ser jeg igen ingen grund til at afvige fra den formodning, som jeg udledte af ordlyden af bestemmelsen, som beskrevet i punkt 74 ff. ovenfor. Jeg mener derfor, at udtrykket »samlede restitutionsbeløb« i grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra d), alene omfatter restitutioner, der rent faktisk er betalt, og at den anfægtede forordning er ugyldig, for så vidt som beregningen af afgifterne fastsat for de pågældende produktionsår i »det samlede restitutionsbeløb« i den i den pågældende bestemmelse anførte betydning inkluderer restitutioner, der kunne være ansøgt om i forbindelse med eksportforpligtelser, men hvorom der rent faktisk aldrig blev ansøgt, og som ikke blev udbetalt.

Andre fremførte ugyldighedsgrunde

114. Ovennævnte betragtninger synes tilstrækkelige til at besvare de for Domstolen forelagte spørgsmål i relation til den formelle og materielle gyldighed af den anfægtede forordning og den korrekte fortolkning af grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra d). Under retsforhandlingerne er der imidlertid fremført en række andre indsigelser vedrørende gyldigheden af den anfægtede forordning. De skal kort nævnes.

115. Alle disse indsigelser skyldes i det væsentlige, at Kommissionen i den anfægtede forordning ikke begrænsede sig til strengt at gennemføre den fortolkning af grundforordningen, der gives i Jülich I-dommen. Som anført er jeg enig med sagsøgerne i hovedsagerne – og med samtlige de regeringer, på nær en, som har afgivet indlæg – i, at ændringen i beregningen af »det samlede restitutionsbeløb«

i den anfægtede forordning ikke blot ikke var krævet af den pågældende dom, men endog var uforenelig med den, for så vidt som beregningen neutraliserede virkningen af dommens konstatering af, at »eksportforpligtelser, der skal opfyldes«, omfattede samtlige udførte mængder, uanset om der var betalt restitution eller ej. Som følge af denne uforenelighed er det blevet gjort gældende, at den anfægtede forordning tilsidesatte principperne om retssikkerhed, om forbud mod tilbagevirkende kraft og om beskyttelse af den berettigede forventning. Det er ligeledes blevet gjort gældende, at den anfægtede forordning er utilstrækkeligt begrundet, og at Kommissionen har begået magtfordrejning.

116. Hvad angår de første tre principper, der påstås tilsidesat, fremgår det af fast retspraksis, at selv om retssikkerhedsprincippet som udgangspunkt er til hinder for, at en EU-retsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, kan dette rent undtagelsesvis tillades, når det tilstræbte mål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt [42]. Henset til disse betingelser må det derfor godtages, at når Domstolen har erklæret en kommissionsforordning ugyldig på grund af specifikke mangler, kan Kommissionen vedtage en ny lovgivning med tilbagevirkende kraft med henblik på at rette op på disse mangler, når den situation, der opstår som følge af ugyldigheden, ligeledes er uforenelig med EU-retten, og når uforeneligheden ikke kan afhjælpes uden en sådan ny lovgivning.

117. I de foreliggende sager var ny lovgivning som nævnt [43] alene en af de mulige foranstaltninger med henblik på at afhjælpe den konkrete situation. Det er derfor ikke sikkert, at det tilstræbte mål krævede vedtagelse af en ny forordning. Hvordan det end forholder sig, krævede dommen i Jülich I-sagen imidlertid ikke, hverken eksplicit eller implicit, en ændring i beregningsmetoden for »det samlede restitutionsbeløb«. I det omfang dette aspekt ved beregningen ikke har været genstand for nogen vurdering fra Domstolens side, kunne alle berørte parter have en berettiget forventning om, at det ikke ville blive ændret med tilbagevirkende kraft. Jeg er derfor enig i, at den anfægtede forordning tilsidesatte principperne om retssikkerhed, om forbud mod tilbagevirkende kraft og om beskyttelse af den berettigede forventning.

118. Hvad angår Kommissionens forpligtelse til at begrunde en ændring af metoden for beregning af »det samlede restitutionsbeløb« må det medgives, at præamblen til den anfægtede forordning indeholder en forklaring – skønt den efter min opfattelse ikke er gyldig – på en tilbagevenden til den beregningsmetode, der er anvendt i forordning nr. 1837/2002. Det fremgår ligeledes, at Kommissionens detaljerede beregninger og de tal, hvorpå de var baseret, var tilgængelige for medlemsstaterne i forvaltningskomitéen. Endvidere synes sukkerproducenterne ikke at have haft vanskeligt ved at få disse oplysninger i tilstrækkeligt god tid, således at de kunne anlægge annullationssøgsmål ved Retten, og de relevante dokumenter er fremlagt for Domstolen som bilag til en række indlæg. Under disse omstændigheder mener jeg derfor ikke, at den anfægtede forordning er ugyldig alene som følge af en utilstrækkelig begrundelse.

119. Endelig er påstanden om magtmisbrug blevet forelagt Domstolen på to måder. Helt generelt er det blevet gjort gældende, at Kommissionens beføjelse til at vedtage en ny forordning ikke omfattede retten til at ændre beregningsmetoden for »det samlede restitutionsbeløb«. Selv om jeg er enig i denne påstand, mener jeg ikke, at det er nødvendigt at behandle den som et selvstændigt ugyldighedsanbringende. Nærmere bestemt er det blevet gjort gældende, at Kommissionens fremgangsmåde ikke bundede i et ønske om at opfylde grundforordningens artikel 15, men i, at den var klar over, at der var utilstrækkelige midler i budgettet for egne indtægter til at foretage alle de tilbagebetalinger, der ville blive fremsat krav om, såfremt der ikke skete en ændring i »det samlede restitutionsbeløb«, og at flere bidrag fra medlemsstaterne således ville blive nødvendige. Såfremt dette bevises, vil det efter min mening være udtryk for et klart magtmisbrug. I forbindelse med anmodningerne om præjudiciel afgørelse er Domstolen imidlertid ikke blevet forelagt noget bevis, der gør det muligt at fastslå, om det var tilfældet eller ej.

42 — Jf. nyere dom af 19.3.2009, sag C-256/07, Mitsui & Co. Deutschland, Sml. I, s. 1951, præmis 32.

43 — Ovenfor i punkt 66.

120. Jeg vil nu behandle de to spørgsmål, som kun blev rejst i British Sugar-sagen, hvoraf det ene ikke desto mindre er relevant i alle lignende sager, og det andet kan være relevant i visse medlemsstater.

Renter af tilbagebetalinger

121. Det fremgår, at der i et vist omfang er blevet betalt for høje produktionsafgifter på grundlag af en ugyldig EU-lovgivning. Såfremt der behørigt fremsættes krav om tilbagebetaling heraf, skal de nationale agenturer, et par år efter at de blev opkrævet, betale dem tilbage til producenterne, og dernæst skal EU betale til de nationale agenturer. I enhver sag om en sådan tilbagebetaling er det vigtigt at vide, om disse beløb skal tilskrives renter.

122. I hovedsagen i British Sugar er et krav om renter i princippet muligt efter engelsk ret, men det nationale agentur har gjort gældende, at der ikke kan tilkendes renter, da det ikke selv kan kræve renter fra EU. Det henholder sig til punkt 4 i Kommissionens vejledning til medlemsstaterne om anvendelsen af den anfægtede forordning [44], hvoraf det i væsentlige fremgår, at enhver rente af beløb, som medlemsstater har betalt tilbage til producenter, ikke kan fratrækkes EU's egne indtægter, da den gældende lovgivning ikke indeholder bestemmelse herom.

123. Den forelæggende ret ønsker derfor oplyst, om EU-retten er til hinder for, at producenter kan tilkendes renter, såfremt det nationale agentur ikke kan kræve en tilsvarende rente fra EU's egne indtægter, om det er korrekt, at der ikke kan kræves en sådan rente, og om EU-retten er til hinder for, at en national ret eller et nationalt agentur i henhold til national ret udøver et skøn til ikke at tildele renter.

124. Det fremgår af fast retspraksis, at i mangel af EU-retlige bestemmelser vedrørende tilbagebetaling af afgifter, der er opkrævet med urette i henhold til EU-forordninger, der er erklæret ugyldige, skal alle spørgsmål, som vedrører tilbagebetalingen, herunder eventuel betaling af rente, og herunder også det tidspunkt, fra hvilket renterne skal beregnes, samt rentesatsen afgøres i henhold til national ret [45]. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, i hvilket omfang EU-bestemmelserne, navnlig dem, der vedrører en medlemsstats mulighed – eller manglende mulighed – for at få renter fra EU-midler, kan hindre anvendelsen af disse nationale bestemmelser.

125. Udgangspunktet må være den underliggende årsag til at tilkende renter i det hele taget. Denne årsag skal findes i forbuddet mod en berigelse, der i den gængse betydning i common law er »uretfærdig«, eller i civilretten »ugrundet« eller uberettiget [46].

126. I dommen i sagen Masdar (UK) mod Kommissionen [47] fastslog Domstolens Store Afdeling som følger: »Ifølge de retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, har en person, der har lidt et tab, der forbedrer en anden persons aktiver, uden at der er et juridisk grundlag for denne berigelse, normalt ret til tilbagebetaling for dette tab fra den berigede person [...] […] [S]øgsmål, der er støttet på ugrundet berigelse – i den form, de er indrettet i de fleste nationale retssystemer – […] [indeholder] ikke nødvendigvis betingelser om, at sagsøgtes adfærd er ulovlig eller culpøs [...] Derimod er det [...] væsentligt, at berigelsen ikke har noget gyldigt juridisk grundlag [...] Eftersom den ugrundede berigelse, som defineret ovenfor, er en kilde til forpligtelser uden for kontrakt, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, finder disse principper også anvendelse på Fællesskabet, når en fysisk eller juridisk person foreholder det at have opnået ugrundet berigelse på vedkommendes bekostning.« Disse betragtninger synes i særlig grad anvendelige på omstændighederne i de foreliggende sager.

44 — Et »non-paper« fremlagt for Domstolen.

45 — Jf. dom af 15.9.1998, forenede sager C-279/96, C-280/96 og C-281/96, Ansaldo Energia m.fl., Sml. I, s. 5025, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis. Jf. også dom af 8.3.2001, forenede sager C-397/98 og C-410/98, Metallgesellschaft m.fl., Sml. I, s. 1727, præmis 86, og af 7.9.2006, sag C-470/04, N, Sml. I, s. 7409, præmis 60.

46 — Jf. en nylig sammenlignende oversigt i R. Williams, *Unjust enrichment and public law, a comparative study of England, France and the EU*, Hart, 2010.

47 — Dom af 16.12.2008, sag C-47/07 P, Sml. I, s. 9761, præmis 44-47.

127. Når EU-budgettet har modtaget, enten direkte eller indirekte, et beløb fra en erhvervsdrivende, som det ikke var berettiget til, har det opnået en ugrundet berigelse. Den situation genoprettes i væsentligt omfang ved en tilbagebetaling af den pågældende hovedstol. I perioden mellem modtagelsen og tilbagebetalingen har beløbet imidlertid stået til rådighed for EU og ikke for den erhvervsdrivende. Desuden giver penge, der står til rådighed for en part snarere end en anden, renter til førstnævnte og ikke sidstnævnte.

128. I den pågældende situation er det væsentlige ikke så meget den eventuelle ugrundede berigelse af den part, der er i besiddelse af beløbet, som den manglende adgang til almindelig berigelse hos den part, der ikke er i besiddelse af beløbet. Det var logikken i præmis 82-89 i Domstolens afgørelse i Metallgesellschaft-sagen [48], hvor det blev fastslået, at opkrævningen af forskudsskat, i strid med EU-retten, gav skatteyderen ret til at kræve »det rentebeløb, der ville være opstået som afkast af det beløb, der ikke har været til rådighed som følge af skatteopkrævningen i form af forskudsskat«. I overensstemmelse med Masdar-dommen skal dette princip ligeledes finde anvendelse, når EU selv, snarere end en medlemsstat, er skyld i fejlen ved opkrævning af en afgift.

129. Følgelig mener jeg, at det almindelige princip, som udelukker ugrundet berigelse, kræver, at det skal være muligt for en sukkerproducent, der har ret til tilbagebetaling af en afgift opkrævet af det kompetente nationale agentur og indbetalt til EU-budgettet, at kræve renter af det pågældende beløb for den periode, hvor beløbet ikke stod til rådighed for denne.

130. For så vidt som det pågældende beløb stod til rådighed for EU-budgettet selv snarere end medlemsstaten, skal det nationale agentur, der har pligt til at betale renterne, endvidere kunne søge dækning for det pågældende rentebeløb samt hovedstolen fra EU-budgettet.

131. I denne henseende synes argumenterne om, at lovgivningen om egne indtægter ikke indeholder nogen bestemmelser om sådanne renter, ikke overbevisende. Det er ikke nødvendigt med en udtrykkelig bestemmelse for at tillade anvendelsen af et almindeligt princip som det foreliggende, og der er ikke nævnt nogen bestemmelse, der kan hindre betaling af renter. Derimod indeholder den pågældende lovgivning [49] en udtrykkelig bestemmelse om medlemsstaters rentebetaling, når beløb, der skal erlægges, betales for sent. Det ville være urimeligt, hvis der ikke var mulighed for at få renter i den modsatte situation, hvor beløb uretmæssigt var blevet krediteret.

132. Kommissionen har imidlertid anført, at de 25% af beløbet for produktionsafgifterne, som medlemsstaterne har tilbageholdt »ved hjælp af opkrævningsomkostninger«, dækker enhver rente, som det nationale agentur er forpligtet til at betale i overensstemmelse med national ret. Den lægger til grund, at når beløb opkræves af medlemsstater og indbetales til EU's egne indtægter, kan forholdet mellem den afgiftspligtige person og medlemsstaten ikke sidestilles med forholdet mellem medlemsstaten og EU. Et nationalt agenturs manglende opkrævning af en afgift, som skal erlægges, fritager ikke medlemsstaten fra dens forpligtelse til at betale det pågældende beløb til EU-budgettet sammen med eventuelle dertil knyttede renter [50]. Ligeledes medfører den omstændighed, at en medlemsstat er forpligtet til at betale renter i forbindelse med tilbagebetaling af beløb fra egne indtægter, som er uretmæssigt opkrævet, ikke en tilsvarende ret til at kræve renter af EU i forbindelse med en korrigering af regnskaberne. De 25%, som medlemsstaten har tilbageholdt, skal dække samtlige omkostninger forbundet med opkrævningen, herunder omkostninger i forbindelse med nationale tvister vedrørende følgerne af beløb, der er betalt for meget. Da der i henhold til national ret kræves renter i forbindelse med en sådan national tvist, bør de anses for opkrævningsomkostninger.

48 — Nævnt ovenfor i fodnote 45.

49 — Artikel 11, stk. 1, i forordningen om egne indtægter, jf. ovenfor i punkt 12.

50 — Dom af 15.11.2005, sag C-392/02, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 9811, præmis 63.

133. Jeg er ikke overbevist. Såfremt det nationale agenturs undladelse af at opkræve en afgift, der skal erlægges, ikke fritager medlemsstaten fra dens forpligtelse til at betale det pågældende beløb til EU-budgettet sammen med eventuelle renter, må den logiske konklusion være, at når EU-lovgiver uretmæssigt pålægger en afgift, som opkræves og betales til EU-budgettet af medlemsstaterne, som dernæst skal tilbagebetale de pågældende beløb med renter til de afgiftspligtige personer, er EU ikke fritaget fra forpligtelsen til at tilbagebetale disse beløb med renter til medlemsstaten.

134. Hvad angår de 25%, som medlemsstaten har tilbageholdt, er det korrekt, at en sådan procentsats må afspejle en overraskende grad af ineffektivitet, såfremt den ikke skulle dække mere end de egentlige opkrævningsomkostninger. Man kan håbe, at kun en del heraf rent faktisk skal tjene dette formål. I bestemmelserne om egne indtægter er der imidlertid ingen antydninger af, at restbeløbet skal dække renter ved tilbagebetaling af beløb, der uretmæssigt er opkrævet på grundlag af EU-forordninger, der er fundet ugyldige – hvilket ikke er omfattet af den gængse betydning af udtrykket »opkrævning«.

135. I denne henseende er den mest åbenlyse fremgangsmåde efter min opfattelse den, der er fremført af den franske regering i dens indlæg, hvorefter det samlede afgiftsprovenu blot skal deles mellem EU og medlemsstaten. 75% af afgiften betales til EU-budgettet, og 25% tilbageholdes af medlemsstaten. Følgelig skal 75% af det beløb, der skal tilbagebetales, sammen med dertilhørende renter, pålægges EU-budgettet, og restbeløbet skal pålægges medlemsstaten.

136. De første to dele af High Courts fjerde spørgsmål bør derfor besvares således, at EU-retten ikke er til hinder for, at erhvervsdrivende fra det kompetente nationale agentur opnår en forrentning af beløb, som er betalt for meget i henhold til en ugyldig forordning, og er heller ikke til hinder for, at det pågældende agentur får dækket det tilsvarende rentebeløb fra EU-budgettet.

137. Tilbage står den tredje del af spørgsmålet, nemlig om EU-retten er til hinder for, at en national ret udøver et skøn, den måtte have efter national ret, til ikke at tilkende renter overhovedet.

138. Hvad angår den forelæggende ret følger et sådant skøn af Section 35A, stk. 1, i Senior Courts Act 1981: »[...] i sager [...] som vedrører krav om betaling af gæld [...], kan der i det tilkendte beløb inkluderes simpel rente til en sats, som retten finder passende, for hele eller dele af gælden [...] for hele eller dele af perioden fra den dato, hvor søgsmålsgrunden opstod, og til [betaling eller domsafsigelse]«.

139. Ifølge fast retspraksis finder sådanne nationale bestemmelser anvendelse ved fastsættelsen af enhver tilkendelse af renter i sager som den foreliggende.

140. Dette gælder imidlertid kun »i mangel af [EU-]retlige bestemmelser vedrørende tilbagebetaling af afgifter, der er opkrævet med urette i henhold til [EU-]forordninger, der er erklæret ugyldige« [51].

141. I de foreliggende sager er der måske ikke sådanne EU-retlige »bestemmelser«, men efter min opfattelse skal individuelle nationale bestemmelsers forrang vige for et almindeligt princip, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, og som anerkendes i anvendelsen af EU-retten. Ifølge dette princip kan renter opkræves for at kompensere for afskærelsen fra at kunne nyde godt af de beløb, der uretmæssigt er blevet opkrævet. Såfremt der er en gyldig grund til at nedsætte tilkendte rentebeløb (f.eks. som følge af sagsøgerens adfærd), kan den nationale retsinstans med henblik på en sådan nedsættelse udøve ethvert skøn, den måtte have efter national ret. Den blotte omstændighed, at der for EU-budgettet er tale om et tab, kan imidlertid ikke i henhold til EU-retten anses for en gyldig grund i den henseende.

51 — Dommen i sagen Ansaldo Energia m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 45, præmis 28.

Den korrekte valutakurs

142. Det sidste spørgsmål, der skal behandles, er kun relevant, såfremt tilbagebetalingen foretages i en anden valuta end euro. Blandt de tre hovedsager vedrører dette derfor kun British Sugar, skønt spørgsmålet kan være relevant i andre medlemsstater. Når i) de for meget betalte beløb oprindeligt var fastsat i euro og dernæst på forskellige tidspunkter blev omregnet til pund med henblik på opkrævning, ii) enhver tilbagebetaling til det nationale agentur fra EU-budgettet nødvendigvis skal omregnes fra euro til pund på et senere tidspunkt, og iii) der i den pågældende periode har været valutakurssvingninger, hvilken dato eller datoer skal da anvendes med henblik på at foretage de nødvendige omregninger?

143. Ifølge den anfægtede forordnings artikel 6 finder artikel 1-4 anvendelse fra ikrafttrædelsen af de pågældende forordninger, hvis bestemmelser de erstatter. Endvidere fremgår følgende af punkt 5 i Kommissionens vejledning til medlemsstaterne om anvendelsen af den anfægtede forordning [52]: »I tilfælde af opkrævede sukkerafgifter har de medlemsstater, der ikke har vedtaget euroen, konverteret beløbene fastsat i euro i de gældende sukkerforordninger med henblik på at indsætte beløbene på kontoen for egne indtægter. Af konsekvenshensyn, og eftersom berigtigelsesforordningen finder anvendelse med tilbagevirkende kraft, skal den samme vekselkurs, som medlemsstaten anvendte, da de oprindelige sukkerafgifter blev beregnet, ligeledes anvendes til at omregne de korrigerede afgifter. Selv om tilbagebetaling af uretmæssigt betalte afgifter reguleres af national ret, synes anvendelsen af historiske vekselkurser at være i overensstemmelse med karakteren af og formålet med tilbagebetalingen og med målet om, at der ved gennemførelsen af tilbagebetalinger i forskellige medlemsstater undgås forvridninger.« Dernæst minder vejledningen medlemsstaterne om de årlige forordninger, der for hvert af de pågældende produktionsår fastsatte den specifikke vekselkurs, der særligt var gældende for produktionsafgifter, for valutaer i de medlemsstater, der ikke har indført den fælles valuta.

144. I England og Wales kan en sagsøger nedlægge, en behørigt begrundet påstand om betaling af et pengebeløb fastsat i udenlandsk valuta. Såfremt han får medhold i sin påstand, tilkendes han beløbet i den pågældende valuta »eller det tilsvarende beløb i pund på tidspunktet for betalingen« [53]. På det grundlag har British Sugar for den nationale ret nedlagt påstand om tilbagebetaling af det for meget betalte beløb, fastsat i euro og omregnet til pund til den kurs, der var gældende på tidspunktet for betalingen.

145. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om den gældende kurs fastsættes i henhold til EU-retten, og i bekræftende fald om den anfægtede forordnings artikel 6 kræver anvendelse af den kurs, der fandt anvendelse ved beregningen af den oprindelige afgift, og i givet fald om artikel 6 er gyldig.

146. Jeg har allerede konkluderet, at den anfægtede forordning er formelt ugyldig som helhed, og at den er materielt ugyldig, for så vidt som den er baseret på en særlig beregningsmetode. I det lys synes det irrelevant at foretage en yderligere undersøgelse af meningen med og gyldigheden af artikel 6, der alene vedrører ikrafttrædelsesdatoerne og anvendelse af bestemmelser, jeg finder ugyldige.

147. Da samme spørgsmål imidlertid vil opstå i forbindelse med enhver efterfølgende forordning, der skal erstatte den anfægtede forordning, er det et relevant spørgsmål, om datoen for fastsættelse af den gældende vekselkurs overhovedet er et EU-retligt anliggende.

148. Den korrekte vekselkurs er i princippet et »spørgsmål, som vedrører tilbagebetalingen« i den i retspraksis omhandlede betydning [54], og skal som sådan fastsættes i overensstemmelse med nationale bestemmelser.

52 — Jf. fodnote 44 ovenfor.

53 — British Sugar har i denne henseende henvist til Practice Directions (praktiske anvisninger) 16, punkt 9.1, og 40B, punkt 10, i Civil Procedure Rules (reglerne om retsplejen i borgerlige sager).

54 — Jf. ovenfor, punkt 124.

149. Som Kommissionen imidlertid har påpeget, gælder disse bestemmelser ikke i et tomrum, og den nationale ret kan ikke se bort fra aspekter, der reguleres af EU-retten – navnlig den omstændighed, at specifikke vekselkurser, fastsat for hvert produktionsår, fandt anvendelse, da produktionsafgifterne oprindeligt blev opkrævet. Jeg er enig med Kommissionen i, at såfremt en producents krav skal afgøres på grundlag af *restitutio in integrum*, synes det logisk at tage disse vekselkurser i betragtning. Såfremt en senere vekselkurs alligevel fandt anvendelse som følge af nationale bestemmelser, synes det hensigtsmæssigt, at den nationale ret skal tage eventuelle ekstra fortjenester (eller tab) i betragtning, når den tilkender renten.

Forslag til afgørelse

150. I lyset af det ovenstående mener jeg, at Domstolen skal besvare de af Finanzgericht Düsseldorf, High Court of Justice (England og Wales) og tribunal de grande instance, Nanterre, forelagte spørgsmål således:

»– Kommissionens forordning (EF) nr. 1193/2009 af 3. november 2009 om berigtigelse af forordning (EF) nr. 1762/2003, (EF) nr. 1775/2004, (EF) nr. 1686/2005 og (EF) nr. 164/2007 og om fastsættelse af produktionsafgifterne i sukkersektoren for produktionsåret 2002/03, 2003/04, 2004/05, 2005/06 er formelt ugyldig, for så vidt som den som hjemmel angiver Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker, og navnlig artikel 15, stk. 8, første led, og artikel 16, stk. 5.

– Forordning nr. 1193/2009 er materielt ugyldig, for så vidt som beregningen af afgifterne fastsat for de pågældende produktionsår, i »det samlede restitutionsbeløb« i den i artikel 15, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1260/2001 anførte betydning, inkluderer restitutioner, der kunne være ansøgt om i forbindelse med eksportforpligtelser, men hvorom der rent faktisk ikke blev ansøgt, og som ikke blev udbetalt.

– Udtrykket »det samlede restitutionsbeløb« i artikel 15, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1260/2001 omfatter kun restitutioner, der rent faktisk er udbetalt.

– EU-retten er ikke til hinder for, at erhvervsdrivende fra det kompetente nationale agentur opnår en forrentning af beløb, som er betalt for meget i henhold til en ugyldig forordning, og er heller ikke til hinder for, at det pågældende agentur får dækket det tilsvarende rentebeløb fra EU-budgettet. Den nationale ret skal ved udøvelsen af det skøn, den måtte have efter national ret til ikke at tilkende renter under sådanne omstændigheder, tage i betragtning, at ulovligheden af den oprindelige afgift kan henføres til EU, og at EU-retten er til hinder for, at den part, der afskæres fra at kunne nyde godt af et pengebeløb som følge af en foranstaltning, der tilsidesætter EU-retten, påføres et »uberettiget tab«.

– Når en national ret pålægger et nationalt agentur at tilbagebetale beløb, der i henhold til en ugyldig forordning er betalt for meget til det pågældende agentur, i en anden valuta end euro, som dernæst omregnes til euro ved beløbenes betaling til EU-budgettet, skal spørgsmål, såsom den valuta, som tilbagebetalingen kræves foretaget i, og den relevante dato for fastsættelse af den gældende vekselkurs, afgøres i overensstemmelse med national ret under hensyntagen til enhver bestemmelse i EU-retten, der finder anvendelse på tilsvarende spørgsmål, såsom tilkendelse af renter.«