CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 27 oktober 2011 [1]

**Gevoegde zaken C-113/10, C-147/10 en C-234/10**

**Zuckerfabrik Jülich AGtegenHauptzollamt AachenBritish Sugar plctegen Rural Payments Agency enTereostegen Directeur général des douanes et droits indirects**

[Verzoeken van respectievelijk het Finanzgericht Düsseldorf (Duitsland), de High Court of Justice of England and Wales (Verenigd Koninkrijk) en het Tribunal de grande instance de Nanterre (Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Suiker — Vaststelling van productieheffingen — Uitvoerrestituties — Berekening van het gemiddelde verlies per ton — Inaanmerkingneming van fictief restitutiebedrag voor zonder restitutie uitgevoerde hoeveelheden — Terugbetaling van op grond van ongeldig verklaarde verordeningen geheven bedragen — Toe te passen wisselkoers — Toekenning van rente”

1. De onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de verkoopseizoenen voor suiker tussen 2001 en 2006, toen er een productieoverschot was ten opzichte van het verbruik in de Europese Unie en de prijzen aanzienlijk hoger lagen dan op de wereldmarkt. Daar is met name op gereageerd door het toekennen van quota aan de producenten. Binnen bepaalde quota geproduceerde suiker kon worden uitgevoerd met uit productieheffingen te financieren restituties. De heffingen werden berekend door vermenigvuldiging van het „uit te voeren overschot” met het „gemiddelde verlies per ton” voor elk verkoopseizoen. Dat gemiddelde verlies werd verkregen door het „totale bedrag van de restituties” te delen door de totale omvang van de in het lopende verkoopseizoen „na te komen uitvoerverbintenissen”.

2. De vraag waar het in deze zaken in hoofdzaak om draait is hoe het „totale bedrag van de restituties” in dat verband moet worden gedefinieerd. De onduidelijkheid vloeide voort uit het feit dat de uitvoerrestituties voor sommige hoeveelheden suiker in uitgevoerde verwerkte producten die daarvoor in aanmerking kwamen, waren aangevraagd noch betaald.

3. In de verordeningen tot vaststelling van de productieheffingen voor de verkoopseizoenen van 2003 tot en met 2006 heeft de Commissie die hoeveelheden wel meegerekend in het „uit te voeren overschot” maar niet in de „na te komen uitvoerverbintenissen”. In 2008 oordeelde het Hof in het arrest Zuckerfabrik Jülich e.a. (hierna: „Jülich I”) [2], waarin het was verzocht uitspraak te doen over de geldigheid van die berekening, dat in beide gevallen rekening had moeten worden gehouden met alle uitgevoerde hoeveelheden producten, ongeacht of daarvoor daadwerkelijk restituties waren betaald, en dat de betrokken verordeningen derhalve ongeldig waren. Het heeft zich echter niet uitgesproken over de vraag of in het „totale bedrag van de restituties” eveneens alle beschikbare restituties, ongeacht of zij daadwerkelijk waren betaald, moesten worden meegeteld of uitsluitend de werkelijk betaalde restituties.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Arrest van 8 mei 2008 (C-5/06 en C-23/06-C-36/06, Jurispr. blz. I-3231).

4. In 2009 stelde de Commissie een nieuwe verordening vast ter rectificatie van de ongeldig verklaarde verordeningen. In haar berekeningen nam zij in het „totale bedrag van de restituties" alle beschikbare restituties in aanmerking, ongeacht of zij daadwerkelijk waren betaald. De herberekende heffingen verschillen amper van de oorspronkelijk vastgestelde heffingen, maar zijn hoger dan het geval zou zijn geweest wanneer uitsluitend de werkelijk betaalde restituties in het „totale bedrag van de restituties" waren betrokken.

5. Een aantal producenten heeft zowel de berekening als de rechtsgrondslag van de nieuwe verordening in geding gebracht, en drie nationale rechterlijke instanties hebben het Hof om een uitspraak over de geldigheid ervan verzocht. Een van deze rechterlijke instanties vraagt voorts met betrekking tot te verrichten terugbetalingen welke datum moet worden aangehouden voor de toepassing van wisselkoersen en of rente kan worden toegekend.

## Materieel en procedureel kader

*De wetgeving inzake de eigen middelen*

6. De eigen middelen van de Europese Gemeenschappen waren ten tijde van de feiten geregeld bij besluit van de Raad 2000/597[3] (hierna: „eigenmiddelenbesluit") en verordening nr. 1150/2000 van de Raad[4] (hierna: „eigenmiddelenverordening").

7. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, sub a, van het eigenmiddelenbesluit vormden de ontvangsten uit „de bijdragen en andere heffingen die in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker zijn vastgesteld" op de begroting van de Europese Unie op te voeren eigen middelen.

8. Artikel 2, lid 3, bepaalde: „Als inningskosten houden de lidstaten 25 % in op de in lid l, sub a [...], bedoelde bedragen [...]."

9. Artikel 6 luidde: „De in artikel 2 bedoelde ontvangsten dienen zonder onderscheid te worden gebruikt voor de financiering van alle uitgaven die op de begroting zijn opgevoerd."

10. Artikel 8, lid 1, van dit besluit bepaalde: „De in artikel 2, lid 1, sub a, [...] bedoelde eigen middelen van de Gemeenschappen worden door de lidstaten geïnd overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen [...]."

11. Krachtens artikel 9, lid 1, van de eigenmiddelenverordening moest iedere lidstaat bij zijn schatkist of een door de lidstaat aan te wijzen orgaan een rekening op naam van de Commissie openen en de eigen middelen op het credit van die rekening boeken.

12. Artikel 11, lid 1, van deze verordening luidde: „Elke te late boeking op de in artikel 9, lid 1, bedoelde rekening verplicht de betrokken lidstaat tot het betalen van rente [...]."[5]

3 — Besluit 2000/597/EG, Euratom van de Raad van 29 september 2000 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 253, blz. 42), thans vervangen door besluit 2007/436/EG, Euratom van de Raad van 7 juni 2007 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 163, blz. 17).

4 — Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 houdende toepassing van besluit 94/728/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 130, blz. 1).

5 — Als gewijzigd bij verordening (EG, Euratom) nr. 2028/2004 van de Raad van 16 november 2004 tot wijziging van verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 houdende toepassing van besluit 94/728/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen (PB L 352, blz. 1). Artikel 11 had in de oorspronkelijke versie geen genummerde leden maar bevatte dezelfde bepaling, gevolgd door nadere bijzonderheden betreffende de toe te passen rentevoeten.

*De basisverordening*

13. Verordening (EG) nr. 1260/2001 [6] van de Raad (hierna: „basisverordening") regelde een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector suiker voor de verkoopseizoenen 2001/2002 tot en met 2005/2006. Zij is per 1 juli 2006 ingetrokken en vervangen. [7]

14. In de considerans werd onder meer overwogen:

„(9) De redenen waarom de Gemeenschap tot nu toe met een productiequotaregeling [...] heeft gewerkt, gelden momenteel nog altijd. In die regeling zijn evenwel wijzigingen aangebracht om [...] de Gemeenschap de nodige instrumenten te verschaffen om [er] op een rechtvaardige maar doelmatige wijze voor te zorgen dat de kosten die verbonden zijn aan de afzet van de overschotten die voortvloeien uit de omvang van de productie in de Gemeenschap in verhouding tot het verbruik, volledig door de producenten zelf worden gefinancierd [...].

[...]

(11) De gemeenschappelijke marktordening in de sector suiker stoelt enerzijds op het beginsel van volledige financiële verantwoordelijkheid van de producenten voor elk verkoopseizoen voor de verliezen die voortvloeien uit de afzet van de overschotten die de Gemeenschap in het kader van de quotaregeling ten opzichte van het interne verbruik produceert [...].

(12) [...] Het is wenselijk de zelffinancieringsregeling met productieheffingen voor de sector en de productiequotaregeling te handhaven.

(13) Op deze wijze wordt de financiële verantwoordelijkheid gegarandeerd door de bijdragen van de producenten die worden betaald in de vorm van een basisproductieheffing voor de volledige productie van A- en B-suiker[ 8 ], maar die maximaal 2 % van de interventieprijs voor witte suiker bedraagt, en een B-heffing die geldt voor de productie van B-suiker en maximaal 37,5 % van laatstgenoemde prijs mag bedragen. [...] Ten gevolge van deze limieten is volledige zelffinanciering van de sector per verkoopseizoen onder de eerder genoemde omstandigheden niet mogelijk. Derhalve dient te worden voorzien in de toepassing van een aanvullende heffing.[ 9 ]

(14) [Er] dient een coëfficiënt te worden bepaald die geldt voor de gehele Gemeenschap en die voor dat verkoopseizoen de verhouding weergeeft tussen enerzijds het geconstateerde totale verlies en anderzijds het totaal van de ontvangsten aan productieheffingen. [...]"

15. De verordening zorgde er aldus voor dat de aan de afzet van productieoverschotten verbonden kosten voor de Unie door heffingen op de productie werden gefinancierd door de producenten.

6 — Verordening van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 178, blz. 1). De productie in de suikersector omvat suiker, isoglucose en insulinestroop. Omdat in de onderhavige zaken enig belang om de producten te onderscheiden ontbreekt, zal ik hierna uitsluitend spreken over „suiker".

7 — Bij verordening (EG) nr. 318/2006 van de Raad van 20 februari 2006 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 58, blz. 1), die op haar beurt is ingetrokken bij en vervangen door verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten („Integrale-GMO-verordening") (PB L 299, blz. 1).

8 — In de suikersector werden in de betrokken periode drie productiecategorieën onderscheiden. Voor de productie van A- en B-suiker golden quota die in beginsel overeenkwamen met respectievelijk de vraag op de interne markt en met de uitvoer van suikeroverschotten met restitutie. C-suiker was buiten die quota geproduceerde suiker en mocht niet vrij worden verhandeld in de Unie, maar moest zonder restitutie worden uitgevoerd ten laste van de suikerindustrie.

9 — Ik zal hierna de basisproductieheffing, de B-heffing en de aanvullende heffing gezamenlijk aanduiden als „productieheffingen".

16. Krachtens artikel 7, lid 3, werden productierestituties verleend voor suiker van oorsprong uit de lidstaten of die zich aldaar in het vrije verkeer bevond, die bij de vervaardiging van bepaalde producten van de chemische industrie werd gebruikt. Het bedrag van de restitutie werd vastgesteld rekening houdend met de kosten van de bevoorrading op de wereldmarkt.

17. De artikelen 27 tot en met 29 voorzagen voor bepaalde categorieën suikerproducten in de toekenning van uitvoerrestituties, die overeenkwamen met het verschil tussen de prijzen op de wereldmarkt en in de Unie. Omgekeerd voorzag artikel 33 in een uitvoerheffing wanneer de prijs van suiker op de wereldmarkt de interventieprijs overschreed. In de praktijk waren de prijzen op de wereldmarkt altijd lager, zodat alle uitvoer van A- en B-suiker voor restituties in aanmerking kwam en er nooit uitvoerheffingen werden geïnd.

18. Wat de berekening van de productieheffingen betreft, bepaalde artikel 15 [10] met name:

„1. Vóór het einde van elk verkoopseizoen worden geconstateerd:

a) de verwachte hoeveelheden A- en B-suiker [...] die voor het lopende verkoopseizoen worden geproduceerd;

b) de hoeveelheden suiker [...] waarvan wordt verwacht dat zij in het lopende verkoopseizoen voor verbruik binnen de Gemeenschap[ [11] ] zullen worden afgezet;

c) het uit te voeren overschot, berekend door de onder a bedoelde hoeveelheden te verminderen met de onder b bedoelde hoeveelheden;

d) het verwachte gemiddelde verlies of de verwachte gemiddelde opbrengst per ton suiker voor de voor het lopende verkoopseizoen na te komen uitvoerverbintenissen.[ [12] ]

Dit gemiddelde verlies of deze gemiddelde opbrengst is gelijk aan het verschil tussen het totale bedrag van de restituties en het totale bedrag van de heffingen[ [13] ], gerelateerd aan de totale omvang van de betrokken uitvoerverbintenissen;

e) het verwachte totale verlies of de verwachte totale opbrengst, berekend door vermenigvuldiging van het onder c bedoelde overschot met het onder d) bedoelde gemiddelde verlies of de onder d bedoelde gemiddelde opbrengst.

2. Vóór het einde van het verkoopseizoen 2005/2006 [...] worden cumulatief voor de verkoopseizoenen 2001/2002 en 2005/2006 geconstateerd:

a) het uit te voeren overschot, uitgaande van de uiteindelijke productie van A- en B-suiker [...], enerzijds, en van de uiteindelijke voor verbruik binnen de Gemeenschap afgezette hoeveelheid suiker [...], anderzijds;

b) het gemiddelde verlies of de gemiddelde opbrengst per ton suiker, resulterend uit het totaal van de betrokken uitvoerverbintenissen en vastgesteld overeenkomstig de in lid 1, sub d, tweede alinea, aangegeven berekeningsmethode;

10 — De formulering was echter in wezen gelijk gebleven aan die van artikel 28 van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 177, blz. 4).

11 — Zie voor de bepaling van die hoeveelheden, de punten 21 en 32 hierna.

12 — Zie voor de begripsbepaling van deze verplichtingen, de punten 22 en 32 hierna. Met het gebruik van het begrip „verbintenissen” wordt het feit weerspiegeld dat krachtens artikel 22, lid 1, voor de afgifte van uitvoercertificaten een zekerheid moest worden gesteld als garantie voor uitvoer binnen een bepaalde termijn.

13 — Omdat er nooit uitvoerheffingen werden geïnd, kwam het „verschil tussen het totale bedrag van de restituties en het totale bedrag van de heffingen” eenvoudigweg neer op het totale bedrag van de restituties.

c) het totale verlies of de totale opbrengst, berekend door vermenigvuldiging van het onder a bedoelde overschot met het onder b bedoelde gemiddelde verlies of de onder b bedoelde gemiddelde opbrengst;

d) de totale som van de geïnde basisproductieheffingen en B-heffingen.

Het verwachte totale verlies of de verwachte totale opbrengst als bedoeld in lid 1, sub e, wordt aangepast aan de hand van het verschil tussen de cijfers die zijn geconstateerd als bedoeld onder c en d.

3. Wanneer de overeenkomstig lid 1 geconstateerde cijfers na aanpassing overeenkomstig lid 2 [...] wijzen op een te verwachten totaal verlies, wordt dit verlies gedeeld door de verwachte hoeveelheid A- en B-suiker [...] die voor het lopende verkoopseizoen is geproduceerd. Het hieruit resulterende bedrag moet bij de fabrikanten worden geïnd als basisproductieheffing op hun productie van A- en B-suiker [...].

[...]

4. Wanneer als gevolg van de limitering van de basisproductieheffing het in lid 3, eerste alinea, bedoelde totale verlies niet volledig kan worden gedekt, wordt het saldo gedeeld door de verwachte hoeveelheid B-suiker [...] die voor het betrokken verkoopseizoen wordt geproduceerd. Het hieruit resulterende bedrag moet bij de fabrikanten worden geïnd als B-heffing op hun productie van B-suiker [...].

[...]

5. Wanneer, op grond van de in lid 1 bedoelde vaststellingen, blijkt dat, als gevolg van de limitering van de basisproductieheffing en van de B-heffing als vastgesteld in de leden 3 en 4, het gevaar bestaat dat het te verwachten totale verlies voor het lopende verkoopseizoen niet wordt gedekt door de verwachte opbrengst uit deze heffingen, wordt het in lid 4, eerste streepje, bedoelde maximumpercentage zo herzien dat dit totale verlies kan worden gedekt, met dien verstande evenwel dat de heffing niet hoger mag zijn dan 37,5 %.

[...]

6. Verliezen die voortvloeien uit de toekenning van de in artikel 7, lid 3, bedoelde productierestituties worden in aanmerking genomen bij de vaststelling van het in lid 1, sub e, bedoelde totale verlies.

7. De in dit artikel bedoelde heffingen worden door de lidstaten geïnd.

8. De uitvoeringsbepalingen van dit artikel worden [...] vastgesteld en met name:

— de bedragen van de te innen heffingen,

[...]”

19. Artikel 16 bepaalde dat een aanvullende heffing werd geïnd wanneer het verlies voor het betrokken verkoopseizoen niet volledig werd gedekt door de in artikel 15, leden 3, 4 en 5, voorziene heffingen. Artikel 16, lid 5, voorzag in de vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de toepassing van die aanvullende heffing.

*De uitvoeringsverordening*

20. Met name op basis van de artikelen 15, lid 8, en 16, lid 5, van de basisverordening heeft de Commissie verordening nr. 314/2002[14] (hierna: „uitvoeringsverordening") vastgesteld. Hierin was (onder meer) geregeld hoe de hoeveelheid in de Gemeenschap afgezette, voor consumptie bestemde hoeveelheden suiker in de zin van artikel 15, leden 1, sub b, en 2, sub a, van de basisverordening moest worden bepaald, en wat onder na te komen uitvoerverbintenissen in de zin van artikel 15, lid 1, sub d, van de basisverordening was te verstaan.

21. Krachtens artikel 6, lid 4, van de uitvoeringsverordening, zoals gewijzigd, moesten de voor verbruik binnen de Gemeenschap afgezette hoeveelheden worden berekend op basis van 1) de totale hoeveelheden die aan het begin van het verkoopseizoen waren opgeslagen, de in het kader van de A- en de B-quota geproduceerde hoeveelheden, de hoeveelheden die in ongewijzigde staat waren ingevoerd en de hoeveelheden die in ingevoerde producten waren verwerkt, verminderd met 2) de totale hoeveelheden die in ongewijzigde staat waren uitgevoerd, de hoeveelheden die in uitgevoerde producten waren verwerkt, de hoeveelheden die aan het einde van het verkoopseizoen waren opgeslagen en de hoeveelheden waarvoor een restitutie bij de productie was verleend als bedoeld in artikel 7, lid 3, van de basisverordening – die laatste betreffen in feite de in de chemische industrie gebruikte hoeveelheden.

22. Artikel 6, lid 5, van de uitvoeringsverordening definieerde „uitvoerverbintenissen voor het lopende verkoopseizoen" in wezen als: alle hoeveelheden die bestemd zijn voor uitvoer in ongewijzigde staat met uitvoerrestituties of -heffingen a) die zijn vastgesteld door middel van voor dat verkoopseizoen geopende openbare inschrijvingen, b) op basis van in dat verkoopseizoen afgegeven uitvoercertificaten, c) alle te verwachten uitvoer in de vorm van verwerkte producten met uitvoerrestituties of -heffingen die daartoe in dat verkoopseizoen zijn vastgesteld, d) hoeveelheden waarvoor bewijzen voor productierestituties zoals bedoeld in artikel 7, lid 3, van de basisverordening zijn afgegeven, en e) voedselhulp.

23. De artikelen 6 en 7 van de uitvoeringsverordening bepaalden tevens dat aan de hand van ramingen vastgestelde voorschotten op de productieheffingen werden betaald vóór het einde van het verkoopseizoen. In punt 7 van de considerans werd dit als volgt uiteengezet: „De in artikel 15 van [de basisverordening] bedoelde productieheffingen kunnen pas na afloop van het verkoopseizoen worden berekend omdat de verbintenissen voor de uitvoer van suiker voor een belangrijk deel in de tweede helft van het verkoopseizoen worden aangegaan en de voor die berekening benodigde gegevens dus dan pas beschikbaar zijn. Derhalve is het, om de financiële verantwoordelijkheid van de producenten zo vroeg mogelijk tot haar recht te laten komen, dienstig te bepalen dat geruime tijd vóór het einde van het verkoopseizoen voorschotten op de heffingen moeten worden betaald die zijn berekend aan de hand van ramingen. [...] De vaststelling van de heffingsbedragen, en dus ook de inning ervan, mag pas gebeuren wanneer zo exact mogelijke gegevens, vooral over de consumptie, bekend zijn."

De berekeningsformule in kort bestek

24. De onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen het uitgangspunt voor de berekening van de productieheffingen, namelijk het „totale verlies" voor ieder verkoopseizoen.

25. Overeenkomstig de hiervoor genoemde bepalingen was dat „totale verlies" voor elk betrokken seizoen, het „uit te voeren overschot" vermenigvuldigd met het „gemiddelde verlies per ton".

14 — Verordening (EG) nr. 314/2002 van de Commissie van 20 februari 2002 houdende uitvoeringsbepalingen voor de quotaregeling in de sector suiker (PB L 50, blz. 40), zoals met name gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1140/2003 van de Commissie van 27 juni 2003 (PB L 160, blz. 33). Deze is met ingang van 1 juli 2006 ingetrokken bij en vervangen door verordening (EG) nr. 952/2006 van de Commissie van 29 juni 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 318/2006 van de Raad, wat betreft het beheer van de interne suikermarkt en het quotastelsel (PB L 178, blz. 39).

26. Het „uit te voeren overschot" was, zakelijk weergegeven, de A- en B-productie min het communautaire verbruik. Het vertegenwoordigde derhalve slechts *het overschot van de A- en B-productie gedurende een bepaald seizoen*. Daarnaast gold niet alleen dat C-suiker (de buiten de A- en B-quota geproduceerde Uniesuiker) *zonder* restituties moest worden uitgevoerd, maar dat de voorraden A- en B-suiker, naast bepaalde categorieën ingevoerde suiker, *met* restituties konden worden uitgevoerd.

27. Het verbruik in de Unie werd berekend door de totale geconstateerde niet-verbruikte hoeveelheid (in hoofdzaak: de uitgevoerde en de in de chemische industrie gebruikte hoeveelheden en de A- en B-suikervoorraden aan het einde van het verkoopseizoen) af te trekken van de totale geconstateerde voor verbruik beschikbare hoeveelheid (in hoofdzaak: de voorraden A- en B-suiker aan het begin van het verkoopseizoen, de in de loop van het seizoen geproduceerde A- en B-suiker en de ingevoerde hoeveelheden).

28. Het „gemiddelde verlies per ton" werd verkregen door het „totale bedrag van de restituties" te delen door de „totale omvang van de uitvoerverbintenissen". Het betrof dus een breuk, met als teller het „totale bedrag van de restituties" en als noemer de „totale omvang van de uitvoerverbintenissen".

29. De belangrijkste vraag in de onderhavige zaken is of in de teller van die breuk („totale bedrag van de restituties") de restituties moeten worden meegeteld waarop bij uitvoer aanspraak kon worden gemaakt maar die niet waren aangevraagd. Vaststaat dat in de noemer („totale omvang van de uitvoerverbintenissen") alle hoeveelheden waarvoor recht op restitutie bestaat worden meegeteld, ongeacht of de restitutie daadwerkelijk was aangevraagd.

*De oorspronkelijk vastgestelde heffingen en de betwisting van die heffingen*

30. Sinds 2003 heeft de Commissie bij de jaarlijkse vaststelling van de heffingen onder de „uitvoerverbintenissen" uitsluitend de hoeveelheden verstaan waarvoor daadwerkelijk restituties waren betaald (en niet die waarvoor restituties beschikbaar waren maar niet betaald). Daardoor werd de noemer van de in punt 28 hiervoor beschreven breuk kleiner, zodat het „gemiddelde verlies per ton" hoger uitviel. Tegelijkertijd trok de Commissie echter alle in uitgevoerde producten verwerkte hoeveelheden (ongeacht of daarvoor daadwerkelijk restituties waren betaald) af van de voor verbruik in de Unie beschikbare hoeveelheid. De in de punten 26 en 27 hiervoor uiteengezette berekeningen leverden daardoor een kleinere „geraamde voor verbruik binnen de Gemeenschap afgezette hoeveelheid" op en een groter „uit te voeren overschot" dan anders het geval was geweest. Wanneer het „uit te voeren overschot" vervolgens werd vermenigvuldigd met het „gemiddelde verlies per ton", was het „totale verlies" bijgevolg groter, waardoor de productieheffingen weer hoger werden. Dat had kennelijk een aanzienlijk effect, daar de suikerproducenten vaak geen uitvoerrestituties aanvroegen voor in uitgevoerde producten verwerkte suiker.

31. De bedragen van de productieheffingen voor de verkoopseizoenen 2001/2002, 2002/2003, 2003/20 04 en 2004/2005 zijn vastgesteld bij respectievelijk de verordeningen nrs. 1837/2002, 1762/2003, 1775/2004 en 1686/2005.[15] Betwistingen van de berekening van die heffingen hebben tot een aantal verzoeken om een prejudiciële beslissing van het Hof geleid.

15 — Verordening (EG) nr. 1837/2002 van de Commissie van 15 oktober 2002 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen en van de coëfficiënt voor de aanvullende heffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2001/2002 (PB L 278, blz. 13); verordening (EG) nr. 1762/2003 van de Commissie van 7 oktober 2003 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2002/2003 (PB L 254, blz. 4); verordening (EG) nr. 1775/2004 van de Commissie van 14 oktober 2004 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2003/2004 (PB L 316, blz. 64), en verordening (EG) nr. 1686/2005 van de Commissie van 14 oktober 2005 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen en de coëfficiënt voor de aanvullende heffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2004/2005 (PB L 271, blz. 12).

32. Op 8 mei 2008 wees het Hof het arrest Jülich I. Het besliste dat op grond van artikel 15, lid 1, sub c en d, van de basisverordening met alle onder dit artikel vallende uitgevoerde hoeveelheden producten, ongeacht of daarvoor daadwerkelijk restituties waren betaald, rekening moest worden gehouden bij de berekening van zowel het „uit te voeren overschot" (waarbij zij in mindering moesten worden gebracht op het verbruik) als het „gemiddelde verlies per ton product".

33. Het Hof wees erop dat het „uit te voeren overschot" gelijk is aan het verschil tussen de productie van A- en B-suiker in de Unie en het verbruik binnen de Unie. Derhalve konden de uitgevoerde hoeveelheden producten, ongeacht of daarvoor uitvoerrestituties waren toegekend, niet tot dat verbruik worden gerekend. Zouden de zonder restituties uitgevoerde hoeveelheden worden meegeteld als verbruik binnen de Unie, dan zou dit verbruik te hoog worden ingeschat en het uit te voeren overschot te laag, waardoor het gevaar zou bestaan dat het doel, ervoor te zorgen dat de kosten verbonden aan de afzet van de overschotten volledig door de producenten zelf worden gefinancierd, niet zou worden bereikt. [16]

34. Met betrekking tot het „gemiddelde verlies per ton" overwoog het Hof dat het begrip „na te komen uitvoerverbintenissen" (de noemer van de – hiervoor in punt 28 vermelde – breuk van artikel 15, lid 1, sub d, van de basisverordening) niet overeenkomstig artikel 22, lid 1, van die verordening (ingevolge waarvan voor uitvoer een uitvoercertificaat moest worden overgelegd, dat op zijn beurt weer afhankelijk was van het stellen van een zekerheid dat zou worden voldaan aan de verplichting tot uitvoer tijdens de geldigheidsduur van het certificaat [17]) kon worden uitgelegd als beperkt tot die uitvoerverbintenissen waarvoor daadwerkelijk uitvoerrestituties waren toegekend. Het verwierp het argument van de Commissie dat een dergelijke beperking, door verhoging van het niveau van de productieheffingen, de vorming van overschotten tegen kon gaan, en benadrukte dat de berekening niet verder moest gaan dan nodig was voor het doel van rechtvaardige zelffinanciering door de producenten. [18]

35. Het Hof verklaarde de verordeningen nrs. 1762/2003 en 1775/2004 bijgevolg ongeldig, omdat daarin bij de berekening van het „gemiddelde verlies per ton" slechts rekening was gehouden met de uitvoer waarvoor restitutie was verleend. Bij onderzoek van verordening nr. 1837/2002 was echter niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan konden aantasten, aangezien in deze verordening rekening was gehouden met alle in de vorm van verwerkte producten uitgevoerde hoeveelheden, ongeacht of daarvoor daadwerkelijk restituties waren toegekend.

36. Het Hof sprak zich niet uit – en was daar ook niet om verzocht – over de vraag of ook „het totale bedrag van de restituties" had moeten worden berekend rekening houdend met alle in de vorm van verwerkte producten uitgevoerde hoeveelheden, ongeacht of daarvoor daadwerkelijk restituties waren toegekend.

37. Nadien oordeelde het Hof in de beschikking SAFBA e.a. (hierna: „SAFBA") [19] enerzijds dat artikel 6, lid 4, van de uitvoeringsverordening niet ongeldig was voor zover hierin de hoeveelheden in uitgevoerde verwerkte producten waarvoor geen uitvoerrestitutie was toegekend voor de berekening van de productieheffing niet waren uitgesloten van het „uit te voeren overschot", en anderzijds dat verordening nr. 1686/2005 ongeldig was, omdat de in het arrest Jülich I aanvaarde berekeningsmethode daarin niet in acht was genomen.

16 — Zie in het bijzonder de punten 37 en 44 van het arrest.

17 — Zie voetnoot 12 hiervoor.

18 — Zie met name de punten 48 tot en met 60.

19 — Beschikking van 6 oktober 2008 (C-175/07–C-184/07).

*De litigieuze verordening*

38. De Commissie stelde niet onmiddellijk nieuwe maatregelen vast ter voldoening aan de uitspraak van het Hof. Bij verschillende nationale rechterlijke instanties werden vorderingen ingesteld tot terugbetaling van de krachtens de ongeldig verklaarde verordeningen betaalde heffingen. In een aantal gevallen werd door de rechter de terugbetaling gelast van naar zijn oordeel te veel geheven bedragen. Volgens de Commissie, die weet had van die terugbetalingsbevelen, trokken de nationale rechters en autoriteiten verkeerde conclusies uit het arrest Jülich I. In januari 2009 deelde zij de lidstaten mee dat zij doende was een nieuwe verordening op te stellen met de juiste heffingsbedragen voor de betrokken verkoopseizoenen en dat zij hun zou informeren over de te nemen maatregelen. Die ontwerpverordening werd in september en oktober 2009 besproken in het betrokken comité van beheer, dat echter reserves had bij de berekeningen van de Commissie. En veel lidstaten wilden liever andere, door het Voorzitterschap voorgestelde cijfers gebruiken.

39. Het „totaalbedrag van de restituties" werd door de Commissie in wezen berekend door vermenigvuldiging van het bedrag van alle in aanmerking komende uitvoer, ongeacht of daadwerkelijk restituties waren betaald, met het gemiddelde bedrag van de voor die uitvoer te betalen restitutie. Zowel de teller als de noemer van de in punt 28 hiervoor genoemde breuk weerspiegelde dus de totaalbedragen van de uitvoer waarvoor *recht* op restitutie bestond. Daarentegen bestond in de berekening van het Voorzitterschap de teller alleen uit het *werkelijke* bedrag van de betaalde restituties, terwijl de noemer gelijk bleef. In die berekening was het „totale verlies" en dus ook het niveau van de productieheffingen lager. [20]

40. De Raad slaagde er echter niet in binnen de gestelde termijn een andere verordening vast te stellen. [21] De ontwerpverordening werd bijgevolg door de Commissie in de door haar voorgestelde vorm vastgesteld als verordening nr. 1193/2009 [22] („de litigieuze verordening"), waarbij nieuwe productieheffingen werden vastgesteld voor zowel de verkoopseizoenen waarop de ongeldig verklaarde verordeningen betrekking hadden, als het verkoopseizoen 2005/2006, waarvoor dezelfde berekeningsmethode was toegepast. [23]

41. Als rechtsgrondslagen voor de litigieuze verordening werden in haar considerans het EG-Verdrag en de basisverordening genoemd, met name het eerste streepje van artikel 15, lid 8, en artikel 16, lid 5, ervan.

42. In de punten 5 en 6 van de considerans van de litigieuze verordening wordt vermeld:

„(5) In zijn arrest van 8 mei 2008 [in] de gevoegde zaken C-5/06 en C-23/06 tot en met C-36/06 heeft het Hof geconcludeerd dat bij onderzoek van verordening (EG) nr. 1837/2002 van de Commissie van 15 oktober 2002 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen en van de coëfficiënt voor de aanvullende heffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2001/2002 geen feiten of omstandigheden zijn gebleken die de geldigheid ervan kunnen aantasten. Met het oog op de vaststelling van de productieheffingen in dat verkoopseizoen is de Commissie voor de

20 — De stemverhouding in het beheercomité was volgens de notulen: 37 stemmen voor het ontwerp van de Commissie (zes lidstaten), 281 tegen (17 lidstaten) en 27 onthoudingen (vier lidstaten). Het schijnt niet vaak voor te komen dat er zo veel tegenstemmers zijn.

21 — Volgens de toepasselijke comitéprocedure – zie artikel 42 van de basisverordening en artikel 4 van besluit nr. 1999/468 van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184, blz. 23, het zogenoemde „comitologiebesluit") – moest voor het nemen van een *andersluidend* besluit dan het door de Commissie voorgelegde ontwerp door de Raad binnen een maand met gekwalificeerde meerderheid van stemmen als voorgeschreven in artikel 205, lid 2, van het Verdrag (een meerderheid van stemmen en een meerderheid van de lidstaten) een besluit worden genomen. Dat bleek onmogelijk, ook al had nu juist precies een zelfde meerderheid tegen het ontwerp van de Commissie gestemd.

22 — Verordening (EG) nr. 1193/2009 van de Commissie van 3 november 2009 houdende rectificatie van de verordeningen (EG) nr. 1762/2003, (EG) nr. 1775/2004, (EG) nr. 1686/2005 en (EG) nr. 164/2007 en houdende vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor de verkoopseizoenen 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006 (PB L 321, blz. 1).

23 — Verordening (EG) nr. 164/2007 van de Commissie van 19 februari 2007 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2005/2006 (PB L 51, blz. 17).

berekening van het gemiddelde verlies immers uitgegaan van alle in de vorm van verwerkte producten uitgevoerde hoeveelheden suiker, ongeacht of daarvoor daadwerkelijk restituties waren toegekend.

(6) Daarom dient de Commissie voor de vaststelling van de bedragen van de productieheffingen en, in voorkomend geval, van de coëfficiënt voor de aanvullende heffing gebruik te maken van de berekeningsmethode die in het verkoopseizoen 2001/2002 is toegepast."

43. Bij de artikelen 1 tot en met 4 van de litigieuze verordening zijn nieuwe heffingen vastgesteld ter vervanging van de eerder in de toepasselijke verordeningen vastgestelde heffingen. Van de 21 betrokken heffingen zijn er twaalf ongewijzigd gebleven, zes iets lager en drie iets hoger dan de eerder berekende bedragen.

44. Krachtens artikel 6 van de litigieuze verordening zijn de artikelen 1 tot en met 4 van toepassing vanaf de data van inwerkingtreding van de respectievelijke verordeningen waarvan zij de bepalingen vervangen.

*Betwisting van de litigieuze verordening en prejudiciële vragen*

Zaak C-113/10, Zuckerfabrik Jülich

45. Zuckerfabrik Jülich AG (hierna: „Jülich") is een Duitse suikerproducente. Haar betwisting van de heffingen voor de verkoopseizoenen 2002/2003, 2004/2005 en 2005/2006 op grond van de verordeningen nrs. 1762/2003, 1686/2005 en 164/2007 heeft geleid tot het arrest Jülich I. Na de vaststelling van de litigieuze verordening stelde de bevoegde nationale autoriteit voor de betrokken verkoopseizoenen nieuwe productieheffingen vast. Jülich heeft daarop bij het Finanzgericht Düsseldorf beroep ingesteld tegen de vaststellingen van de heffingen, onder aanvoering van de ongeldigheid van de litigieuze verordening.

46. Het Finanzgericht merkt op dat de Commissie in de nieuwe berekening van het totale bedrag aan restituties voor de betrokken verkoopseizoenen fictieve restituties heeft opgenomen voor uitvoer waarvoor geen restituties waren betaald. Het vraagt zich af of een dergelijke herziening van de regeling, die zijns inziens verder gaat dan de door het arrest Jülich I gestelde voorwaarden en van toepassing is op reeds afgesloten verkoopseizoenen, verenigbaar is met het Unierechtelijke verbod van terugwerkende kracht.

47. Het Finanzgericht Düsseldorf verzoekt het Hof derhalve om een prejudiciële beslissing over de vraag: „Is [de litigieuze verordening] geldig?"

Zaak C-147/10, British Sugar

48. British Sugar plc (hierna: „British Sugar"), een suikerproducerende onderneming, vordert terugbetaling van het bedrag aan productieheffingen dat zij haars inziens te veel heeft betaald aan de bevoegde nationale autoriteit voor de verkoopseizoenen 2002/2003 tot en met 2005/2006. Zij becijfert dit bedrag op basis van het arrest Jülich I op ongeveer 12 531 000 EUR, vóór rente. Zij stelt primair dat de litigieuze verordening hetzelfde fundamentele gebrek aankleeft als de verordeningen nrs. 1762/2003, 1775/2004 en 1686/2005. De berekeningsmethode is, met name wat het „gemiddelde verlies per ton" betreft, gebaseerd op hypothetische verliezen die uitvoerrestituties weerspiegelen die weliswaar in theorie beschikbaar waren maar nooit zijn uitgekeerd, waardoor het „totale verlies" hoger uitkomt. In de tweede plaats is de litigieuze verordening ongeldig voor zover zij voorschrijft dat de niet in euro's

luidende terugbetalingen worden verricht tegen de wisselkoers die van toepassing was ten tijde van de oorspronkelijke berekening van de heffing, en niet tegen de bij de terugbetaling geldende dagkoers. Ten slotte vordert British Sugar rente over de terug te betalen bedragen. Zij heeft hiertoe een procedure aanhangig gemaakt bij de High Court of Justice of England and Wales.

49. De nationale autoriteit betoogt dat de litigieuze verordening thans de voor de aan British Sugar verschuldigde terugbetaling geldende berekeningsformule aangeeft en juridisch bindend is. Volgens die berekening is een bedrag verschuldigd van 366 590,79 GBP. De autoriteit voert aan dat het Hof de methode van verordening nr. 1837/2002 heeft goedgekeurd, in zoverre het die verordening niet ongeldig heeft verklaard. De litigieuze verordening volgt hetzelfde schema en is derhalve eveneens geldig. De toepasselijke wisselkoers is die welke gold ten tijde van de berekening van de oorspronkelijke productieheffingen. Ten slotte dient British Sugar geen rente te worden toegekend. Elke terugbetaling wordt gecompenseerd door een betaling van de Commissie aan de autoriteit in het kader van het stelsel van de eigen middelen van de Unie. Voor verhaal van rente op de Commissie biedt de wetgeving op de eigen middelen de lidstaten geen rechtsgrondslag en dat principe heeft ook te gelden voor terugbetalingen aan British Sugar.

50. De High Court verzoekt derhalve om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is [de litigieuze verordening] ongeldig, gelet op [het arrest Jülich I en de beschikking SAFBA]?

2) Is [de litigieuze verordening] anderszins ongeldig, gelet op de rechtsgrondslag waarop zij is vastgesteld, namelijk [de basisverordening]?

3) Worden de toepasselijke wisselkoers en de omrekeningsdatum bij de berekening van de compensatie ter zake van te veel betaalde suikerproductieheffingen voor de verkoopseizoenen 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006 door het recht van de Unie bepaald? Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord: moet artikel 6 van [de litigieuze verordening] dan aldus worden uitgelegd, dat voor de compensatie de wisselkoers dient te worden toegepast die ten tijde van de oorspronkelijke berekening van de te veel betaalde heffing gold? Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord: is artikel 6 van [de litigieuze verordening] dan geldig?

4) Met betrekking tot de rente:

   i) Verzet het recht van de Unie zich ertegen dat een persoon in de positie van eiseres van de nationale autoriteit die bevoegd is de productieheffingen te innen, rente vordert over de bedragen die deze persoon op grond van een ongeldige verordening van de Commissie te veel heeft betaald, indien de nationale autoriteit die bevoegd is de productieheffingen te innen, zelf geen rente kan vorderen over de corresponderende bedragen die de Commissie haar moet vergoeden?

   ii) Indien de vraag sub i) bevestigend wordt beantwoord: staat de regelgeving van de Unie inzake de eigen middelen [besluit 2000/597/EG, Euratom, en de uitvoeringsverordening (EG) nr. 1150/2000] eraan in de weg dat een nationale autoriteit die bevoegd is de productieheffingen te innen, in de omstandigheden van de onderhavige zaak rente vordert over de bedragen die de Commissie haar moet vergoeden?

   iii) Indien de vraag sub i) ontkennend wordt beantwoord: verzet het recht van de Unie zich ertegen dat een nationale rechter of autoriteit in de uitoefening van een eventuele beoordelingsvrijheid beslist om in dergelijke omstandigheden bij de toewijzing van een vordering aan een persoon in de positie van eiseres geen rente toe te kennen?”

Zaak C-234/10, Tereos

51. Van mening dat zij te hoge heffingsbedragen krachtens verordening nr. 1686/2005 had betaald, diende de Franse suikerproducente Tereos op 2 mei 2007 bij de bevoegde nationale autoriteit een verzoek in tot gedeeltelijke terugbetaling. Daar zij geen antwoord ontving, maakte zij een geding aanhangig bij het Tribunal de grande instance de Nanterre, waarin zij zich beriep op de ongeldigheid van verordening nr. 1686/2005 en terugbetaling vorderde van 11 600 782 EUR. Na het van kracht worden van de litigieuze verordening verzocht zij de nationale rechter zich tot het Hof te wenden voor een prejudiciële beslissing over de geldigheid van die verordening in het licht van artikel 15 van de basisverordening en de terugbetaling aan Tereos te gelasten van het gevorderde bedrag, verhoogd met rente.

52. Volgens de verwijzende rechter had de Commissie bij de nieuwe berekening van de heffing in de litigieuze verordening niet strikt de berekeningsmethode toegepast van artikel 15 van de basisverordening zoals deze door het Hof was uitgelegd in het arrest Jülich I, maar weer de reeds voor het verkoopseizoen 2001/2002 toegepaste methode gebruikt, omdat het Hof had vastgesteld dat bij onderzoek van verordening nr. 1837/2002 geen feiten of omstandigheden waren gebleken die de geldigheid ervan konden aantasten.

53. Het Tribunal de grande instance heeft het Hof daarom de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 15, lid 1, sub d, van [de basisverordening] aldus worden uitgelegd dat voor de berekening van het gemiddelde verlies voor alle categorieën uitgevoerde suiker de som van alle reële uitgaven moet worden gedeeld door de som van de uitgevoerde hoeveelheden, ongeacht of voor die hoeveelheden daadwerkelijk restituties zijn betaald?

2) Is [de litigieuze verordening] ongeldig in het licht van artikel 15 van [de basisverordening] voor zover daarin voor suiker een productieheffing wordt ingevoerd, die wordt berekend aan de hand van een gemiddeld verlies dat voor uitgevoerde suiker in verwerkte producten het resultaat is van de vermenigvuldiging van het bedrag van de uitvoerrestitutie voor die producten met de totale uitgevoerde hoeveelheid, met inbegrip van de hoeveelheid die zonder restitutie is uitgevoerd, en niet van de deling van de reële uitgaven door de som van alle met of zonder restitutie uitgevoerde hoeveelheden?”

Procesverloop voor het Hof

54. De drie prejudiciële verzoeken zijn door het Hof gevoegd voor de mondelinge behandeling en het arrest.

55. Er zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoeksters in de drie procedures, door de Duitse, de Spaanse, de Franse, de Litouwse, de Oostenrijkse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, alsmede door de Europese Commissie. Ter terechtzitting van 30 juni 2011 hebben de drie verzoeksters, de Duitse en de Franse regering en de Commissie verklaringen afgelegd. Al degenen die opmerkingen hebben gemaakt, met uitzondering van de Commissie en tot op zekere hoogte het Verenigd Koninkrijk, zijn van mening dat de litigieuze verordening ongeldig is.

Parallelle nietigheidsprocedures voor het Gerecht

56. Jülich, British Sugar en enkele andere suikerproducenten hebben bovendien beroep tot nietigverklaring van de litigieuze verordening ingesteld bij het Gerecht, en de Republiek Polen heeft een beroep strekkende tot nietigverklaring van artikel 3 van die verordening ingesteld.[24] De procedures in voornoemde zaken zijn alle geschorst in afwachting van de uitspraak van het Hof in de onderhavige zaak.

24 — Zaken Zuckerfabrik Jülich/Commissie (T-66/10); British Sugar/Commissie (T-86/10); Nordzucker/Commissie (T-100/10); Polen/Commissie (T-101/10), en Südzucker e.a./Commissie (T-102/10).

## Beoordeling

57. De centrale vraag in deze drie zaken is of de berekening van de Commissie in de litigieuze verordening geldig is, voor zover daarbij in het „totale bedrag van de restituties" de restituties worden meegeteld waarop de exporteurs wel recht hadden maar niet door hen werden aangevraagd.

58. Met name wordt echter ook de formele geldigheid van de litigieuze verordening betwist, op grond dat de als rechtsgrondslag vermelde basisverordening was ingetrokken vóór de vaststelling van de litigieuze verordening. Dit punt moet mijns inziens logisch gezien het eerst worden besproken. Daarna zal ik de geldigheid van de berekening onderzoeken en ingaan op een aantal andere aspecten die verband houden met de verenigbaarheid ervan met het arrest Jülich I.

59. In het verzoek in de British Sugar-zaak worden nog twee andere kwesties aan de orde gesteld: de juiste referentiedatum voor de bepaling van de wisselkoersen voor de in andere munteenheden dan de euro terug te betalen bedragen, en de eventuele toekenning van rente over die bedragen. Deze vragen zal ik het laatst behandelen, te beginnen met de rentekwestie, een vraag met relevantie voor alle lidstaten en mijns inziens logisch voorafgaand aan de vraag betreffende wisselkoersschommelingen.

### *Formele geldigheid – rechtsgrondslag*

60. Ingevolge de artikelen 15, lid 8, en 16, lid 5, van de basisverordening moesten de uitvoeringsbepalingen van deze twee bepalingen worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 42, lid 2, van die verordening, dat op zijn beurt verwees naar het comitologiebesluit.[25] Zij boden de Commissie kortom een rechtsgrondslag voor het vaststellen van verordeningen tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen voor elk verkoopseizoen volgens de beheerscomitéprocedure.

61. De basisverordening is echter bij verordening nr. 318/2006[26] met ingang van 1 juli 2006 ingetrokken.

62. Toen op 3 november 2009 de litigieuze verordening werd vastgesteld, was de basisverordening derhalve niet meer van kracht. Niettemin wordt als rechtsgrondslag in de eerste plaats het EG-Verdrag vermeld en in de tweede plaats de basisverordening „en met name artikel 15, lid 8, eerste streepje, en artikel 16, lid 5".

63. De Commissie erkent dat de basisverordening vóór 3 november 2009 reeds was ingetrokken en vervangen door een nieuwe maatregel, die voorzag in een andere regeling voor de suikersector en geen rechtsgrondslag bood voor een handeling waarbij heffingen werden vastgesteld op grond van de eerdere regeling. Volgens haar was zij echter overeenkomstig artikel 233 EG (thans artikel 266 VWEU) gehouden de maatregelen te nemen die nodig waren ter uitvoering van de uitspraken in de zaken Jülich I en SAFBA. Door die uitspraken van het Hof werd derhalve volgens de Commissie „de ogenschijnlijke afwezigheid van een rechtsgrondslag geneutraliseerd" en werd de artikelen 15, lid 8, en 16, lid 5, van de basisverordening „als het ware nieuw leven ingeblazen voor zover dit nodig was om haar in staat te stellen de door het Hof vastgestelde onrechtmatigheden te corrigeren".

64. Ik kan het daar niet mee eens zijn. Elke handeling die rechtsgevolgen beoogt teweeg te brengen, dient haar verbindendheid te ontlenen aan een bepaling van het Unierecht, die expliciet als rechtsgrondslag moet worden vermeld en die de rechtsvorm bepaalt waarin de handeling moet worden verricht.[27] De bepaling die de rechtsgrondslag van een handeling vormt en de instelling van de Unie

25 — Aangehaald in voetnoot 21.

26 — Aangehaald in voetnoot 7.

27 — Zie bijvoorbeeld arrest van 1 oktober 2009 (C-370/07, Commissie/Raad, Jurispr. blz. I-8917, punt 39).

machtigt om de betrokken handeling vast te stellen, moet van kracht zijn op het moment van de vaststelling van die handeling.[28] Een bepaling die is ingetrokken, voldoet niet aan deze criteria, en een uitspraak van het Hof kan een ingetrokken maatregel uitsluitend weer tot leven wekken door de maatregel waarbij zij is ingetrokken ongeldig te verklaren.

65. Dat betekent echter niet dat de Commissie over geen enkele mogelijkheid beschikte om – zoals artikel 233 EG vereist – de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van de uitspraken van het Hof in de zaken Jülich I en SAFBA. Daartoe stonden haar ten minste twee wegen open.

66. In de eerste plaats had zij de Raad kunnen verzoeken haar de bevoegdheid te verlenen om een verordening tot vaststelling van de nieuwe heffingsbedragen voor de betrokken verkoopseizoenen vast te stellen. Het argument van de Commissie dat een dergelijk verzoek zinloos zou zijn geweest omdat de twee instellingen van mening verschilden over de juiste berekening, komt mij weinig steekhoudend voor. De vereiste maatregel zou louter de formele bevoegdheid van de Commissie hebben betroffen om de heffingen opnieuw vast te stellen, niet de wijze waarop die heffingen werden berekend.

67. In de tweede plaats was, zoals verzoeksters hebben opgemerkt, de vaststelling van een verordening slechts een van de manieren om aan 's Hofs rechtspraak te voldoen.[29] Terugbetalingen zijn in de eerste plaats een aangelegenheid die tussen de suikerproducenten en de nationale autoriteiten onderling moet worden geregeld (in voorkomend geval aan de nationale rechter voor te leggen).[30] Uiteraard is het, in vervolg op het arrest Jülich I, wenselijk aanpassingen van de heffingen op consistente wijze in de hele Unie door te voeren. De Commissie had daartoe richtsnoeren kunnen geven voor de te hanteren berekening. Eventuele vragen over die richtsnoeren hadden aan het Hof kunnen worden voorgelegd voor een prejudiciële beslissing, op vergelijkbare wijze als in de onderhavige zaken het geval is (al zouden beroepen tot nietigverklaring bij het Gerecht wellicht niet tot de mogelijkheden hebben behoord).

68. Aangezien de litigieuze verordening echter ook het EG-Verdrag als rechtsgrondslag noemt, is de vraag aan de orde gesteld of de artikelen 37 of 233 EG (thans respectievelijk artikelen 43 en 266 VWEU) de Commissie mogelijk bevoegdheid konden hebben verleend. Ik meen van niet.

69. In de eerste plaats bepaalt de Gemeenschappelijke praktische handleiding voor de opstelling van communautaire wetteksten[31]: „Wanneer de directe rechtsgrondslag van het besluit een Verdragsbepaling is, wordt de algemene aanhaling gevolgd door de woorden ‚inzonderheid op' of ‚en met name op', gevolgd door het desbetreffende artikel [...] Indien de directe rechtsgrondslag van het besluit daarentegen een bepaling van afgeleid recht is [...], wordt deze in een tweede aanhaling aangehaald, waarbij het relevante artikel wordt vermeld, voorafgegaan door de woorden ‚inzonderheid op' of ‚en met name op'." Aannemende dat de Commissie haar eigen wetgevingsrichtsnoeren volgde, was er derhalve geen specifiek Verdragsartikel dat de directe rechtsgrondslag vormde voor de litigieuze verordening. Zij berustte uitsluitend op de artikelen 15, lid 8, en 16, lid 5, van de basisverordening.

70. In de tweede plaats werd door artikel 37 EG geen andere wetgevende bevoegdheid op landbouwgebied aan de Commissie toegekend dan het indienen van voorstellen bij de Raad. Elke op deze grondslag gebaseerde handeling had door de Raad moeten worden vastgesteld.

28 — Arrest van 29 maart 2011 (C-201/09 P en C-216/09 P, ArcelorMittal Luxembourg/Commissie en Commissie/ArcelorMittal Luxembourg e.a., Jurispr. blz. I-2239, punt 75). Het Hof heeft in die zaak weliswaar de formele geldigheid van de beschikking van de Commissie vastgesteld, maar de omstandigheden verschilden in die zin van die van de onderhavige zaken dat er sprake was van een nieuw procedurevoorschrift dat de Commissie machtigde dergelijke beschikkingen te geven.

29 — Zie naar analogie arrest van 5 maart 1980, Könecke/Commissie (76/79, Jurispr. blz. 665, punten 14 en 15).

30 — Zie bijvoorbeeld arrest van 27 september 2007, Ikea Wholesale (C-351/04, Jurispr. blz. I-7723, punten 67 en 68). Zie ook artikel 8, lid 1, van het eigenmiddelenbesluit, aangehaald in punt 10.

31 — Gemeenschappelijke praktische handleiding van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie ten behoeve van eenieder die binnen de gemeenschapsinstellingen bij de opstelling van wetteksten is betrokken, 2003, geactualiseerde versie 2009, punten 9.4 en 9.5.

71. In de derde plaats vereiste artikel 233 EG weliswaar dat uitvoering werd gegeven aan het arrest Jülich I, maar verschafte het zelf de Commissie geen rechtsgrondslag voor de vaststelling van een verordening waarvoor in het Verdrag noch in afgeleide wetgeving een andere grondslag bestond – althans niet wanneer er zoals in casu andere manieren waren om er gevolg aan te geven.

72. De litigieuze verordening is mijns inziens derhalve formeel ongeldig bij gebreke van een rechtsgrondslag die ten tijde van haar vaststelling van kracht was.

73. Dat betekent evenwel niet dat het Hof niet de overeenstemming van de berekening in de litigieuze verordening met de basisverordening zou moeten onderzoeken. Ook al is die laatste formeel ongeldig, de productieheffingen zullen niettemin, om rekening te houden met het arrest Jülich I – of het nu met of zonder nadere richtsnoeren van de Commissie is – moeten worden aangepast door de nationale autoriteiten waarbij vorderingen zijn ingediend, en door de nationale rechterlijke instanties waarbij gedingen aanhangig zijn gemaakt. Die aanpassing moet voldoen aan de voorschriften van de basisverordening zoals door het Hof uitgelegd, en het zou niet verstandig zijn die uitlegging op te schorten tot zich bij het Hof een zaak Jülich III aandient.

*Geldigheid van de berekening*

74. De vraag is in essentie eenvoudig: had de Commissie bij de berekening overeenkomstig artikel 15, lid 1, sub d, van de basisverordening, in het „totale bedrag van de restituties" de restituties moeten meetellen die konden worden aangevraagd, maar nooit werden aangevraagd of uitgekeerd?

75. De gebruikte formulering („totale bedrag van de restituties") kan helaas, zoals in de onderhavige zaken is gebleken, de dubbele betekenis hebben van het „totale bedrag van de restituties waarop aanspraak kan worden gemaakt" of het „totale bedrag van de betaalde restituties".

76. De meest voor de hand liggende verklaring voor dat gebrek aan precisie is dat de wetgever zich bij de redactie van de bepaling niet realiseerde dat de formulering voor tweeërlei uitleg vatbaar kon zijn. Ik kan mij moeilijk voorstellen dat de wetgever zich bij de uitwerking en behandeling van de berekeningsmethode voor de productieheffingen ervan bewust kan zijn geweest dat de formulering „totale bedrag van de restituties" voor verschillende uitleggingen vatbaar was die bij de uitvoering van de berekening tot twee verschillende resultaten leidden, zonder te preciseren welke van de twee moest worden gehanteerd, of ten minste uitvoeringsvoorschriften aan te kondigen waarin de keuze werd gemaakt.

77. Een plausibele verklaring is wellicht dat de wetgever ervan uitging dat alle restituties waarop aanspraak kon worden gemaakt, ook werkelijk zouden worden aangevraagd en uitgekeerd. Wanneer een begrip als „restituties" zonder nadere bepaling wordt gebruikt, is de enige logische uitlegging – tenzij uit de context anders blijkt – dat hieronder de werkelijk uitgekeerde restituties worden verstaan.

78. Ik meen derhalve dat het uitgangspunt een sterk, alhoewel niet noodzakelijkerwijs onweerlegbaar vermoeden moet zijn dat met „totale bedrag van de restituties" alleen de werkelijk uitgekeerde restituties worden bedoeld, met uitsluiting van louter potentiële restituties, die nooit zijn aangevraagd of uitgekeerd.

79. De Commissie heeft echter een aantal redenen aangevoerd voor een uitlegging van de formulering waarin alle potentiële restituties zijn begrepen. Die argumenten dienen te worden onderzocht. Kort samengevat: 1) het was de – door het Hof in het arrest Jülich I niet ongeldig verklaarde – uitlegging waarop verordening nr. 1837/2002 was gebaseerd; 2) zij strookt met het opnemen van de uitvoerverbintenissen waarvoor geen restituties waren aangevraagd in de noemer van de breuk; 3) zij strookt met de verwijzing naar verwachte hoeveelheden en bedragen in artikel 15 van de basisverordening, en 4) zij zorgt ervoor dat de kosten van de uitvoerrestituties worden gedekt door de producenten. Ik zal deze argumenten een voor een onderzoeken.

Overeenstemming met een niet ongeldig verklaarde uitlegging

80. De Commissie stelt dat zij in de litigieuze verordening alleen maar dezelfde berekeningsgrondslag heeft gebruikt als in verordening 1837/2002, die het Hof in het arrest Jülich I heeft onderzocht en niet ongeldig verklaard. Om de samenhang tussen de vijf door de verordening bestreken verkoopseizoenen te waarborgen moest zij die methode in de litigieuze verordening weer gebruiken. Bovendien had zij dezelfde berekeningsgrondslag ook voor voorgaande verkoopseizoenen gebruikt op grond van verschillende verordeningen die nagenoeg hetzelfde waren geformuleerd als de hier aan de orde zijnde basisverordening, zonder dat daar door suikerproducenten tegen was opgekomen.

81. Ik kan die rechtvaardiging niet aanvaarden, zelfs al zouden in de berekeningen in die voorafgaande jaren in het „totale bedrag van de restituties" en de „totale omvang van de uitvoerverbintenissen" respectievelijk de restituties zijn begrepen geweest die, ofschoon er aanspraak op kon worden gemaakt, niet waren aangevraagd, en de uitvoerverbintenissen waarvoor restituties weliswaar kónden maar niet wérden aangevraagd. [32]

82. In het arrest Jülich I werd het Hof verzocht om de basisverordening uit te leggen wat twee factoren in de algemene berekening betreft: het „uit te voeren overschot" en de „totale omvang van de uitvoerverbintenissen", die bij de verdere berekening van het „gemiddelde verlies per ton" werden gebruikt. Het was niet gevraagd om uitspraak te doen – en deed dit ook niet – over de juiste uitlegging van de andere factor in die berekening, namelijk het „totale bedrag van de restituties". Zijn oordeel dat „bij onderzoek van verordening nr. 1837/2002 niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten" kan bijgevolg niet van invloed zijn op de door de Commissie in die verordening gehanteerde uitlegging van het „totale bedrag van de restituties". Zelfs indien, zoals de Commissie stelt, alle bij die berekening gebruikte factoren aan het Hof waren voorgelegd, betroffen de prejudiciële vragen en bijgevolg 's Hofs onderzoek daarvan toch slechts enkele van die factoren. De factor die hier aan de orde is behoorde daar niet toe.

83. Irrelevant is ook of de Commissie onder de eerdere verordeningen voor de sector, en met in wezen gelijkaardige regels, consequent dezelfde uitlegging van het „totale bedrag van de restituties" heeft gebruikt bij de berekening van het „gemiddelde verlies per ton". Al zou die grondslag inderdaad zijn gebruikt en niet betwist, de rechtmatigheid ervan is niet afhankelijk van herhaald gebruik en instemming, maar van een juiste uitlegging van de rechtsgrondslag van de bevoegdheidsverlenende wetgeving.

84. Ik aanvaard dat de Commissie het bij de correctie van de door het Hof onjuist bevonden berekeningen redelijk kon achten terug te grijpen op een reeds lang bestaande methode, waarvan niet was vastgesteld dat zij onjuist was. Het feit dat haar uitlegging van het „totale bedrag van de heffingen" van verordening nr. 1837/2002 eerder niet was betwist en dus evenmin door het Hof afgekeurd, betekent niet dat de andere, in de ongeldig verklaarde verordeningen gebruikte uitlegging onjuist was. Ook die was niet betwist noch afgekeurd door het Hof.

85. Ik aanvaard ook dat materieel identieke bepalingen onder voor het overige gelijke omstandigheden, in dezelfde zin moeten worden uitgelegd. Bij de basisverordening is echter een regeling voor de suikersector ingevoerd die sterk afweek van zowel haar voorgangster als haar opvolgster. Aangezien er geen continuïteit van context was, was er ook geen dringende noodzaak voor continuïteit van uitlegging in elk opzicht. Met betrekking tot de vijf verkoopseizoenen waarvoor de basisverordening gold, had de Commissie bovendien – gesteld al dat er een geldige rechtsgrondslag was – alle vijf verordeningen tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen congruent kunnen corrigeren, indien dat door het arrest Jülich I werd vereist. Zij heeft die mogelijkheid echter naar het schijnt niet overwogen.

32 — De aanname is niet formeel bestreden, maar ter terechtzitting is verklaard dat dit noch door de suikerproducenten noch door de lidstaten kon worden gecontroleerd.

86. Ik stel vast dat het feit dat de formulering „totale bedrag van de restituties" eerder (en zelfs systematisch) door de Commissie in die zin is uitgelegd dat daaronder de restituties vallen die, ofschoon zij hadden kunnen worden aangevraagd, niet waren aangevraagd, niet van invloed is op de wijze waarop die bewoordingen in het kader van artikel 15, lid 1, sub d, van de basisverordening moeten worden uitgelegd.

Samenhang tussen teller en noemer

87. De Commissie stelt dat het consequent is om er bij de vaststelling van het „gemiddelde verlies per ton" (het „totale bedrag van de restituties" gedeeld door de „totale omvang van de uitvoerverbintenissen") van uit te gaan dat *zowel* in de teller (het „totale bedrag van de restituties") *als* in de noemer van de breuk (de „totale omvang van de uitvoerverbintenissen") *hetzij* alle gevallen zijn begrepen waarin restituties hadden kunnen worden toegekend, ongeacht of zij daadwerkelijk waren uitgekeerd, *hetzij* uitsluitend de gevallen waarin de restituties daadwerkelijk waren uitgekeerd. Het zou inconsequent zijn wanneer in de teller alleen die gevallen worden begrepen waarin de restituties daadwerkelijk waren betaald, terwijl de noemer alle gevallen omvat waarin restituties hadden kunnen worden toegekend, ongeacht of zij daadwerkelijk waren betaald. Aangezien de noemer ingevolge het arrest Jülich I *alle* gevallen dient te omvatten waarin restituties hadden kunnen worden toegekend, heeft hetzelfde te gelden voor de teller.

88. Dit op het eerste gezicht aantrekkelijke argument kan uiteindelijk niet overtuigen.

89. Wanneer het „gemiddelde verlies per ton" uitsluitend zou moeten worden vastgesteld op basis van de totale uitvoerverbintenissen waarvoor daadwerkelijk restituties waren betaald, hadden zowel de teller als de noemer slechts die gevallen moeten omvatten waarin restituties waren uitgekeerd. Dat was de aanpak in de ongeldig verklaarde verordeningen, maar het Hof heeft voor recht verklaard dat in de noemer rekening moest worden gehouden met alle hoeveelheden uitgevoerde producten, ongeacht of daarvoor daadwerkelijk restituties waren betaald.

90. Het totaal van de daadwerkelijke verliezen (dus de daadwerkelijke restituties)[33] moet bijgevolg, wil men het begrip „gemiddeld verlies per ton" althans geen volstrekt andere betekenis toekennen dan gebruikelijk, worden gedeeld door het totaal aantal ton dat daadwerkelijk is uitgevoerd. Wat omstandiger geformuleerd: het bedrag van de voor elke uitgevoerde ton betaalde restitutie (die soms nul kan zijn) kon worden berekend en het gemiddelde bepaald door al die bedragen op te tellen en te delen door het aantal ton (met inbegrip van die waarvoor een nihilbedrag aan restitutie was betaald). Het vervangen van die nihilbedragen door fictieve bedragen is volkomen in strijd met elke logica.

91. Zoals de raadsman van Tereos het ter terechtzitting formuleerde: wanneer een handelaar vier kilo suiker aanbiedt voor de prijs van drie, is de gemiddelde prijs die de klant per kilo betaalt het totaal gedeeld door vier en niet door drie. Wanneer het totaal door drie wordt gedeeld zou de vierde, „gratis" kilo niet in de noemer van de breuk worden verdisconteerd. Wanneer wij die analyse toepassen op de berekening van artikel 15, lid 1, sub d, van de basisverordening zou dat erop neerkomen dat de uitgevoerde hoeveelheden waarvoor geen restituties zijn betaald, buiten beschouwing worden gelaten – hetgeen in strijd zou zijn met het arrest Jülich I.

92. De Commissie is in de litigieuze verordening weliswaar niet precies op deze wijze te werk gegaan, maar kwam door haar optelling in de teller wel tot nagenoeg hetzelfde resultaat. Het opnemen (in het „vier-voor-de-prijs-van-drie-voorbeeld") van de normale prijs van een kilo in de teller levert hetzelfde resultaat op als het weglaten van de vierde kilo uit de noemer. De aanpak van de Commissie heeft de door het arrest Jülich I vereiste wijziging van de noemer grotendeels tenietgedaan – hetgeen goeddeels verklaart waarom de nieuwe bij die verordening vastgestelde heffingen amper verschillen van die in de vroegere door het Hof ongeldig verklaarde verordening.

33 — Door niemand is te berde gebracht dat „gemiddeld" in casu iets anders zou betekenen dan „rekenkundig gemiddelde".

93. Mij ontgaat geheel dat die wijziging van de teller op enigerlei wijze zou worden gedicteerd door overwegingen van interne samenhang bij de definiëring van de factoren van de uit te voeren deling.

Samenhang met „te verwachten" totaal verlies

94. De Commissie heeft erop gewezen dat artikel 15 van de basisverordening herhaaldelijk verwijst naar verwachte [34] hoeveelheden en bedragen en naar „na te komen verplichtingen". Met name in de berekening in artikel 15, lid 3, waarin cijfers worden gebruikt die eerst voor elk verkoopseizoen worden geraamd en vervolgens aangepast in het licht van het gecumuleerde totaal voor de vijf betrokken verkoopseizoenen, wordt verwezen naar een „te verwachten totaal verlies", zelfs na die aanpassing. Bovendien verklaarde het Hof in het arrest Jülich I dat „de berekeningswijze van het verwachte totale verlies in ieder geval tot doel heeft op een vooruitziende en conventionele wijze de verliezen vast te stellen die voortvloeien uit de afzet van de productieoverschotten van de Gemeenschap". [35] De Commissie leidt hieruit af dat de bedragen en hoeveelheden die in de berekeningen in aanmerking moeten worden genomen, niet zijn bedoeld als feitelijke, na ontvangst van alle gegevens definitief vastgestelde cijfers, maar veeleer om de noodzaak te weerspiegelen om te kunnen anticiperen op de inkomsten en uitgaven voor de betrokken begroting. Bijgevolg dient volgens haar in de berekeningen rekening te worden gehouden met alle potentieel uit te keren restituties en niet alleen die welke daadwerkelijk zijn betaald, ongeacht of later definitieve cijfers worden vastgesteld.

95. De basisverordening gebruikt inderdaad prospectieve termen. Dat kan eigenlijk ook niet anders wanneer – zoals de verordening voorschrijft – de cijfers moeten worden geconstateerd (artikel 15, lid 1), afzonderlijk vóór het einde van elk verkoopseizoen, of (artikel 15, lid 2) cumulatief vóór het einde van de vijfjaarsperiode. Dat betekent echter niet dat de definitieve cijfers niet moeten worden gebruikt zodra zij beschikbaar zijn. Artikel 15, lid 2, sub a – dat betrekking heeft op alle berekeningen van artikel 15, lid 2, ook al moeten die vóór het einde van de vijfjaarsperiode worden opgesteld – verwijst zelfs naar „uiteindelijke" cijfers en punt 14 van de considerans naar het „geconstateerde totale verlies".

96. Voorts is de litigieuze verordening vastgesteld in november 2009, meer dan drie jaar na afloop van het laatste van de betrokken verkoopseizoenen, en is niet aangevoerd dat de definitieve cijfers betreffende de daadwerkelijk uitgekeerde uitvoerrestituties toen nog niet beschikbaar waren. (Alle bij de litigieuze verordening gecorrigeerde verordeningen zijn meer dan drie maanden na de afsluiting van het betrokken verkoopseizoen vastgesteld). Bovendien was de aanpak blijkens punt 7 van de considerans van de uitvoeringsverordening, die door de Commissie zelf is vastgesteld, erop gericht aan de hand van ramingen berekende voorschotten op de productieheffingen te verkrijgen en de heffingen vervolgens definitief vast te stellen wanneer exacte gegevens beschikbaar kwamen.

97. Wanneer in de berekening slechts de te verwachten uitvoerrestituties hadden moeten worden betrokken, ongeacht of zij daadwerkelijk waren uitgekeerd en zelfs nadat de definitieve cijfers beschikbaar waren, zou ik hebben verwacht dat dit uitdrukkelijk in de regeling was vermeld. Uit de gebruikte bewoordingen, gelezen in hun context, blijkt niet van die bedoeling.

98. De argumentatie van de Commissie weerlegt derhalve mijns inziens niet het vermoeden dat onder het „totale bedrag van de restituties" uitsluitend de daadwerkelijk uitgekeerde restituties wordt verstaan, met uitsluiting van louter potentiële restituties die nooit zijn aangevraagd of uitgekeerd.

34 — Alhoewel in de Engelse en enkele andere taalversies een aantal verschillende termen wordt gebruikt (in het Engels: „forecast", „estimate" en „foreseeable"), gebruiken andere consequent dezelfde term (het Frans bijvoorbeeld: „prévisible" en het Duits „voraussichtlich"). Er lijkt echter geen onderscheid mee te zijn beoogd.

35 — Punt 43 van het arrest.

Accurater resultaat

99. Bij de door haar bij het Hof ingediende opmerkingen heeft de Commissie een tabel overgelegd met voor elk van de vijf verkoopseizoenen waarop de basisverordening van toepassing was: 1) het bedrag van de aan de suikerproducenten toegekende restituties [36]; 2) de heffingen zoals berekend in de litigieuze verordening, en 3) de herberekende heffingen op basis van de door verzoeksters in het hoofdgeding voorgestane methode. Die cijfers zouden aantonen dat de heffingen van de bestreden verordening over de periode van vijf jaar ongeveer 60 miljoen EUR lager waren dan de toegekende restituties, terwijl de op basis van de methode van verzoeksters berekende heffingen 346 miljoen EUR lager waren. De restituties worden volgens de Commissie dus toch al niet gedekt door de heffingen krachtens de litigieuze verordening en de methode van verzoeksters zou de producenten zelfs nog sterker bevoordelen.

100. De cijfers van de Commissie voor de bedragen van de toegekende restituties zijn sterk bekritiseerd. Met name omdat ze uitvoerrestituties die niet daadwerkelijk zijn uitgekeerd [37] en/of productierestituties zouden omvatten. Verzoeksters hebben ter terechtzitting alternatieve cijfers overgelegd, waaruit zou blijken dat de heffingen van de litigieuze verordening over de vijfjaarsperiode tussen de 325 en 338 miljoen EUR meer bedroegen dan de toegekende restituties, terwijl de volgens hun methode vastgestelde heffingen slechts 39 en 53 miljoen EUR hoger dan de restituties zouden zijn uitgekomen. (Overigens is in mijn perceptie geen van de totaalcijfers voor de toegekende restituties direct te relateren aan de cijfers in de door de Commissie en het Voorzitterschap opgestelde stukken van het beheerscomité – en die stukken lijken onderling te verschillen wat de betrokken bedragen betreft.)

101. „Iudex non calculat", zoals de gemachtigde van de Duitse regering ter zitting opmerkte. Bij zulke uiteenlopende cijfers kan het Hof zich maar beter niet aan een rekenkundige oplossing wagen.

102. Uit beide aan het Hof overgelegde reeksen cijfers wordt echter één ding duidelijk. In geen van de voorgestelde berekeningen bestaat concordantie tussen de uitvoerrestituties en de productieheffingen. Elk van die bedragen kan hoger zijn dan het andere, en afhankelijk van de gebruikte methode verschilt de afwijking van jaar tot jaar (bij beide methoden zijn de productieheffingen bijvoorbeeld lager dan de uitvoerrestituties voor het verkoopseizoen 2002/2003 en hoger voor 2003/2004).

103. Het zou vanzelfsprekend wenselijk zijn de basisverordening zodanig te kunnen uitleggen dat de afwijking tot een minimum beperkt blijft. Gezien de variabiliteit van de overgelegde cijfers lijkt het er bepaald niet op dat dit mogelijk is, of de potentiële, niet daadwerkelijk uitgekeerde restituties nu al dan niet in het „totale bedrag van de restituties" worden begrepen, onder meer omdat het totaalresultaat wordt beïnvloed door andere factoren, die losstaan van de berekening in artikel 15, lid 1, van de basisverordening. Wat hiervan ook de reden moge zijn, het kan niet rechtvaardigen dat voor de berekening onjuiste parameters worden gebruikt om een bepaald resultaat te verkrijgen.

104. Voorts blijkt uit artikel 2, lid 3, en artikel 6 van het eigenmiddelenbesluit [38] dat slechts 75 % van het bedrag van de geïnde productieheffingen in de begroting van de Unie vloeit en dat het afgedragen bedrag niet is gereserveerd voor een specifiek doel. Daarmee ontvalt goeddeels de rechtvaardiging voor een exacte afstemming van de heffingen en de restituties.

36 — Het kopje van deze kolom varieert in de tabel die in elk van de zaken is overgelegd. De ene keer wordt aangegeven dat de restituties exportrestituties zijn, de andere keer dat het gaat om aan de producenten „betaalde" restituties. De cijfers zijn echter alle gelijk.

37 — Ik wijs erop dat *indien* (en uitsluitend in dat geval) die restituties in het totaal van de „toegekende restituties" zijn meegeteld, hogere productieheffingen nodig zijn om ze te dekken; en die worden nu juist verkregen door de niet daadwerkelijk uitgekeerde restituties op te nemen in de teller van de betrokken breuk.

38 — Zie de punten 7 en 8 hiervoor.

105. Ik zou het Hof derhalve willen voorstellen zich veeleer te richten op de wijze waarop met de verordening wordt *beoogd* de dekking van de kosten van de uitvoerrestituties door de productieheffingen te verzekeren, dan op de wijze waarop specifieke berekeningen kunnen afwijken van wat als ideaal resultaat kan worden gezien.

106. Het doel van de basisverordening is de „volledige financiële verantwoordelijkheid van de producenten voor elk verkoopseizoen voor de verliezen die voortvloeien uit de afzet van de overschotten die de Gemeenschap in het kader van de quotaregeling ten opzichte van het interne verbruik produceert”. [39] Dat doel dient echter „op een rechtvaardige maar doelmatige wijze” te worden verwezenlijkt” [40] en niet louter met de mathematische gestrengheid van een eenvoudige deling van de verliezen door het overschot. [41]

107. Het kan zijn nut hebben de stappen van de berekening in een andere volgorde dan die van artikel 15, lid 1, van de basisverordening te bezien.

108. Het „totale verlies” dat door de productieheffingen moet worden gedekt, is niet het totale verlies dat voor de Unie voortvloeit uit alle restituties die in het verkoopseizoen zijn betaald in verband met de uitvoer. Het is het deel van dat verlies dat is toe te rekenen aan het „uit te voeren overschot”. Het „uit te voeren overschot” is dat gedeelte van de binnen de A- en B-quota geproduceerde Uniesuiker dat de interne consumptie overtreft. Het bestaan van dat overschot maakt, ongeacht welke specifieke hoeveelheden suiker daadwerkelijk worden uitgevoerd, uitvoer noodzakelijk en geeft bijgevolg aanleiding tot de betaling van uitvoerrestituties. Maar ook al zou de productie niet groter zijn dan het verbruik, dan nog zou een deel van de uitvoer in aanmerking komen voor restituties. Het is daarom logisch – en volledig in overeenstemming met het beginsel van de zelffinanciering dat aan de basisverordening ten grondslag ligt – om uitsluitend dat gedeelte van de kosten van de uitvoerrestituties aan het uit te voeren overschot toe te rekenen dat zonder dat overschot niet was gemaakt, en de bedragen van de productieheffingen vast te stellen op een genoegzaam niveau om alleen dat gedeelte van de totale kosten te dekken.

109. Het gedeelte van de totale kosten dat aan het uit te voeren overschot moet worden toegerekend wordt pro rata berekend. Tegenover de totale omvang van de uitvoerverbintenissen in een bepaald verkoopseizoen staat een overeenkomstig totaalbedrag aan restituties. Wanneer dat totaalbedrag (de teller) wordt gedeeld door die totale omvang (de noemer), vloeit daaruit voor elke ton een gemiddeld restitutiebedrag voort, dat vervolgens wordt vermenigvuldigd met het totale uit te voeren overschot om het bedrag te verkrijgen dat aan dat overschot moet worden toegerekend – het „totale verlies” dat bepalend is voor het bedrag van de productieheffingen.

110. Ik heb hiervoor in de punten 89 en volgende uiteengezet waarom het mij logisch voorkomt dat wanneer in de noemer van de breuk alle uitgevoerde hoeveelheden in aanmerking moeten worden genomen, in de teller slechts de daadwerkelijk uitgekeerde restituties worden meegeteld om het „gemiddelde verlies per ton” vast te stellen. Maar er moet nog worden bezien of deze zienswijze strookt met de aard en de strekking van de berekening van het „totale verlies” op grond waarvan de productieheffingen worden vastgesteld. Mijns inziens is dat het geval.

111. Het „uit te voeren overschot” maakt niet het totaal uit van alle uitgevoerde hoeveelheden waarvoor recht op restitutie bestaat (zoals ik ter terechtzitting van de Commissie heb begrepen, vertegenwoordigt het ongeveer de helft van die hoeveelheden). Aan de behoeften van de Unie wordt deels voldaan door invoer of overgedragen eindvoorraden van het voorgaande verkoopseizoen. Bijgevolg zullen sommige hoeveelheden van de in een verkoopseizoen binnen de A- en B-quota

39 — Punt 11 van de considerans van de basisverordening.

40 — Punt 9 van de considerans van de basisverordening.

41 — Zie ook arrest Jülich I, reeds aangehaald, punten 42 en 43.

geproduceerde suiker in de Unie worden verbruikt, sommige worden uitgevoerd en sommige worden opgeslagen of overgedragen naar het volgende verkoopseizoen. De gedeelten stemmen echter niet overeen met de verdeling tussen het interne verbruik en het uit te voeren overschot in artikel 15, lid 1, van de basisverordening.

112. De vaststelling van het „uit te voeren overschot" als stap in de vaststelling van het „totale verlies" heeft dus niet tot doel het bedrag te kunnen ramen van de voor elke ton daadwerkelijk betaalde restitutie, maar veeleer om te bepalen in hoeverre het totale bedrag van de restituties is toegenomen als gevolg van het feit dat er een uit te voeren overschot is. De daadwerkelijk uitgevoerde hoeveelheden bestaan uit de hoeveelheden die in ongewijzigde staat en de hoeveelheden die in verwerkte producten worden uitgevoerd, en deze laatste omvatten de hoeveelheden waarvoor wel en de hoeveelheden waarvoor geen restituties zijn betaald. Redelijkerwijs lijkt te kunnen worden aangenomen dat de betrokken aandelen betrekking hebben op alle nagekomen uitvoerverbintenissen, of die nu aan het uit te voeren overschot moeten worden toegerekend of niet. Die aandelen dienen derhalve te worden weerspiegeld in het „totale verlies per ton" dat aan het overschot wordt toegerekend. Dat wordt bereikt door de niet daadwerkelijk uitgekeerde restituties uit te sluiten van het „totale bedrag van de restituties" van artikel 15, lid 1, sub d, van de basisverordening en niet door ze mee te tellen in dat bedrag.

113. Ik zie dan ook andermaal geen grond om af te wijken van het door mij – in de punten 74 en volgende hiervoor – uit de bewoordingen van die bepaling afgeleide vermoeden. Ik stel derhalve vast dat de formulering „totale bedrag van de restituties" van artikel 15, lid 1, sub d, van de basisverordening uitsluitend de daadwerkelijk uitgekeerde restituties omvat en dat de litigieuze verordening ongeldig is voor zover in de berekening van de voor de betrokken verkoopseizoenen vastgestelde heffingen in het „totale bedrag van de restituties" in de zin van die bepaling restituties worden meegeteld waarop ter zake van uitvoerverbintenissen aanspraak kon worden gemaakt, die echter nooit werkelijk werden aangevraagd of uitgekeerd.

*Overige aangevoerde gronden voor ongeldigheid*

114. De voorgaande overwegingen lijken te kunnen volstaan ter beantwoording van de aan het Hof voorgelegde vragen betreffende de formele en materiële geldigheid van de litigieuze verordening en de juiste uitlegging van artikel 15, lid 1, sub d, van de basisverordening. Ter terechtzitting is echter nog een aantal andere bezwaren tegen de geldigheid van de litigieuze verordening naar voren gebracht, waarop ik nog kort zal ingaan.

115. Die bezwaren berusten alle in wezen op het feit dat de Commissie zich in de litigieuze verordening niet tot de strikte toepassing van de uitlegging van de basisverordening in het arrest Jülich I heeft beperkt. Ik heb aangegeven dat ik het met verzoeksters in het hoofdgeding – en met alle regeringen, één uitgezonderd, die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend – eens ben dat de wijziging van de berekening van het „totale bedrag van de restituties" in de litigieuze verordening niet alleen niet vereist werd door dat arrest maar daar zelfs mee in strijd was, aangezien zij het effect van de uitspraak tenietdeed dat de „na te komen uitvoerverbintenissen" alle uitgevoerde hoeveelheden omvatten, ongeacht of daarvoor daadwerkelijk restituties waren betaald. Op grond van die onverenigbaarheid is gesteld dat de litigieuze verordening inbreuk maakt op het beginsel van rechtszekerheid, het verbod van terugwerkende kracht en het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen. Voorts zou zij onvoldoende zijn gemotiveerd en zou de Commissie misbruik van haar bevoegdheid hebben gemaakt.

116. Wat de eerste drie beweerdelijk geschonden beginselen betreft is het vaste rechtspraak dat, ofschoon het rechtszekerheidsbeginsel zich er in het algemeen tegen verzet dat een Uniehandeling reeds vóór de publicatie van deze handeling gelding kan hebben, dit bij uitzondering anders kan zijn indien dit voor een doel van algemeen belang noodzakelijk is en het rechtmatige vertrouwen van de

betrokkenen naar behoren in acht is genomen.[42] Onder deze voorwaarden moet derhalve worden aanvaard dat wanneer een verordening van de Commissie door het Hof wegens specifieke gebreken ongeldig is verklaard, de Commissie met terugwerkende kracht nieuwe wetgeving mag aannemen om die gebreken te verhelpen, wanneer de uit die ongeldigheid voortvloeiende situatie evenmin verenigbaar is met het Unierecht en die onverenigbaarheid zonder die nieuwe wetgeving niet kan worden geregulariseerd.

117. In casu was nieuwe regelgeving, zoals ik heb uiteengezet[43], slechts één van de manieren om in de situatie te voorzien. Het is derhalve geen uitgemaakte zaak dat de vaststelling van een nieuwe verordening noodzakelijk was om het doel te bereiken. Wat hier ook van zij, het arrest Jülich I vereiste, impliciet noch expliciet, een wijziging van de berekeningsmethode van het „totale bedrag van de restituties". Aangezien dat onderdeel van de berekening in het geheel niet was beoordeeld door het Hof, mochten alle betrokkenen er op goede gronden op vertrouwen dat die berekening niet met terugwerkende kracht zou worden gewijzigd. De litigieuze verordening is mijns inziens dus inderdaad in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, het verbod van terugwerkende kracht en het vertrouwensbeginsel.

118. Met betrekking tot de op de Commissie rustende verplichting tot motivering van de wijziging van de berekeningsmethode van het „totale bedrag van de restituties", moet worden toegegeven dat de considerans van de litigieuze verordening een verklaring – zij het mijns inziens geen geldige – bevat van het feit dat de berekeningsmethode van verordening nr. 1837/2002 weer is gebruikt. Vaststaat ook dat de gedetailleerde berekeningen van de Commissie en de cijfers waarop zij waren gebaseerd, in het beheerscomité ter kennis van de lidstaten zijn gebracht. Bovendien hebben de suikerproducenten die gegevens kennelijk tijdig genoeg in hun bezit gekregen om beroepen in te stellen bij het Gerecht. En de betrokken stukken zijn in bijlage bij een aantal schriftelijke opmerkingen overgelegd aan het Hof. In die omstandigheden zou ik de litigieuze verordening niet ongeldig durven verklaren uitsluitend wegens gebrekkige motivering.

119. De grief betreffende misbruik van bevoegdheid ten slotte is op tweeërlei wijze voor het Hof gebracht. Meer in het algemeen wordt gesteld dat de bevoegdheid van de Commissie om een nieuwe verordening vast te stellen zich niet uitstrekte tot wijziging van de methode voor de berekening van het „totale bedrag van de restituties". Ofschoon ik het met deze stelling eens ben, dient zij mijns inziens niet als een afzonderlijke grond voor ongeldigheid te worden behandeld. Meer in het bijzonder is gesteld dat aan de aanpak van de Commissie niet het streven ten grondslag lag om de naleving van artikel 15 van de basisverordening te waarborgen, maar veeleer de wetenschap dat de eigen middelen niet toereikend waren voor alle terugbetalingen die zouden moeten worden verricht wanneer het „totale bedrag van de restituties" niet werd gewijzigd, hetgeen extra bijdragen van de lidstaten noodzakelijk zou maken. Wanneer dat zou komen vast te staan, zou dat mijns inziens duidelijk misbruik van bevoegdheid opleveren. In het kader van deze procedure beschikt het Hof echter niet over de nodige gegevens om een definitieve uitspraak te doen over de vraag of dit al dan niet het geval was.

120. Ik kom nu tot de twee uitsluitend in de zaak British Sugar gestelde vragen, waarvan er één niettemin relevant is voor alle gelijkaardige procedures en de andere relevant kan zijn in enige andere lidstaten.

*Rente op terug te betalen bedragen*

121. Duidelijk is dat sommige te hoge bedragen aan productieheffing zijn betaald op grond van ongeldige Uniewetgeving. Wanneer zij volgens de regels worden teruggevorderd moeten zij enige jaren nadat zij zijn geïnd door de nationale autoriteiten aan de producenten worden terugbetaald en op haar beurt door de Unie aan de nationale autoriteiten. Voor alle procedures strekkende tot dergelijke terugbetalingen is het dan ook van belang te weten of die bedragen moeten worden verhoogd met rente.

42 — Zie recentelijk, arrest van 19 maart 2009, Mitsui & Co. Deutschland (C-256/07, Jurispr. blz. I-1951, punt 32).

43 — In punt 66 hiervoor.

122. In het hoofdgeding in de zaak British Sugar bestaat naar Brits recht in beginsel de mogelijkheid rente te vorderen. De nationale autoriteit stelt echter dat geen rente kan worden toegekend omdat zij zelf geen rente kan terugvorderen van de Unie. Zij beroept zich op punt 4 van de door de Commissie aan de lidstaten verstrekte aanwijzingen voor de toepassing van de litigieuze verordening[44], dat in wezen bepaalt dat eventuele rente op door de lidstaten aan producenten terugbetaalde bedragen niet in mindering kan worden gebracht op de eigen middelen van de Unie, omdat de toepasselijke wetgeving geen grondslag voor die aftrek biedt.

123. De verwijzende rechter wenst derhalve te vernemen of het recht van de Unie eraan in de weg staat dat rente wordt toegekend aan de producenten wanneer de corresponderende rente door de nationale autoriteit niet uit de eigen middelen van de Unie kan worden gevorderd, of die rente inderdaad niet kan worden gevorderd en of het recht van de Unie zich ertegen verzet dat een nationale rechter of een autoriteit zijn beoordelingsvrijheid naar nationaal recht benut om geen rente toe te kennen.

124. Volgens vaste rechtspraak moeten bij gebreke van Unierechtelijke bepalingen inzake de terugbetaling van op basis van ongeldig verklaarde gemeenschapsverordeningen ten onrechte toegepaste heffingen alle daarmee verband houdende bijkomende vraagstukken, zoals de betaling van rente, daaronder begrepen de rentevoet en het tijdstip vanaf hetwelk deze rente moet worden berekend, met toepassing van het nationale recht worden opgelost.[45] De verwijzende rechter vraagt zich echter af in hoeverre Unieregels, met name die met betrekking tot de mogelijkheid – of onmogelijkheid – voor een lidstaat om rente te ontvangen uit fondsen van de Unie, de toepassing van het nationale recht kunnen beperken.

125. Mijns inziens moet worden uitgegaan van de achterliggende reden voor de toekenning van rente. En die reden is gelegen in het verbod van – in common-lawtaal als „unjust” of in continentale rechtsstelsels als „ongegronde” of „ongerechtvaardigde” aangeduide – verrijking.[46]

126. In het arrest Masdar[47] oordeelde de Grote kamer: „Volgens de beginselen welke de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben, heeft een persoon die een verlies heeft geleden waardoor het vermogen van een andere persoon wordt vermeerderd zonder dat een rechtsgrondslag voor die verrijking bestaat, in het algemeen recht erop dat dit verlies door de verrijkte wordt vergoed. [...] [D]e vordering uit ongerechtvaardigde verrijking, zoals deze in de meeste nationale rechtsstelsels is voorzien, [bevat] geen voorwaarde die verband houdt met een onrechtmatigheid of een onrechtmatige daad in de gedraging van de verwerende partij[,] [...] enkel [dat] de verrijking geen geldige rechtsgrondslag heeft. [...] Aangezien de ongerechtvaardigde verrijking, zoals hierboven omschreven, een bron van een niet-contractuele verplichting vormt die de rechtsorden van de lidstaten gemeen hebben, kan de Gemeenschap zich niet aan de toepassing van die beginselen op zichzelf onttrekken wanneer een natuurlijke of rechtspersoon haar verwijt dat zij zich ongerechtvaardigd te zijnen koste heeft verrijkt.” Deze overwegingen van het Hof lijken bij uitstek toepasselijk op de onderhavige omstandigheden.

127. Wanneer de begroting van de Unie direct of indirect van een marktdeelnemer een bedrag heeft ontvangen waarop zij geen recht had, is zij ongerechtvaardigd verrijkt. Door de terugbetaling van de betrokken hoofdsom wordt die situatie goeddeels gezuiverd. In de periode tussen de inning en de terugbetaling heeft het bedrag echter ter beschikking gestaan van de Unie en niet van de marktdeelnemer. En geld dat aan de ene en niet aan de andere partij ter beschikking staat, kan aan de eerste maar niet aan de laatste toevallende rente opbrengen.

44 — Een aan het Hof overgelegd „non-paper” (niet-officieel document).

45 — Zie arresten van 15 september 1998, Ansaldo Energia e.a. (C-279/96-C-281/96, Jurispr. blz. I-5025, punt 28 en de aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie eveneens arresten van 8 maart 2001, Metallgesellschaft e.a. (C-397/98 en C-410/98, Jurispr. blz. I-1727, punt 86), en 7 september 2006, N (C-470/04, Jurispr. blz. I-7409, punt 60).

46 — Zie voor een vergelijkend overzicht van recente datum, Williams, R., *Unjust enrichment and public law, a comparative study of England, France and the EU*, Hart, 2010.

47 — Arrest van 16 december 2008, Masdar (UK)/Commissie (C-47/07 P, Jurispr. blz. I-9761, punten 44-47).

128. Wat in deze situatie telt, is niet zozeer de mogelijke ongerechtvaardigde verrijking van de bezitter van de som geld als wel de onmogelijkheid van reguliere verrijking van de partij die het bezit ervan moet missen. Dat was de onderliggende gedachte van de punten 82 tot en met 89 van het arrest Metallgesellschaft e.a.[48], waarin het Hof oordeelde dat de belastingplichtige bij de met het Unierecht strijdige voortijdige verschuldigdheid van een belasting een vordering kon instellen voor „de rente die zou zijn verkregen op het bedrag waarover wegens de voortijdige verschuldigdheid van de belasting niet kon worden beschikt". Overeenkomstig het arrest Masdar dient dat beginsel ook te worden toegepast wanneer het niet de lidstaat maar de Unie zelf is die verantwoordelijk is voor de onverschuldigd geïnde heffing.

129. Het algemene verbod van ongerechtvaardigde verrijking vereist mijns inziens derhalve dat een suikerproducent die recht heeft op terugbetaling van een heffing die door de bevoegde nationale autoriteit is geïnd en aan de begroting van de Unie is betaald, rente over het betrokken bedrag kan vorderen over de periode waarin hij niet over dat bedrag kon beschikken.

130. Bovendien moet voor zover het betrokken bedrag voor de begroting van de Unie zelf en niet voor de lidstaat beschikbaar was, de tot de terugbetaling van de rente gehouden nationale autoriteit die rente, zowel als de hoofdsom, op de Uniebegroting kunnen verhalen.

131. Wat het laatste aangaat ben ik niet overtuigd door het argument dat de eigenmiddelenwetgeving niets over een dergelijke rente bepaalt. Voor de toepasselijkheid van een algemeen beginsel als hier aan de orde is geen uitdrukkelijke bepaling nodig, en door niemand is gewezen op een bijzondere bepaling die de betaling van rente zou uitsluiten. De betrokken wetgeving[49] voorziet daarentegen wel uitdrukkelijk in de betaling van rente door de lidstaten bij te late boekingen van verschuldigde bedragen. Het zou niet billijk zijn wanneer in het omgekeerde geval geen rentevergoeding kon worden verkregen wanneer bedragen ten onrechte zijn gecrediteerd.

132. De Commissie stelt echter dat de 25 % van het bedrag van de productieheffingen die door de lidstaten „als inningskosten" wordt ingehouden, moet worden aangewend om eventuele naar nationaal recht door de nationale autoriteit te betalen rente te dekken. Zij gaat ervan uit dat de rechtsverhouding tussen de belastingplichtige en de lidstaat in gevallen waarin de lidstaten bedragen heffen en aan de eigen middelen van de Unie betalen, niet op één lijn kan worden gesteld met de rechtsverhouding tussen de lidstaat en de Unie. De niet-inning van een verschuldigde heffing door een nationale autoriteit ontslaat de lidstaat niet van zijn verplichting om het betrokken bedrag, met de eventuele rente daarover, aan de begroting van de Unie te betalen.[50] Evenmin betekent het feit dat een lidstaat over terugbetalingen van ten onrechte geheven bedragen aan eigen middelen rente moet betalen, dat hij een daarmee corresponderend recht heeft om van de Unie rente te vorderen in het kader van de correctie van de rekeningen. De door de lidstaat ingehouden 25 % dient om alle aan de inning verbonden kosten te dekken, met inbegrip van die welke voortvloeien uit nationale gedingen over de gevolgen van te veel betaalde bedragen. Aangezien rentebetalingen in het kader van dergelijke nationale procedures naar nationaal recht worden opgelegd, moeten zij als inningskosten worden beschouwd.

133. Deze redenering kan mij niet overtuigen. Wanneer de niet-inning van een verschuldigde heffing door een nationale autoriteit de lidstaat niet ontslaat van zijn verplichting tot betaling van het betrokken bedrag met de eventuele rente aan de Uniebegroting, is de logische conclusie dat wanneer de Uniewetgever onrechtmatig een heffing oplegt die wordt geïnd en aan de Uniebegroting betaald door de lidstaten, die de betrokken bedragen vervolgens met rente aan de belastingplichtigen moeten terugbetalen, de Unie niet wordt ontslagen van haar verplichting om die bedragen en de desbetreffende rente terug te betalen.

48 — Reeds aangehaald in voetnoot 45.

49 — Artikel 11, lid 1, van de eigenmiddelenverordening (zie punt 12 hiervoor).

50 — Zie arrest van 15 november 2005, Commissie/Denemarken (C-392/02, Jurispr. blz. I-9811, punt 63).

134. De 25 % die door de lidstaten wordt ingehouden lijkt overigens een onthutsend inefficiënt percentage, wanneer het louter is bedoeld om de inningskosten te dekken. Het is te hopen dat slechts een deel daartoe volstaat. In de eigenmiddelenwetgeving is geen aanwijzing te vinden dat het overige gedeelte dient ter dekking van de rente over de terugbetaling van onverschuldigd geheven bedragen op basis van ongeldig verklaarde Unieverordeningen – hetgeen niet onder de gewone betekenis van het woord „inning" valt.

135. In dit verband lijkt mij de door de Franse regering in haar schriftelijke opmerkingen gevolgde benadering het meest voor de hand liggend, namelijk dat het totale bedrag van de heffing eenvoudigweg is verdeeld tussen de Unie en de lidstaten. 75 % van de heffing is aan de Uniebegroting betaald en 25 % is in het bezit gebleven van de lidstaat. Bijgevolg moet 75 % van het terug te betalen bedrag met de eventuele rente over dat gedeelte ten laste van de Uniebegroting worden gebracht en het overige deel ten laste van de lidstaat.

136. Derhalve dienen de eerste twee onderdelen van de vierde vraag van de High Court aldus te worden beantwoord dat het Unierecht zich er zich niet tegen verzet dat marktdeelnemers van de betrokken nationale autoriteit rente vorderen over de bedragen die zij op grond van een ongeldige verordening van de Commissie te veel hebben betaald, of tegen het terugvorderen door die nationale autoriteit van het evenredige bedrag aan rente van de Uniebegroting.

137. Rest nog het derde onderdeel van die vraag: of het recht van de Unie zich ertegen verzet dat een nationale rechter zijn beoordelingsvrijheid benut om onder dergelijke omstandigheden geen rente toe te kennen.

138. Voor de verwijzende rechter is die beoordelingsvrijheid voorzien in Section 35A, lid 1, van de Senior Courts Act 1981: „[...] in procedures [...] betreffende de terugbetaling van een schuld [...] kan bij elk bedrag met betrekking waartoe een arrest wordt gewezen, de enkelvoudige rente worden opgeteld tegen een rentevoet die de High Court toepasselijk acht, over het geheel of een deel van de schuld [...] over de gehele of een gedeelte van de periode tussen de datum waarop de reden voor de procedure ontstond en [de betaling of de uitspraak]".

139. Volgens vaste rechtspraak moeten dergelijke nationale voorschriften worden toegepast bij de vaststelling van eventuele rente in gevallen als het onderhavige.

140. Dat geldt echter „bij gebreke van [Unie]bepalingen inzake de terugbetaling van op basis van ongeldig verklaarde [Unie]verordeningen ten onrechte toegepaste heffingen."[51]

141. Weliswaar ontbreken in casu dergelijke „bepalingen" van Unierecht, maar het komt mij voor dat de voorrang van afzonderlijke nationale regels moet wijken voor een algemeen beginsel dat de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben en dat wordt erkend bij de toepassing van het Unierecht. Volgens dit beginsel kan rente worden gevorderd ter vergoeding van het verlies van het genot van de ten onrechte geheven bedragen. Indien er gegronde redenen zijn om het bedrag van de toegekende rente te verlagen (bijvoorbeeld gelegen in het gedrag van de betrokken verzoeker) kan de nationale rechter daartoe ten volle gebruikmaken van de hem door het nationale recht toegekende beoordelingsvrijheid. Het loutere feit van een mogelijk nadeel voor de Uniebegroting kan daarvoor echter Unierechtelijk niet als gegronde reden worden beschouwd.

51 — Arrest Ansaldo Energia e.a., aangehaald in voetnoot 45, punt 28.

*Toe te passen wisselkoers*

142. De laatste vraag die moet worden beantwoord, is slechts relevant voor terugbetalingen die in een andere valuta dan de euro moeten worden verricht. Bij de drie hoofdgedingen gaat het dan alleen om British Sugar, alhoewel het ook in andere lidstaten zijn belang kan hebben. Gezien het feit dat 1) de te veel betaalde bedragen oorspronkelijk waren uitgedrukt in euro en vervolgens meermaals ten behoeve van de inning zijn omgerekend in Britse ponden, 2) eventuele terugbetalingen uit de Uniebegroting aan de nationale autoriteit later tussen euro en Britse pond zullen moeten worden omgerekend, en 3) gedurende de betrokken periode sprake is geweest van wisselkoersschommelingen, is de vraag welke datum of data bepalend zijn voor de omrekening?

143. Krachtens artikel 6 van de litigieuze verordening zijn de artikelen 1 tot en met 4 van toepassing met ingang van de data van inwerkingtreding van de respectieve verordeningen waarvan zij de bepalingen vervangen. Voorts wordt in punt 5 van de aanwijzingen van de Commissie voor de toepassing van de litigieuze verordening [52] bepaald: „Met betrekking tot heffingen voor suiker hebben de lidstaten die de euro niet als munteenheid hebben aangenomen de in de betrokken suikerverordeningen in euro vastgestelde bedragen omgezet voor de boeking op de rekening van de eigen middelen. Omwille van de consistentie en omdat de herstelverordening met terugwerkende kracht wordt toegepast, wordt de door de lidstaten ten tijde van de berekening van de oorspronkelijke suikerheffingen gebruikte wisselkoers ook gebruikt voor de omrekening van de gecorrigeerde heffingen. Ofschoon de terugbetaling van onverschuldigd betaalde heffingen door het nationale recht wordt beheerst, lijkt het gebruik van de historische wisselkoers in overeenstemming te zijn met de aard en de doelstellingen van de terugbetaling en met het doel verstoringen bij de tenuitvoerlegging van de terugbetalingen tussen verschillende lidstaten te voorkomen." De aanwijzingen herinneren de lidstaten vervolgens aan de jaarlijkse verordeningen waarbij voor elk van de betrokken verkoopseizoenen de specifieke wisselkoers voor met name de productieheffingen werd vastgesteld voor de valuta's van de lidstaten die de eenheidsmunt niet hebben aangenomen.

144. In Engeland en Wales kan de eiser, mits gemotiveerd, betaling van een in buitenlandse valuta luidend geldbedrag vorderen. Wanneer zijn vordering wordt toegewezen, kan het bedrag worden toegekend in die valuta „of de tegenwaarde ervan in Britse ponden ten tijde van de betaling". [53] Op basis daarvan vordert British Sugar voor de nationale rechter de terugbetaling van de te veel betaalde bedragen, die in euro's waren vastgesteld en in Britse ponden zijn omgerekend tegen de op de datum van betaling geldende koers.

145. De verwijzende rechter vraagt of de toepasselijke koers wordt bepaald door het Unierecht, en indien dit het geval is, of op grond van artikel 6 van de litigieuze verordening de koers moet worden toegepast die is gehanteerd voor de berekening van de oorspronkelijke heffing, en zo ja, of artikel 6 geldig is.

146. Ik heb reeds vastgesteld dat de litigieuze verordening in haar geheel formeel ongeldig is en dat zij materieel ongeldig is voor zover zij is gebaseerd op een bijzondere berekeningsmethode. In dat opzicht lijkt het onnodig nader onderzoek te doen naar de strekking en de geldigheid van artikel 6, dat slechts de data van inwerkingtreding en toepassing betreft van de door mij ongeldig geachte bepalingen.

147. Omdat dezelfde kwestie bij elke volgende verordening ter vervanging van de litigieuze verordening ter tafel zal komen, is de vraag relevant of de datum voor de vaststelling van de toepasselijke omrekeningskoers wel een Unierechtelijke aangelegenheid is.

52 — Zie voetnoot 44.

53 — British Sugar verwijst in dit verband naar de Practice Directions 16, par. 9.1, en 40 B, par. 10, van de Civil Procedure Rules.

148. De toepasselijke wisselkoers is in beginsel een „bijkomend aspect van de terugbetaling" in de zin van de rechtspraak [54] en dient als zodanig overeenkomstig de nationale regels te worden vastgesteld.

149. Die regels werken, zoals de Commissie heeft opgemerkt, echter niet in het luchtledige, en de nationale rechter kan niet voorbijgaan aan aspecten die op het niveau van de Unie zijn geregeld – met name het feit dat specifieke, voor elk verkoopseizoen vastgestelde wisselkoersen werden toegepast toen de productieheffingen werden geïnd. Evenals de Commissie lijkt het mij logisch, waar op basis van het beginsel „restitutio in integrum" over de vordering van een producent moet worden beslist, die wisselkoersen in aanmerking te nemen. Wanneer niettemin op grond van nationale regels recentere wisselkoersen moeten worden toegepast, lijkt het aangewezen dat de nationale rechter bij de toekenning van de rente rekening houdt met een mogelijke meevaller (of tegenvaller).

## Conclusie

150. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van het Finanzgericht Düsseldorf, de High Court of Justice of England and Wales en het Tribunal de grande instance de Nanterre als volgt te beantwoorden:

— „Verordening (EG) nr. 1193/2009 van de Commissie van 3 november 2009 houdende rectificatie van de verordeningen (EG) nr. 1762/2003, (EG) nr. 1775/2004, (EG) nr. 1686/2005 en (EG) nr. 164/2007 en houdende vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor de verkoopseizoenen 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006, is formeel ongeldig voor zover zij als rechtsgrondslag verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker vermeldt, en met name het eerste streepje van artikel 15, lid 8, en artikel 16, lid 5, ervan;

— verordening (EG) nr. 1193/2009 is materieel ongeldig voor zover in de berekening van de voor de betrokken verkoopseizoenen vastgestelde heffingen het „totale bedrag van de restituties", bedoeld in artikel 15, lid 1, sub d, van verordening nr. 1260/2001, restituties met betrekking tot uitvoerverbintenissen worden meegeteld die, ofschoon er aanspraak op kon worden gemaakt, niet daadwerkelijk zijn aangevraagd of uitgekeerd;

— onder het „totale bedrag van de restituties" van artikel 15, lid 1, sub d, van verordening nr. 1260/2001 zijn uitsluitend de daadwerkelijk uitgekeerde restituties te verstaan;

— het recht van de Unie verzet zich er niet tegen dat marktdeelnemers van de betrokken nationale autoriteit rente vorderen over de bedragen die zij op grond van een ongeldige verordening te veel hebben betaald, en evenmin dat die nationale autoriteit de corresponderende rente verhaalt op de begroting van de Unie; de nationale rechter die gebruikmaakt van de hem naar nationaal recht toekomende beoordelingsbevoegdheid om onder dergelijke omstandigheden geen rente toe te kennen, moet rekening houden met het feit dat de onrechtmatigheid van de oorspronkelijke heffing is toe te rekenen aan de Unie en dat het recht van de Unie de „ongerechtvaardigde verarming" verbiedt van een rechtssubject dat als gevolg van een maatregel die in strijd is met dat recht, de beschikking over een som geld is onthouden;

— wanneer een nationale rechter een nationale autoriteit veroordeelt tot terugbetaling van de op grond van een ongeldige verordening te veel aan haar betaalde bedragen luidend in een andere valuta dan de euro, die vervolgens bij storting in de begroting van de Unie zijn omgerekend in euro, moet over bijkomende vraagstukken, zoals de valuta waarin de terugbetaling dient te

54 — Zie punt 124.

geschieden en de relevante datum voor de bepaling van de toe te passen wisselkoers, naar nationaal recht worden beslist, met inachtneming van de regels van het Unierecht die van toepassing zijn op daarmee verband houdende aangelegenheden zoals de toekenning van rente."