JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
27 päivänä lokakuuta 2011 [1]

Yhdistetyt asiat C-113/10, C-147/10 ja C-234/10Zuckerfabrik Jülich AGvastaan

Hauptzollamt Aachen,British Sugar plcvastaan
Rural Payments Agency
jaTereosvastaan
Directeur général des douanes et droits indirects

(Ennakkoratkaisupyynnöt, jotka Finanzgericht Düsseldorf (Saksa), High Court of Justice (England & Wales) (Yhdistynyt kuningaskunta) ja tribunal de grande instance de Nanterre (Ranska) ovat esittäneet)

Sokeri — Tuotantomaksujen määrittäminen — Vientituki — Keskimääräisen tappion laskeminen tonnilta — Ilman vientitukea vietyjä määriä koskevan teoreettisen tuen huomioon ottaminen — Pätemättömiksi todettujen asetusten perusteella perittyjen määrien palauttaminen — Sovellettava vaihtokurssi — Koron maksaminen

1. Nämä ennakkoratkaisupyynnöt koskevat sokerin markkinointivuosia 2001–2006, jolloin Euroopan unionissa oli tuotannon ja kulutuksen välisestä suhteesta johtuva ylijäämä ja hinnat olivat huomattavasti korkeampia kuin maailmanmarkkinoilla. Tämän vuoksi tuottajille myönnettiin kiintiöt. Tuotteita oli tietyin kiintiörajoituksin mahdollista viedä tuotantomaksuilla rahoitetun vientituen avulla. Maksut laskettiin kertomalla vietävä ylijäämä kunkin markkinointivuoden keskimääräisellä tappiolla tonnilta. Keskimääräinen tappio saatiin jakamalla vientitukien kokonaismäärä kyseisen markkinointivuoden toteutettavien vientisitoumusten kokonaistonnimäärällä.

2. Esillä olevien asioiden keskeisin kysymys on vientitukien kokonaismäärän määritelmä tässä yhteydessä. Epätietoisuutta on aiheuttanut se, että joillekin vietyihin jalosteisiin sisältyneille määrille ei haettu eikä maksettu vientitukea, jonka myöntämisen edellytykset ne täyttivät.

3. Asetuksissa, joissa määritetään markkinointivuosien 2003–2006 tuotantomaksut, komissio sisällytti nämä määrät vietävään ylijäämään muttei toteutettaviin vientisitoumuksiin. Yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin ratkaisemaan kyseisen laskentatavan pätevyys, ja vuonna 2008 se totesi yhdistetyissä asioissa Zuckerfabrik Jülich ym. antamassaan tuomiossa (jäljempänä Jülich I -tuomio),[2] että kaikki viedyt määrät olisi pitänyt ottaa huomioon kummassakin tapauksessa riippumatta siitä, oliko vientitukea maksettu vai ei, ja että kyseiset asetukset olivat tämän vuoksi pätemättömiä. Se ei kuitenkaan ottanut kantaa siihen, olisiko vientitukien kokonaismäärään pitänyt samalla tavoin sisällyttää kaikki saatavilla olevat vientituet riippumatta siitä, oliko ne maksettu vai ei, vai ainoastaan tosiasiallisesti maksetut vientituet.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Yhdistetyt asiat C-5/06 ja C-23/06-C-36/06, tuomio 8.5.2008 (Kok., s. I-3231).

4. Vuonna 2009 komissio antoi uuden asetuksen, jolla korjattiin pätemättömiksi todetut asetukset. Laskelmissaan komissio sisällytti vientitukien kokonaismäärään kaikki saatavilla olevat vientituet riippumatta siitä, onko ne maksettu vai ei. Uudelleen lasketut maksut eroavat vain vähän alun perin vahvistetuista maksuista mutta ovat suurempia kuin siinä tapauksessa, että ainoastaan tosiasiallisesti maksetut vientituet olisi sisällytetty vientitukien kokonaismäärään.

5. Joukko tuottajia on riitauttanut sekä mainitun laskentatavan että uuden asetuksen oikeusperustan, ja kolme kansallista tuomioistuinta on pyytänyt unionin tuomioistuinta ratkaisemaan sen pätevyyden. Yksi näistä tuomioistuimista haluaa myös tietää odotettavissa olevien palautusten osalta, mitä ajankohtaa tulee käyttää sovellettaessa vaihtokursseja ja voidaanko korkoa maksaa.

Lainsäädäntö ja menettely

Omia varoja koskeva lainsäädäntö

6. Euroopan yhteisöjen omia varoja säänneltiin tosiseikkojen tapahtumahetkellä neuvoston päätöksellä 2000/597[3] (jäljempänä omia varoja koskeva päätös) ja neuvoston asetuksella N:o 1150/2000[4] (jäljempänä omia varoja koskeva asetus).

7. Omia varoja koskevan päätöksen 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan Euroopan unionin talousarvioon otettavia omia varoja ovat tulot, jotka kertyvät muun muassa ”maksuista, joista on määrätty sokerialan yhteisessä markkinajärjestelyssä”.

8. Päätöksen 2 artiklan 3 kohdassa säädettiin seuraavaa: ”Jäsenvaltiot pidättävät itselleen keräämiskustannuksina 25 prosenttia 1 kohdan a – – alakohdassa tarkoitetuista maksuista – –.”

9. Päätöksen 6 artiklassa säädettiin seuraavaa: ”Edellä 2 artiklassa tarkoitettuja tuloja käytetään erittelemättä kaikkien talousarvioon otettujen menojen rahoittamiseen. – –”

10. Mainitun päätöksen 8 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on perittävä 2 artiklan 1 kohdan a – – alakohdassa tarkoitetut yhteisöjen omat varat kansallisten lakiensa, asetustensa ja hallinnollisten määräystensä mukaisesti – –.”

11. Omia varoja koskevan asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion oli avattava tili komission nimissä kyseisen jäsenvaltion valtiovarainhallinnossa tai sen nimeämässä laitoksessa ja hyvitettävä omat varat tälle tilille.

12. Mainitun asetuksen 11 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa: ”Asianomaisen jäsenvaltion on maksettava kaikista 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulle tilille tehtävien tuloutusten viivästyksistä viivästyskorkoa.”[5]

3 — Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä 29.9.2000 tehty neuvoston päätös 2000/597/EY (EYVL L 253, s. 42), joka on korvattu Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä 7.6.2007 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2007/436/EY, Euratom (EUVL L 163, s. 17).

4 — Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä [7.6.2007 tehdyn päätöksen 2007/436/EY, Euratom soveltamisesta] 22.5.2000 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000 (EYVL L 130, s. 1).

5 — Sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn päätöksen 94/728/EY, Euratom soveltamisesta annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 muuttamisesta 16.11.2004 annetulla neuvoston asetuksella (EY, Euratom) N:o 2028/2004 (EUVL L 352, s. 1). Asetuksen 11 artiklan alkuperäisessä toisinnossa ei ollut numeroituja kohtia mutta siihen sisältyi sama säännös, jota seurasivat yksityiskohtaiset tiedot sovellettavasta korkokannasta.

Perusasetus

13. Neuvoston asetuksella (EY) N:o 1260/2001 [6] (jäljempänä perusasetus) säänneltiin sokerialan yhteistä markkinajärjestelyä markkinointivuodesta 2001/2002 markkinointivuoteen 2005/2006. Se kumottiin ja korvattiin 1.7.2006. [7]

14. Mainitun asetuksen johdanto-osassa todettiin muun muassa seuraavaa:

”(9) Syyt, joiden vuoksi yhteisö on tähän saakka ylläpitänyt – – tuotantokiintiöjärjestelmää, ovat edelleen perusteltuja. Järjestelmää on kuitenkin muutettu – – tarvittavien välineiden antamiseksi yhteisölle, jotta varmistettaisiin oikeudenmukaisesti ja tehokkaasti se, että tuottajat itse vastaavat kokonaisuudessaan yhteisön tuotannon ja sen kulutuksen välisestä suhteesta johtuvien ylijäämien myyntikustannuksista. – –

– –

(11) Sokerialan yhteinen markkinajärjestely perustuu toisaalta periaatteeseen, jonka mukaan tuottajilla on kunakin markkinointivuonna täysi taloudellinen vastuu kiintiöt ylittävien yhteisön tuotantoylijäämien kaupaksi saattamisesta aiheutuvista tappioista suhteessa sisäiseen kulutukseen – –

(12) – – Alan itserahoitusjärjestelmää ja tuotantotakuujärjestelmää on suotavaa jatkaa.

(13) Edelleen taataan taloudellisen vastuun periaate tuottajien osuudesta muodostuvasta, perustuotannosta perittävästä maksusta, jota sovelletaan kaikkeen A- ja B-sokerin tuotantoon,[8] mutta joka rajoitetaan kahteen prosenttiin valkoisen sokerin interventiohinnasta, ja B-maksusta, jota peritään B-sokerin tuotannosta, mutta joka voi olla enintään 37,5 prosenttia viimeksi mainitusta hinnasta. – – Alan itserahoitustavoitetta ei voida saavuttaa mainituissa olosuhteissa näitä prosenttirajoja käyttäen markkinointivuosittain. Tämän vuoksi olisi säädettävä lisämaksun perimisestä.[9]

(14) – – on syytä määrittää koko yhteisössä sovellettava kerroin, joka edustaa samana markkinointivuonna toisaalta todetun kokonaistappion ja toisaalta kyseisistä tuotantomaksuista saatavien kokonaistulojen välistä suhdetta. – –”

15. Asetuksella siis säädettiin, että tuottajat kattavat tuotantoylijäämien kaupaksi saattamisesta Euroopan unionille aiheutuvat kustannukset tuotantomaksuin.

16. Asetuksen 7 artiklan 3 kohdassa myönnettiin tuotantotukia jäsenvaltioista peräisin olevalle tai niissä vapaassa liikkeessä olevalle sokerille, jota käytetään tiettyjen kemianteollisuuden tuotteiden valmistuksessa. Tuen määrä oli vahvistettava ottaen huomioon maailmanmarkkinoilta tehtävien hankintojen kulut.

6 — Sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä 19.6.2001 annettu asetus (EYVL L 178, s. 1). Sokerialan tuotteisiin kuuluvat sokeri, isoglukoosi ja inuliinisiirappi. Koska esillä olevissa asioissa ei ole merkityksellistä erottaa toisistaan eri tuotteita, en jäljempänä viittaa muihin tuotteisiin kuin sokeriin.

7 — Sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä 20.2.2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 318/2006 (EUVL L 58, s. 1), joka puolestaan kumottiin ja korvattiin maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä 22.10.2007 annetulla neuvoston asetuksella (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) (EY) N:o 1234/2007 (EUVL L 299, s. 1).

8 — Esillä olevien asioiden kannalta merkityksellisenä ajanjaksona sokerialalla oli kolme tuotantoluokkaa. A-tuotanto tarkoitti kiintiöön kuuluvaa tuotantoa, joka lähtökohtaisesti vastaa kysyntää sisämarkkinoilla, ja B-tuotanto puolestaan kiintiöön kuuluvaa tuotantoa, joka lähtökohtaisesti vastaa ylijäämäsokerin vientiä vientituen avulla. C-sokeri tuotettiin näiden kiintiöiden ulkopuolella, eikä sitä voitu markkinoida vapaasti Euroopan unionin alueella; se oli vietävä ilman vientitukia sokeriteollisuuden kustannuksella.

9 — Jäljempänä viittaan perustuotannosta perittävään maksuun, B-maksuun ja lisämaksuun kollektiivisesti ilmauksella ”tuotantomaksut”.

17. Asetuksen 27–29 artiklassa säädettiin vientituista, jotka perustuivat tiettyjen sokerituotteiden maailmanmarkkinahintojen ja EU-hintojen väliseen eroon. Asetuksen 33 artiklassa sitä vastoin säädettiin vientimaksun soveltamisesta silloin, kun sokerin maailmanmarkkinahinta ylittää interventiohinnan. Käytännössä maailmanmarkkinahinta oli aina interventiohintaa alhaisempi, joten kaikki A- ja B-sokerin vienti täytti vientitukien edellytykset ja vientimaksuja ei peritty.

18. Asetuksen 15 artiklassa säädettiin tuotantomaksujen laskemisesta seuraavaa:[10]

”1. Ennen kunkin markkinointivuoden päättymistä todetaan

a) A- ja B-sokerin – – ennakoitava määrä, joka on tuotettu kuluvan markkinointivuoden lukuun;

b) sokerin – – ennakoitava määrä, joka on myyty yhteisön sisäiseen kulutukseen[11] kuluvana markkinointivuonna;

c) vietävä ylijäämä, joka saadaan vähentämällä a alakohdassa tarkoitetusta määrästä b alakohdassa tarkoitettu määrä;

d) ennakoitu keskimääräinen tappio tai ennakoidut keskimääräiset tulot sokeritonnilta kuluvana markkinointivuonna toteutettavien vientisitoumusten osalta.[12]

Keskimääräinen tappio tai keskimääräiset tulot vastaavat tukien kokonaismäärän ja maksujen kokonaismäärän erotuksen suhdetta[13] kyseisten vientisitoumusten kokonaistonnimäärään;

e) ennakoitu kokonaistappio tai ennakoidut kokonaistulot kertomalla c alakohdassa tarkoitettu ylijäämä d alakohdassa tarkoitetulla keskimääräisellä tappiolla tai keskimääräisillä tuloilla.

2. – – ennen markkinointivuoden 2005/2006 päättymistä todetaan kumulatiivisesti markkinointivuosien 2001/2002–2005/2006 osalta

a) vietävä ylijäämä, joka vahvistetaan toisaalta A- ja B-sokerin – – lopullisen tuotannon ja toisaalta yhteisön sisäiseen kulutukseen myydyn sokerin – – lopullisen määrän perusteella;

b) kyseisten vientisitoumusten kokonaismäärästä johtuva keskimääräinen tappio tai keskimääräiset tulot sokeritonnilta laskettuna 1 kohdan d alakohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun laskusäännön mukaisesti;

c) kokonaistappio tai kokonaistulot kertomalla a alakohdassa tarkoitettu ylijäämä b alakohdassa tarkoitetulla keskimääräisellä tappiolla tai keskimääräisillä tuloilla;

d) perittyjen perustuotantomaksujen ja B-maksujen yhteismäärä.

Edellä 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettua ennakoitua kokonaistappiota tai ennakoituja kokonaistuloja tarkistetaan c ja d alakohdassa tarkoitettujen toteamisten erotuksen perusteella.

10 — Sanamuoto oli kuitenkin pysynyt suurin piirtein ennallaan sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä 30.6.1981 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1785/81 (EYVL L 177, s. 4) 28 artiklasta lähtien.

11 — Tämän määrän määritelmästä ks. jäljempänä 21 ja 32 kohta.

12 — Näiden sitoumusten määritelmästä ks. jäljempänä 22 ja 32 kohta. Ilmauksen ”sitoumukset” käyttö on osoitus siitä, että 22 artiklan 1 kohdan mukaan vientitodistuksen myöntämisen edellytyksenä oli vakuuden antaminen viennin takaamiseksi tietyn ajanjakson aikana.

13 — Koska vientimaksuja ei koskaan peritty, tukien kokonaismäärän ja maksujen kokonaismäärän erotus oli yksinkertaisesti yhtä kuin tukien kokonaismäärä.

3. Jos 1 kohdassa tarkoitettujen toteamisten tulokseksi saadaan 2 kohdan mukaisen tarkistuksen jälkeen ennakoitu kokonaistappio, se jaetaan kuluvan markkinointivuoden lukuun tuotetun A- ja B-sokerin – – ennakoidulla määrällä – –. Tulokseksi saatu määrä on perittävä valmistajilta perustuotantomaksuina näiden A- ja B-sokerin – – tuotannosta.

– –

4. Kun perustuotantomaksun enimmäistasolla ei voida kokonaan kattaa 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua kokonaistappiota, jäännös jaetaan kyseisen markkinointivuoden lukuun tuotetun B-sokerin – – ennakoitavalla määrällä. Tulokseksi saatu määrä on perittävä valmistajilta B-maksuina näiden B-sokerin – – tuotannosta.

– –

5. Kun 1 kohdassa tarkoitetut toteamukset osoittavat, että 3 kohdassa vahvistetun perustuotantomaksun ja 4 kohdassa vahvistetun B-maksun enimmäismäärän vuoksi kokonaistappiota ei todennäköisesti voida kattaa kokonaan näistä maksuista odotettavissa olevilla tuloilla, 4 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa mainittua enimmäisprosenttiosuutta tarkistetaan siten, että mainittu kokonaistappio katetaan. Prosenttiosuus ei kuitenkaan saa olla suurempi kuin 37,5 prosenttia.

– –

6. Kaikki 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut tuotantotukien myöntämisestä johtuvat tappiot otetaan huomioon määritettäessä 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettua kokonaistappiota.

7. Jäsenvaltioiden on perittävä tässä artiklassa tarkoitetut maksut.

8. – – vahvistetaan yksityiskohtaiset säännöt tämän artiklan soveltamisesta ja erityisesti

— perittävien maksujen määrä,

— ”

19. Asetuksen 16 artiklassa säädettiin, että lisämaksu oli perittävä, jos 15 artiklan 3, 4, ja 5 kohdan mukaiset maksut eivät kattaneet kyseisen vuoden tappiota kokonaan. Asetuksen 16 artiklan 5 kohdassa säädettiin lisämaksun soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

Täytäntöönpanoasetus

20. Komissio antoi muun muassa perusasetuksen 15 artiklan 8 kohdan ja 16 artiklan 5 kohdan perusteella asetuksen N:o 314/2002[14] (jäljempänä täytäntöönpanoasetus), jossa (mm.) säädettiin perusasetuksen 15 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen yhteisössä kulutukseen myytyjen sokerimäärien toteamisesta sekä perusasetuksen 15 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettujen toteutettavien vientisitoumusten määritelmästä.

14 — Kiintiöjärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä sokerialalla 20.2.2002 annettu komission asetus (EY) N:o 314/2002 (EYVL L 50, s. 40), sellaisena kuin se on muutettuna erityisesti 27.6.2003 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1140/2003 (EUVL L 160, s. 33). Se kumottiin ja korvattiin 1.7.2006 neuvoston asetuksen (EY) N:o 318/2006 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä sokerin sisämarkkinoiden ja kiintiöjärjestelmän hallinnoinnin osalta 29.6.2006 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 952/2006 (EUVL L 178, s. 39).

21. Täytäntöönpanoasetuksen 6 artiklan 4 kohdan, sellaisena kuin se on muutettuna, mukaan yhteisössä kulutettavaksi myyty määrä oli a) yhteenlaskettu määrä, joka sisältää markkinointivuoden alussa varastoidut, A- ja B-kiintiöissä tuotetut, sellaisenaan tuodut ja tuotuihin jalosteisiin sisältyvät määrät ja b) josta on vähennetty yhteenlaskettu määrä, joka sisältää sellaisenaan viedyt, vietyihin jalosteisiin sisältyvät, markkinointivuoden lopussa varastoidut ja perusasetuksen 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen tuotantotukitodistusten kohteena olleet määrät; viimeksi mainitut ovat itse asiassa kemianteollisuudessa käytettyjä määriä.

22. Täytäntöönpanoasetuksen 6 artiklan 5 kohdan mukaan ”kuluvaa markkinointivuotta koskevina vientisitoumuksina” pidettiin kaikkia sellaisenaan vietäviä määriä, joiden vientituet tai vientimaksut vahvistetaan a) mainituksi markkinointivuodeksi avatuilla tarjouskilpailuilla tai b) mainitun markkinointivuoden aikana myönnettyjen vientitodistusten perusteella, c) kaikkia jalosteina vietäviä ennakoitavia määriä, joiden vientituet tai -maksut vahvistetaan tätä tarkoitusta varten mainitun markkinointivuoden aikana, d) määriä, joille on kyseisenä markkinointivuonna myönnetty perusasetuksen 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja tuotantotukitodistuksia, ja e) elintarvikeapua.

23. Täytäntöönpanoasetuksen 6 ja 7 artiklassa myös säädettiin arvioiden perusteella laskettujen tuotantomaksujen maksamisesta ennakkoon ennen markkinointivuoden päättymistä. Tämä selitettiin johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa seuraavasti: ”[Perusasetuksen] 15 artiklassa säädetyt tuotantomaksut voidaan vahvistaa vasta markkinointivuoden jälkeen, koska suuri osa sokerin vientisitoumuksista toteutetaan asianomaisen markkinointivuoden toisella vuosipuoliskolla ja koska tuotantomaksuja koskevat tiedot ovat saatavilla vasta tällöin. Jotta tuottajat ottaisivat taloudellisen vastuun mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, olisi säädettävä arvioiden perusteella laskettujen maksujen maksamisesta ennakkoon ennen markkinointivuoden päättymistä. – – Maksujen määrät voidaan vahvistaa ja ne saadaan periä vasta, kun käytettävissä on mahdollisimman tarkat tiedot erityisesti kulutuksesta.”

Laskentakaavan tiivistelmä

24. Nämä ennakkoratkaisupyynnöt koskevat tuotantomaksujen laskennan lähtökohtaa eli kunkin markkinointivuoden kokonaistappiota.

25. Edellä mainittujen säännösten nojalla kokonaistappio oli kunkin vuoden osalta vietävä ylijäämä kerrottuna keskimääräisellä tappiolla tonnilta.

26. Vietävä ylijäämä oli lähinnä A- ja B-tuotanto, josta on vähennetty kulutus Euroopan unionissa. Näin ollen se oli ainoastaan *A- ja B-tuotantoylijäämä vuoden aikana*. Sen lisäksi, että C-sokeria (A- ja B-kiintiöiden ulkopuolista EU-tuotantoa) oli vietävä *ilman* tukia, A- ja B-sokerin varastoja oli mahdollista viedä yhdessä tiettyjen tuotua sokeria koskevien luokkien kanssa tukien *avulla*.

27. Kulutus Euroopan unionissa laskettiin vähentämällä kokonaismäärä, jonka tiedettiin jääneen kuluttamatta (lähinnä vienti, kemianteollisuudessa käytetyt määrät sekä A- ja B-sokerivarastot markkinointivuoden lopussa) kokonaismäärästä, jonka tiedettiin olleen käytettävissä kulutukseen (lähinnä A- ja B-sokerivarastot markkinointivuoden alussa, A- ja B-tuotanto vuoden aikana sekä tuonti).

28. Keskimääräinen tappio tonnilta saatiin jakamalla vientitukien kokonaismäärä vientisitoumusten kokonaistonnimäärällä. Kyseessä oli siis murtoluku, jossa vientitukien kokonaismäärä oli osoittaja ja vientisitoumusten kokonaistonnimäärä nimittäjä.

29. Esillä olevien asioiden keskeisin kysymys on se, pitäisikö osoittajaan (vientitukien kokonaismäärään) sisällyttää vientituet, johon vienti oli oikeutettu mutta joita ei haettu; on kiistatonta, että nimittäjä (vientisitoumusten kokonaistonnimäärä) sisältää vientitukeen oikeutetut määrät riippumatta siitä, haettiinko tukea vai ei.

Aluksi vahvistetut maksut ja kyseisten maksujen riitauttamiset

30. Vuodesta 2003 lähtien komissio tulkitsi kunkin vuoden maksut vahvistaessaan ”vientisitoumusten” käsittävän ainoastaan määrät, joista oli tosiasiallisesti maksettu tukea (muttei määriä, joiden osalta oli mahdollista saada tukia, joita ei kuitenkaan maksettu). Tämä pienensi edellä 28 kohdassa tarkoitetun murtoluvun nimittäjää ja kasvatti siten keskimääräistä tappiota tonnilta. Samanaikaisesti komissio kuitenkin vähensi kaikki vietyihin jalosteisiin sisältyvät määrät (riippumatta siitä, oliko tukia tosiasiallisesti maksettu) kulutukseen Euroopan unionissa käytettävissä olleesta määrästä. Tämän vuoksi edellä 26 ja 27 kohdassa tarkoitetut laskelmat tuottivat pienemmän ennakoitavan määrän, joka on myyty yhteisön sisäiseen kulutukseen ja suuremman vietävän ylijäämän kuin muussa tapauksessa. Kun vietävä ylijäämä sitten kerrottiin keskimääräisellä tappiolla tonnilta, kokonaistappio kasvoi, mikä puolestaan korotti tuotantomaksuja. Vaikutus oli ilmeisen huomattava, sillä monissa tapauksissa sokerintuottajat eivät hakeneet vientitukea vietyihin jalosteisiin sisältyvälle sokerille.

31. Markkinointivuosien 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004 ja 2004/2005 tuotantomaksut vahvistettiin asetuksilla N:o 1837/2002, N:o 1762/2003, N:o 1775/2004 ja N:o 1686/2005.[15] Kyseisten maksujen riitauttamisten seurauksena yhteisöjen tuomioistuimelle esitettiin useita ennakkoratkaisupyyntöjä.

32. Yhteisöjen tuomioistuin antoi 8.5.2008 Jülich I -tuomion. Se katsoi, että perusasetuksen 15 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdan mukaisesti kaikki kyseisen artiklan soveltamisalaan kuuluvat vietyjen tuotteiden määrät riippumatta siitä, onko vientitukea tosiasiallisesti maksettu vai ei, on otettava huomioon, kun lasketaan vietävä ylijäämä (kun määrät oli vähennettävä kulutuksesta) ja keskimääräinen tappio tonnilta.

33. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että vietävä ylijäämä muodostui Euroopan unionin A- ja B-sokerituotannon ja Euroopan unionin sokerinkulutuksen erotuksesta. Unionin kulutukseen ei tämän vuoksi kuulunut sisällyttää vietyjä tuotteita riippumatta siitä, onko niille myönnetty vientitukea vai ei. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jos ilman tukea viedyt määrät sisällytettäisiin unionin kulutukseen, unionin kulutus yliarvioitaisiin ja vietävä ylijäämä aliarvioitaisiin, minkä vuoksi tavoitetta, joka on varmistaa, että tuottajat vastaavat itse näistä kustannuksista, ei ehkä saavutettaisi.[16]

34. Yhteisöjen tuomioistuin totesi keskimääräisestä tappiosta tonnilta, että toteutettavien vientisitoumusten käsitteen (edellä 28 kohdassa tarkoitetun murtoluvun nimittäjä, määritelty perusasetuksen 15 artiklan 1 kohdan d alakohdassa) ei voida mainitun asetuksen 22 artiklan 1 kohtaa (jonka mukaan tuotteita vietäessä on esitettävä vientitodistus, jonka myöntämisen edellytyksenä on vakuuden antaminen viennin takaamiseksi todistuksen voimassaoloaikana)[17] vastaavasti tulkita

15 — Sokerialan tuotantomaksumäärien ja lisämaksukertoimen vahvistamisesta markkinointivuodeksi 2001/2002 15.10.2002 annettu komission asetus (EY) N:o 1837/2002 (EYVL L 278, s. 13), tuotantomaksumäärien vahvistamisesta markkinointivuodeksi 2002/2003 sokerialalle 7.10.2003 annettu komission asetus (EY) N:o 1762/2003 (EUVL L 254, s. 4), sokerialan tuotantomaksumäärien vahvistamisesta markkinointivuodeksi 2003/2004 14.10.2004 annettu komission asetus (EY) N:o 1775/2004 (EUVL L 316, s. 64) ja tuotantomaksujen ja lisämaksun kertoimen vahvistamisesta sokerialalla markkinointivuodeksi 2004/2005 14.10.2005 annettu komission asetus (EY) N:o 1686/2005 (EUVL L 271, s. 12).

16 — Ks. erityisesti tuomion 37 ja 44 kohta.

17 — Ks. edellä alaviite 12.

rajoittuvan vientisitoumuksiin, joista on tosiasiallisesti maksettu vientitukea. Se hylkäsi komission väitteen, jonka mukaan tällainen rajoitus saattaa tuotantomaksujen korotusten myötä hillitä ylijäämien muodostumista, ja tähdensi, että laskennan ei tule ylittää tuottajien oikeudenmukaista itserahoitusta koskevaa tavoitetta. [18]

35. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin piti asetuksia N:o 1762/2003 ja N:o 1775/2004 pätemättöminä, koska niissä otettiin laskettaessa keskimääräistä tappiota tonnilta huomioon ainoastaan vienti, johon on kohdistunut vientitukea. Asetuksen N:o 1837/2002 tutkiminen ei kuitenkaan ollut tuonut esiin sellaisia seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa sen pätevyyteen, koska siinä otettiin huomioon jalosteina viedyt kokonaismäärät riippumatta siitä, oliko kyseisiin vienteihin tosiasiallisesti myönnetty vientitukea vai ei.

36. Yhteisöjen tuomioistuin ei ratkaissut eikä sitä ollut pyydetty ratkaisemaan, olisiko vientitukien kokonaismäärä myös pitänyt laskea ottaen huomioon jalosteina viedyt kokonaismäärät riippumatta siitä, oliko vientitukea tosiasiallisesti maksettu.

37. Yhdistetyissä asioissa SAFBA ym. (jäljempänä asia SAFBA) [19] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yhtäältä täytäntöönpanoasetuksen 6 artiklan 4 kohta ei ole pätemätön siltä osin kuin siinä ei säädetä tuotantomaksun laskemisen osalta siitä, että vietävässä ylijäämässä jätetään huomiotta määrät, jotka sisältyvät vietyihin jalosteisiin, joille ei ole myönnetty vientitukea, ja että toisaalta asetus N:o 1686/2005 on pätemätön siltä osin kuin siinä ei noudateta Jülich I -tuomiossa hyväksyttyä laskentatapaa.

Riidanalainen asetus

38. Komissio ei heti toteuttanut uusia toimenpiteitä noudattaakseen yhteisöjen tuomioistuimen tuomioita. Useissa kansallisissa tuomioistuimissa jatkettiin menettelyjä, joiden tarkoituksena oli periä takaisin pätemättömiksi todettujen asetusten mukaisesti maksetut maksut. Monissa tapauksissa annettiin määräykset niiden määrien palauttamiseksi, joiden osalta kyseisten maksujen arvioitiin olleen liian suuria. Komissio katsoi tietoisena näistä määräyksistä, että kansalliset tuomioistuimet ja viranomaiset tekivät Jülich I -tuomiosta virheellisiä päätelmiä. Tammikuussa 2009 se ilmoitti jäsenvaltioille valmistelevansa uutta asetusta, josta kävisivät ilmi kyseisten markkinointivuosien oikeat maksettavat määrät, ja ilmoittavansa niille aikanaan tarvittavista toimenpiteistä. Asetusehdotuksesta keskusteltiin asianomaisessa hallintokomiteassa syys- ja lokakuussa 2009. Hallintokomitea ei kuitenkaan ollut halukas hyväksymään komission käyttämiä laskentatapoja, ja monet jäsenvaltiot halusivat käyttää muita, puheenjohtajan ehdottamia lukuja.

39. Komissio laski tuen kokonaismäärän kertomalla kaikkea merkityksellistä vientiä koskevan luvun – riippumatta siitä, oliko tukea maksettu vai ei – kyseiseen vientiin myönnettävän tuen keskimäärällä; toisin sanoen sekä edellä 28 kohdassa tarkoitetun murtoluvun osoittaja että nimittäjä heijastavat tukeen *oikeutetun* viennin kokonaismäärää. Sitä vastoin puheenjohtajan laskentatavassa osoittajaan sisältyi ainoastaan *tosiasiallisesti* maksettujen tukien määrä nimittäjän pysyessä ennallaan. Tätä laskentatapaa sovellettaessa sekä kokonaistappio että tuotantomaksut olivat pienempiä. [20]

18 — Ks. erityisesti 48–60 kohta.

19 — Yhdistetyissä asioissa C-175/07-C-184/07 6.10.2008 annettu määräys (Kok., s. I-142).

20 — Kun komission ehdotuksesta äänestettiin hallintokomiteassa, sen puolesta annettiin 37 ääntä (kuusi jäsenvaltiota) ja sitä vastaan 281 ääntä (17 jäsenvaltiota); äänestämästä pidättyi 27 (neljä jäsenvaltiota). On ilmeisen harvinaista, että vastaan äänestäviä on näin paljon.

40. Neuvosto ei kuitenkaan pystynyt antamaan toisenlaista asetusta vaadittuun määräaikaan mennessä.[21] Niinpä komissio hyväksyi ehdotuksen esitetyssä muodossa asetuksena N:o 1193/2009[22] (jäljempänä riidanalainen asetus), jossa vahvistetaan uudet tuotantomaksut sekä niille vuosille, joita koskevat asetukset oli todettu pätemättömiksi, että markkinointivuodelle 2005/2006, jonka osalta oli käytetty samaa laskentamenetelmää.[23]

41. Riidanalaisen asetuksen oikeusperustan muodostivat sen johdanto-osassa mainitut EY:n perustamissopimus ja perusasetus, erityisesti sen 15 artiklan 8 kohdan ensimmäinen luetelmakohta ja 16 artiklan 5 kohta.

42. Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan viidennessä ja kuudennessa perustelukappaleessa tarkennetaan seuraavaa:

”(5) Tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa C-5/06 ja C-23/06–C-36/06 8 päivänä toukokuuta 2008 antamassaan tuomiossa, että sokerialan tuotantomaksumäärien ja lisämaksukertoimen vahvistamisesta markkinointivuodeksi 2001/2002 15 päivänä lokakuuta 2002 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1837/2002 tutkiminen ei ollut tuonut esiin sellaisia seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa asetuksen pätevyyteen. Tuotantomaksujen vahvistamiseksi kyseisenä vuonna komissio [laski] keskimääräisen tappion jalostettuna viedyn sokerin kokonaismäärien perusteella riippumatta siitä, ovatko määrät tukikelpoisia vai eivät.

(6) Sen vuoksi on aiheellista, että komissio vahvistaa tuotantomaksut ja tarvittaessa myös kertoimen lisämaksua varten käyttäen samaa laskentamenetelmää kuin markkinointivuonna 2001/2002.”

43. Riidanalaisen asetuksen 1–4 artiklassa vahvistetaan uudet maksut, jotka korvaavat aiemmissa asetuksissa säädetyt maksut. Kyseisistä 21 maksusta 12 on ennallaan, kuusi hieman pienempiä ja kolme hieman suurempia kuin aiemmin lasketut määrät.

44. Riidanalaisen asetuksen 6 artiklan mukaan 1–4 artiklaa sovelletaan kunkin sellaisen asetuksen voimaantulopäivästä, jonka säännöksiä riidanalaisella asetuksella korvataan.

Riidanalaisen asetuksen riitauttamiset ja ennakkoratkaisukysymykset

Asia C-113/10: Zuckerfabrik Jülich

45. Zuckerfabrik Jülich AG (jäljempänä Jülich) on saksalainen sokerintuottaja. Se riitautti asetusten N:o 1762/2003, N:o 1686/2005 ja N:o 164/2007 perusteella markkinointivuosille 2002/2003, 2004/2005 ja 2005/2006 määrätyt maksut, mikä johti Jülich I -tuomioon. Riidanalaisen asetuksen antamisen jälkeen kansallinen elin vahvisti kyseisten markkinointivuosien uudet tuotantomaksut. Tämän jälkeen Jülich riitautti näitä maksuja koskevat maksupäätökset Finanzgericht Düsseldorfissa katsoen, että riidanalainen asetus oli pätemätön.

21 — Sovellettavan hallintomenettelyn mukaisesti – ks. perusasetuksen 42 artikla ja menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY (EYVL L 184, s. 23; jäljempänä komitologiapäätös) 4 artikla – silloin, kun tarkoituksena on hyväksyä komission ehdotuksesta *poikkeava* toimenpide, neuvoston on hyväksyttävä toimenpide määräenemmistöllä EY 205 artiklan 2 kohdan mukaisesti (äänten enemmistö ja jäsenvaltioiden enemmistö) kuukauden kuluessa. Tämä osoittautui mahdottomaksi, vaikka komission ehdotusta olikin juuri vastustanut huomattava enemmistö.

22 — Asetusten (EY) N:o 1762/2003, (EY) N:o 1775/2004, (EY) N:o 1686/2005 ja (EY) N:o 164/2007 oikaisemisesta ja sokerialan tuotantomaksujen vahvistamisesta markkinointivuosiksi 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 ja 2005/2006 3.11.2009 annettu komission asetus (EY) N:o 1193/2009 (EUVL L 321, s. 1).

23 — Sokerialan tuotantomaksumäärien vahvistamisesta markkinointivuodeksi 2005/2006 19.2.2007 annettu komission asetus (EY) N:o 164/2007 (EUVL L 51, s. 17).

46. Finanzgericht Düsseldorf toteaa, että komissio laski kyseisten markkinointivuosien vientitukien kokonaismäärän uudelleen sisällyttämällä siihen kuvitteelliset tuet vientiin, josta ei maksettu tukea. Se kyseenalaistaa tällaisen tarkistuksen yhteensopivuuden taannehtivuuskieltoa koskevan Euroopan unionin periaatteen kanssa siltä osin kuin tarkistuksessa mennään Jülich I -tuomiossa asetettuja ehtoja pidemmälle ja siltä osin kuin sitä sovelletaan nyt jo päättyneisiin markkinointivuosiin.

47. Tämän vuoksi Finanzgericht Düsseldorf on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen: ”Onko [riidanalainen asetus] pätevä?”

Asia C-147/10: British Sugar

48. Sokerituotteiden valmistaja British Sugar plc (jäljempänä British Sugar) vaatii sen tuotantomaksujen määrän (korkoineen) palautusta, jota se pitää toimivaltaisen kansallisen elimen markkinointivuosina 2002/2003–2005/2006 liikaa perimänä. Se laskee Jülich I -tuomion perusteella määrän olevan 12 531 000 euroa ennen korkoja. Se katsoo ensinnäkin, että riidanalaisessa asetuksessa on sama perusvika kuin asetuksissa N:o 1762/2003, N:o 1775/2004 ja N:o 1686/2005. British Sugarin mukaan laskentamenetelmä perustuu varsinkin tonnia kohti lasketun keskimääräisen tappion osalta hypoteettisiin tappioihin, jotka heijastavat vientitukia, jotka olivat teoreettisesti käytettävissä mutta joita ei koskaan maksettu. Tämän vuoksi kokonaistappio on liioiteltu. Toiseksi riidanalainen asetus on British Sugarin mukaan pätemätön siltä osin kuin siinä edellytetään muiden kuin euromääräisten palautusten suorittamista soveltaen vaihtokursseja, jotka olivat voimassa silloin kun maksu alun perin laskettiin eikä silloin kun palautus suoritetaan. Lisäksi British Sugar vaatii korkoa palautettaville määrille. Tämän vuoksi se on nostanut kanteen High Court of Justicessa (England & Wales).

49. Kansallinen elin väittää, että riidanalaisessa asetuksessa esitetään nyt oikeudellinen kaava British Sugarille suoritettavan palautuksen laskemiseksi ja että riidanalainen asetus on oikeudellisesti sitova. Tämän laskentatavan mukaan palautettava määrä on 366 590,79 Englannin puntaa. Kansallisen elimen mukaan yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi asetuksessa N:o 1837/2002 säädetyt menetelmät, koska se ei pitänyt kyseistä asetusta pätemättömänä. Riidanalainen asetus noudattaa samaa kaavaa ja on kansallisen elimen mukaan sen vuoksi yhtä pätevä. Kansallinen elin pitää asianmukaisena vaihtokurssina vaihtokurssia, jota sovellettiin laskettaessa alkuperäisiä tuotantomaksuja. Lisäksi se katsoo, että British Sugarille ei pidä maksaa korkoa. Kaikki palautukset täsmäytetään komission suorittamalla maksulla elimelle Euroopan unionin omien varojen järjestelmän mukaisesti. Omia varoja koskevassa lainsäädännössä ei ole oikeusperustaa, jonka nojalla jäsenvaltiot voisivat vaatia korkoja komissiolta, ja samaa periaatetta on sovellettava mahdollisiin British Sugarille suoritettaviin palautuksiin.

50. Tämän vuoksi High Court esittää seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [riidanalainen asetus] pätemätön, kun otetaan huomioon [Jülich I -tuomio ja asiassa SAFBA annettu määräys]?

2) Onko [riidanalainen asetus] muilta osin pätemätön, kun otetaan huomioon sen antamisen oikeusperusta eli [perusasetus]?

3) Onko valuutanvaihtokurssi ja muuntopäivä, joita sovelletaan laskettaessa markkinointivuosilta 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 ja 2005/2006 liikaa maksetuista sokerintuotantomaksuista maksettavia korvauksia, [unionin] lainsäädännössä määritettävä seikka? Jos näin on, onko [riidanalaisen asetuksen] 6 artiklaa tulkittava siten, että korvausten maksamiseen on sovellettava vaihtokurssia, joka oli voimassa silloin, kun liikaa maksettu tuotantomaksu alun perin laskettiin? Jos vastaus on myöntävä, onko [riidanalaisen asetuksen] 6 artikla pätevä?

4) Korkoja koskevat kysymykset:

i) Onko Euroopan unionin lainsäädännön vastaista, että kantajan asemassa oleva henkilö perii korkoja pätemättömän komission asetuksen vuoksi liikaa maksetuista määristä kansalliselta viranomaiselta, jolla on valtuudet periä tuotantomaksuja, kun kyseinen kansallinen viranomainen ei voi periä komissiolta korkoa vastaavista summista, jotka komission on palautettava sille?

ii) Jos vastaus edellä olevaan i kohtaan on myöntävä, estääkö omia varoja koskeva Euroopan unionin lainsäädäntö (päätös 2000/597/EY, Euratom ja sen täytäntöönpanoasetus (EY) N:o 1150/2000) sen, että tuotantomaksujen perimisestä vastaava kansallinen viranomainen perii komissiolta korkoa sille palautettavista määristä nyt käsiteltävän asian olosuhteissa?

iii) Jos vastaus edellä olevaan i kysymykseen on kieltävä, estääkö unionin lainsäädäntö sen, että kansallinen tuomioistuin tai viranomainen käyttää mahdollista harkintavaltaansa päättääkseen olla tällaisessa tilanteessa myöntämättä korkoa, kun se määrää maksettavaksi korvauksen kantajan asemassa olevalle henkilölle?”

Asia C-234/10: Tereos

51. Ranskalainen sokerintuottaja Tereos vaati 2.5.2007 osittaista palautusta asianomaiselta kansalliselta elimeltä katsoen, että siltä oli peritty liikaa maksuja asetuksen N:o 1686/2005 nojalla. Koska Tereos ei saanut vastausta, se nosti kanteen Tribunal de grande instance de Nanterressa ja väitti, että asetus N:o 1686/2005 oli pätemätön, ja vaati 11 600 782 euron palautusta. Riidanalaisen asetuksen antamisen jälkeen Tereos pyysi kansallista tuomioistuinta pyytämään ennakkoratkaisua asetuksen pätevyydestä perusasetuksen 15 artiklaan nähden ja määräämään vaaditut määrät korkoineen palautettaviksi Tereosille.

52. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että komissio ei riidanalaisessa asetuksessa laskenut maksua uudelleen soveltaen täsmällisesti perusasetuksen 15 artiklaan perustuvaa laskentamenetelmää sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin sitä tulkitsi asiassa Jülich I vaan käytti jo markkinointivuoden 2001/2002 osalta sovellettua menetelmää, koska yhteisöjen tuomioistuin oli todennut, että asetuksen N:o 1837/2002 tutkiminen ei ollut tuonut esiin sellaisia seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa sen pätevyyteen.

53. Tämän vuoksi se on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [perusasetuksen] 15 artiklan 1 kohdan d alakohtaa tulkittava siten, että keskimääräistä tappiota laskettaessa todellisen kustannusten kokonaismäärä on kaikkien vietyjen sokeriluokkien osalta jaettava vietyjen määrien kokonaismäärällä riippumatta siitä, onko näille määrille tosiasiallisesti maksettu vientitukea vai ei?

2) Onko [riidanalainen asetus] pätemätön [perusasetuksen] 15 artiklaan nähden siltä osin kuin riidanalaisessa asetuksessa vahvistettu sokerin tuotantomaksu lasketaan keskimääräisen tappion perusteella, ja tämän tappion laskennassa jalostettuina tuotteina viedyn sokerin osalta näitä tuotteita koskevan vientituen yksikkömäärä kerrotaan viedyillä kokonaismäärillä, joihin luetaan ilman vientitukea viedyt määrät, eikä tosiasiallisia kustannuksia jaeta joko vientituen avulla tai ilman sitä vietyjen määrien kokonaismäärällä?”

Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

54. Unionin tuomioistuin on yhdistänyt nämä kolme ennakkoratkaisupyyntöä suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten.

55. Näiden kolmen asian kantajat sekä Saksan, Espanjan, Ranskan, Liettuan, Itävallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ja komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Kolme kantajaa, Saksan ja Ranskan hallitukset sekä komissio esittivät huomautuksia 30.6.2011 pidetyssä istunnossa. Kaikki huomautusten esittäjät lukuun ottamatta komissiota ja tietyiltä osin Yhdistynyttä kuningaskuntaa katsovat, että riidanalainen asetus on pätemätön.

Samanaikaiset kumoamiskanteet unionin yleisessä tuomioistuimessa

56. Jülich, British Sugar ja eräät muut sokerintuottajat ovat lisäksi nostaneet unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteita riidanalaisen asetuksen kumoamiseksi, ja Puolan tasavalta on nostanut kanteen mainitun asetuksen 3 artiklan kumoamiseksi.[24] Kaikkien näiden asioiden käsittelyä on lykätty siihen asti, kunnes tässä asiassa annetaan ratkaisu.

Arviointi

57. Keskeinen kysymys kaikissa kolmessa asiassa on se, oliko riidanalaisessa asetuksessa esitetty komission laskentatapa pätevä siltä osin kuin siinä sisällytettiin vientitukien kokonaismäärään vientituet, joihin viejät olivat oikeutettuja mutta joita ei tosiasiallisesti haettu.

58. Riidanalainen asetus on kuitenkin myös riitautettu erityisesti muodollisen pätevyytensä osalta, koska sen oikeusperustana mainittu perusasetus oli kumottu ennen riidanalaisen asetuksen antamista. Katson, että johdonmukaisuussyistä on syytä käsitellä ensin tätä kysymystä. Tämän jälkeen tarkastelen laskentatavan pätevyyttä ja sitten eräitä muita seikkoja, jotka liittyvät laskentatavan yhteensopivuuteen Jülich I -tuomion kanssa.

59. Lisäksi British Sugarin ennakkoratkaisupyynnössä otetaan esille kaksi muuta seikkaa: oikea viiteajankohta, jonka perusteella määritetään muina valuuttoina kuin euroina palautettaviin määriin sovellettavat vaihtokurssit, ja mahdollisuus periä korkoa näistä määristä. Tarkastelen näitä seikkoja viimeisinä, ensin korkojen perimismahdollisuutta, joka koskee kaikkia jäsenvaltioita ja näyttää olevan tärkeämpi kuin vaihtelevia vaihtokursseja koskeva kysymys.

Muodollinen pätevyys – oikeusperusta

60. Perusasetuksen 15 artiklan 8 kohdassa ja 16 artiklan 5 kohdassa säädettiin siitä, että näiden kahden artiklan soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt annetaan noudattaen 42 artiklan 2 kohdassa säädettyä menettelyä, jossa puolestaan viitattiin komitologiapäätökseen.[25] Lyhyesti sanottuna niissä annettiin komissiolle oikeusperusta kunkin markkinointivuoden tuotantomaksujen vahvistamista koskevien asetusten antamiselle hallintokomiteamenettelyn mukaisesti.

61. Asetuksella N:o 318/2006[26] kuitenkin kumottiin perusasetus siten, että kumoaminen tuli voimaan 1.7.2006.

24 — Asia T-66/10, Zuckerfabrik Jülich v. komissio; asia T-86/10, British Sugar v. komissio; asia T-100/10, Nordzucker v. komissio; asia T-101/10, Puola v. komissio ja asia T-102/10 Südzucker ym. v. komissio.

25 — Mainittu edellä alaviitteessä 21.

26 — Mainittu edellä alaviitteessä 7.

62. Näin ollen viimeksi mainittu asetus ei ollut enää voimassa, kun riidanalainen asetus annettiin 3.11.2009. Tästä huolimatta sen ensimmäisenä oikeusperustana mainitaan EY:n perustamissopimus ja toisena perusasetus, erityisesti ”sen 15 artiklan 8 kohdan ensimmäinen luetelmakohta ja 16 artiklan 5 kohta”.

63. Komissio myöntää, että 3.11.2009 perusasetus oli kumottu ja korvattu uudella välineellä, jossa perustettiin erilainen sokerialaa koskeva järjestelmä ja jossa ei annettu oikeusperustaa edellisen järjestelmän mukaisten maksujen vahvistamista koskevalle säädökselle. Se katsoo kuitenkin, että sen oli EY 233 artiklan (josta on tullut SEUT 266 artikla) nojalla toteutettava asioissa Jülich I ja SAFBA tehtyjen ratkaisujen noudattamiseksi välttämättömiä toimenpiteitä. Komission mukaan nämä ratkaisut ”syrjäyttivät oikeusperustan ilmeisen puuttumisen” ja ”olivat tavallaan antaneet uutta eloa perusasetuksen 15 artiklan 8 kohdalle ja 16 artiklan 5 kohdalle siinä määrin kuin oli tarpeen, jotta sen oli mahdollista korjata yhteisöjen tuomioistuimen toteamat laittomuudet”.

64. En hyväksy edellä esitettyä. Kaikkien toimien, joilla on tarkoitus olla oikeusvaikutuksia, sitovuus johtuu jostain unionin oikeuden määräyksestä tai säännöksestä, jonka mukaan toimen oikeudellinen muoto määräytyy ja joka on nimenomaisesti ilmaistava toimen oikeudellisena perustana.[27] Toimen oikeudellisen perustan muodostavan säännöksen, jolla annetaan unionin toimielimelle toimivalta toteuttaa kyseessä oleva toimi, on oltava voimassa toimen toteuttamishetkellä.[28] Säännös, joka on kumottu, ei täytä näitä kriteerejä. Myöskään unionin tuomioistuimen tuomiolla ei voida elvyttää kumottua toimenpidettä muuten kuin toteamalla pätemättömäksi toimenpide, jolla se kumottiin.

65. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että komissiolla ei olisi ollut välineitä toteuttaa välttämättömiä toimenpiteitä asioissa Jülich I ja SAFBA tehtyjen ratkaisujen noudattamiseksi, kuten sen EY 233 artiklan nojalla edellytettiin tekevän. Sen käytettävissä oli ainakin kaksi keinoa.

66. Ensinnäkin komissio olisi voinut pyytää neuvostoa myöntämään sille toimivallan antaa asetus, jossa vahvistetaan kyseisten markkinointivuosien uudet maksut. En pidä vakuuttavana komission väitettä, jonka mukaan tällainen pyyntö olisi ollut turha, koska nämä kaksi toimielintä olivat eri mieltä oikeasta laskentatavasta. Vaadittu toimenpide olisi koskenut ainoastaan komission muodollista toimivaltaa vahvistaa maksut uudestaan, ei tapaa, jolla kyseiset maksut laskettiin.

67. Toiseksi on niin, kuten kantajat huomauttivat, että asetuksen antaminen on vain yksi tapa varmistaa yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisujen noudattaminen.[29] Palautukset ovat ensinnäkin sokerintuottajien ja kansallisten elinten välisiä asioita (kansalliset tuomioistuimet voivat tarvittaessa antaa tuomioita).[30] Jülich I -tuomion perusteella on selvästikin suotavaa, että maksuja tarkistetaan johdonmukaisesti koko Euroopan unionin alueella. Tätä tarkoitusta varten komissio olisi voinut antaa ohjeita asianmukaisista laskentatavoista. Mahdolliset näihin ohjeisiin liittyvät kysymykset olisi voitu esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksinä, kuten nyt tarkasteltavissa asioissa on tapahtunutkin (vaikka ei ehkä olisikaan ollut mahdollista nostaa kumoamiskanteita unionin yleisessä tuomioistuimessa).

68. Siltä osin kuin riidanalaisessa asetuksessa mainittiin myös EY:n perustamissopimus sen oikeusperustana, on tiedusteltu, eikö EY 37 tai EY 233 artiklassa (joista on tullut SEUT 43 ja SEUT 266 artikla) ole mahdollisesti myönnetty toimivaltaa komissiolle. Näin ei mielestäni ole.

27 — Ks. esim. asia C-370/07, komissio v. neuvosto, tuomio 1.10.2009 (Kok., s. I-8917, 39 kohta).

28 — Yhdistetyt asiat C-201/09 P ja C-216/09 P, ArcelorMittal Luxembourg v. komissio ja komissio v. ArcelorMittal Luxembourg ym., tuomio 29.3.2011 (Kok., s. I-2239, 75 kohta). Vaikka unionin tuomioistuin totesi komission päätöksen olevan muodollisesti pätevä, kyseisen päätöksen olosuhteet erosivat nyt tarkasteltavina olevien asioiden olosuhteista sikäli, että oli uusi menettelysääntö, joka antaa komissiolle toimivallan tehdä kyseisen kaltaisia päätöksiä.

29 — Ks. vastaavasti asia 76/79, Könecke v. komissio, tuomio 5.3.1980 (Kok., s. 665, 14 ja 15 kohta).

30 — Ks. esim. asia C-351/04, Ikea Wholesale, tuomio 27.9.2007 (Kok., s. I-7723, 67 ja 68 kohta). Ks. myös omia varoja koskevan päätöksen 8 artiklan 1 kohta, jota siteerataan edellä 10 kohdassa.

69. Ensinnäkin yhteisön säädöstekstin laatimista koskevassa yhteisen käytännön oppaassa [31] todetaan seuraavaa: ”Jos säädöksen välitön oikeusperusta on perustamissopimuksen määräys, mainitaan kyseinen perustamissopimus ja lisätään ’ja erityisesti sen X artiklan’. – – Jos säädöksen välitön oikeusperusta on sen sijaan johdettuun oikeuteen kuuluvassa säädöksessä – –, kyseinen säädös ja artikla mainitaan toisessa viitteessä käyttäen myös tässä ilmaisua ’ja erityisesti sen X artiklan’.” Jos oletetaan, että komissio noudatti omia laatimisohjeitaan, riidanalaisen asetuksen välittömänä oikeusperustana ei ollut mikään nimenomainen perustamissopimuksen määräys. Oikeusperustana käytettiin ainoastaan perusasetuksen 15 artiklan 8 kohtaa ja 16 artiklan 5 kohtaa.

70. Toiseksi EY 37 artiklassa ei myönnetty komissiolle lainsäädännöllistä toimivaltaa maatalouden alalla lukuun ottamatta toimivaltaa tehdä ehdotuksia neuvostolle. Neuvoston olisi pitänyt toteuttaa kaikki tällä perusteella toteutetut toimenpiteet.

71. Kolmanneksi on niin, että vaikka EY 233 artiklassa edellytettiinkin Jülich I -tuomion noudattamista, siihen ei sinänsä sisältynyt oikeusperustaa, jonka perusteella komissio olisi voinut antaa asetuksen, jota varten ei ollut olemassa muuta perustamissopimuksessa määrättyä tai johdetussa oikeudessa säädettyä perustaa – ainakaan nyt tarkasteltavana olevan asian kaltaisessa tapauksessa, jossa on vaihtoehtoisia noudattamisen tapoja.

72. Tämän vuoksi katson, että riidanalainen asetus on muodollisesti pätemätön, koska siltä puuttui antamisensa aikaan voimassa oleva oikeusperusta.

73. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että unionin tuomioistuimen olisi pidätyttävä tutkimasta sitä, onko riidanalaisen asetuksen lähtökohtana käytetty laskentatapa sopusoinnussa perusasetuksen kanssa. Siinäkin tapauksessa, että riidanalainen asetus on muodollisesti pätemätön, tuotantomaksuja on Jülich I -tuomion huomioon ottamiseksi vielä tarkistettava komission lisäohjeiden avulla tai ilman niitä kansallisissa elimissä, joille vaateita on esitetty, sekä kansallisissa tuomioistuimissa, joissa riita-asiat ovat vireillä. Tämän tarkistuksen on täytettävä perusasetuksessa esitetyt vaatimukset sellaisina kuin unionin tuomioistuin on niitä tulkinnut, eikä olisi järkevää lykätä tätä tulkintaa siksi, kunnes Jülich III -asia tulee unionin tuomioistuimen tarkasteltavaksi.

Laskentatavan pätevyys

74. Kysymyksen ydin on yksinkertainen: olisiko komission suorittaessaan perusasetuksen 15 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisen laskennan pitänyt sisällyttää vientitukien kokonaismäärään vientituet, joita olisi voitu hakea vientisitoumusten osalta mutta joita ei tosiasiallisesti koskaan haettu tai maksettu?

75. Kuten nyt käsiteltävät asiat ovat osoittaneet, käytetyn ilmauksen (vientitukien kokonaismäärä) voidaan valitettavasti tulkita tarkoittavan joko haettavissa olevien vientitukien kokonaismäärää tai maksettujen vientitukien kokonaismäärää.

76. Ilmeisin päätelmä tästä epätäsmällisyydestä on se, että kun säännös ensimmäisen kerran laadittiin, lainsäätäjä ei tunnistanut, että siinä voisi ilmetä monitulkintaisuutta. Minun on vaikeaa kuvitella, että lainsäätäjä olisi tuotantomaksujen laskentamenetelmää hahmotellessaan ja käsitellessään voinut olla tietoinen ”vientitukien kokonaismäärän” vaihtoehtoisista tulkintatavoista, jotka johtavat laskennan suorittamisen jälkeen kahteen erilaiseen tulokseen, kun se jätti täsmentämättä, kumpaa tulkintatapaa tulee käyttää, tai kun se ei ainakaan säätänyt, että valinta on tehtävä täytäntöönpanolainsäädännössä.

31 — Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteisen käytännön opas yhteisöjen toimielimissä säädöstekstien laatimiseen osallistuville, 2003, päivitetty 2009, 9.4 ja 9.5 kohta.

77. Yhden uskottavan selityksen mukaan lainsäätäjä oletti, että kaikkia haettavissa olevia vientitukia tosiasiallisesti haettaisiin ja ne maksettaisiin. Jos ”vientituen” kaltaista sanaa käytetään ilman tarkempaa täsmennystä ja jos kontekstista ei muuta johdu, ainoa luonnollinen tulkinta on, että sillä viitataan tosiasiallisesti maksettuihin vientitukiin.

78. Tämän vuoksi minusta tuntuu, että lähtökohtana on pidettävä vahvaa olettamaa, joka ei kuitenkaan välttämättä ole sellainen, ettei se olisi kumottavissa, ja jonka mukaan vientitukien kokonaismäärällä tarkoitetaan ainoastaan tosiasiallisesti maksettuja vientitukia muttei pelkästään potentiaalisia vientitukia, joita ei koskaan haettu tai maksettu.

79. Komissio on kuitenkin esittänyt useita syitä, joiden perusteella ilmauksen on tulkittava käsittävän myös kaikki potentiaaliset vientituet, ja nämä väitteet on tutkittava. Tiivistäen voidaan todeta, että a) tämä oli tulkinta, johon asetus N:o 1837/2002, jota yhteisöjen tuomioistuin ei pitänyt pätemättömänä Jülich I -tuomiossa, perustui, b) se on yhdenmukainen sellaisten vientisitoumusten murtoluvun nimittäjään sisällyttämisen kanssa, joiden osalta ei haettu vientitukea, c) se on yhdenmukainen perusasetuksen 15 artiklassa olevien ennakoitavia määriä koskevien viittausten kanssa ja d) sillä varmistetaan, että tuottajat kattavat vientitukien kustannukset. Tarkastelen näitä kysymyksiä järjestyksessä peräkkäin.

Yhdenmukaisuus sellaisen tulkinnan kanssa, jota ei pidetä pätemättömänä

80. Komissio katsoo, että se ainoastaan käytti riidanalaisen asetuksen tapauksessa samaa laskentaperustetta kuin asetuksen N:o 1837/2002 tapauksessa; yhteisöjen tuomioistuin tutki sen Jülich I -tuomiossa eikä pitänyt sitä pätemättömänä. Varmistaakseen johdonmukaisuuden perusasetuksen soveltamisalaan kuuluvien viiden markkinointivuoden ajalta sen oli palattava käyttämään kyseistä menetelmää riidanalaisessa asetuksessa. Lisäksi se toteaa käyttäneensä samaa laskentaperustetta edellisinä markkinointivuosina noudattaen eri asetuksia, joiden sanamuoto oli olennaisilta osiltaan sama kuin perusasetuksen sanamuoto esillä olevassa asiassa, eivätkä sokerintuottajat olleet riitauttaneet tätä käytäntöä.

81. En voi hyväksyä tätä perustelua siinäkään tapauksessa, että edellisten vuosien laskelmissa vientitukien kokonaismäärään sisällytettiin vientituet, joita olisi voitu hakea mutta ei haettu, ja vientisitoumusten kokonaistonnimäärään vientisitoumukset, joihin olisi voitu hakea vientitukea mutta joihin vientitukea ei haettu. [32]

82. Yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin Jülich I -tuomiossa tulkitsemaan perusasetusta kokonaislaskelman seuraavien kahden osatekijän osalta: vietävä ylijäämä ja vientisitoumusten kokonaistonnimäärä, jota käytettiin laskettaessa edelleen keskimääräinen tappio tonnilta. Sitä ei pyydetty lausumaan eikä se lausunutkaan jälkimmäisen laskelman toisen osatekijän eli vientitukien kokonaismäärän oikeasta tulkinnasta. Näin ollen sen toteamus, jonka mukaan ”asetuksen N:o 1837/2002 tutkiminen puolestaan ei ole tuonut esiin sellaisia seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa sen pätevyyteen”, ei voi vaikuttaa tapaan, jolla komissio tulkitsi vientitukien kokonaismäärää mainitussa asetuksessa. Siinäkin tapauksessa, että kaikki laskennassa käytetyt osatekijät komission toteamuksen mukaisesti esitettiin yhteisöjen tuomioistuimelle, ennakkoratkaisukysymykset ja siten yhteisöjen tuomioistuimen suorittama ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu rajoittui joihinkin noista osatekijöistä. Esillä olevassa asiassa tarkasteltava osatekijä ei sisältynyt niihin.

32 — Olettamaa ei ole muodollisesti riitautettu, mutta istunnossa todettiin, että sokerintuottajat ja jäsenvaltiot eivät kyenneet todentamaan sitä.

83. Merkityksellisenä ei voida pitää sitäkään, oliko komissio käyttänyt johdonmukaisesti samaa vientitukien kokonaismäärän tulkintaa laskiessaan keskimääräisen tappion tonnilta, kun se noudatti aiempia alaa koskevia asetuksia, joihin sisältyvät säännöt olivat olennaisilta osin samanlaisia. Siinäkin tapauksessa, että tällaista perustetta tosiasiallisesti käytettiin eikä sitä vastustettu, sen laillisuus ei saa riippua toistuvasta käytöstä ja hyväksymisestä vaan asian kannalta merkityksellisen valtuutussäädöksen oikeasta tulkinnasta.

84. Myönnän, että korjatessaan yhteisöjen tuomioistuimen virheellisiksi katsomia laskelmia komissio saattoi pitää järkevänä paluuta perinteiseen menetelmään, jota ei ollut katsottu virheelliseksi. Se, että sen tulkintaa vientitukien kokonaismäärästä asetuksessa N:o 1837/2002 ei ollut aiemmin asetettu kyseenalaiseksi tai ettei yhteisöjen tuomioistuin näin ollen ole todennut sitä virheelliseksi, ei kuitenkaan tarkoita, että pätemättömiksi todetuissa asetuksissa käytetty vaihtoehtoinen tulkinta olisi virheellinen. Sitäkään ei ollut asetettu kyseenalaiseksi eikä todettu yhteisöjen tuomioistuimessa virheelliseksi.

85. Myönnän myös, että jos kaikki muut seikat pysyvät ennallaan, säännöksiä, jotka ovat olennaisilta osin samoja, olisi tulkittava johdonmukaisesti. Perusasetuksessa kuitenkin säädettiin sokerialaa koskevasta järjestelmästä, joka erosi huomattavasti sekä sitä edeltäneestä että sitä seuranneesta järjestelmästä. Koska kontekstuaalista jatkuvuutta ei ollut, ei ollut ratkaisevaa edellyttää tulkinnalta jatkuvuutta joka suhteessa. Lisäksi komissio olisi perusasetuksen soveltamisalaan kuuluvien viiden markkinointivuoden osalta voinut – edellyttäen, että käytettävissä oli sopiva oikeusperusta – korjata johdonmukaisesti kaikki viisi tuotantomaksujen vahvistamisesta annettua asetusta, mikäli tätä edellytettiin Jülich I -tuomiossa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että se ei harkinnut tätä mahdollisuutta.

86. Päättelen, että se, että komissio oli aiemmin (ja jopa järjestelmällisesti) tulkinnut ilmauksen ”vientitukien kokonaismäärä” käsittävän vientituet, joita olisi voitu hakea mutta joita ei haettu, ei vaikuta tapaan, jolla ilmaus olisi pitänyt tulkita perusasetuksen 15 artiklan 1 kohdan d alakohdan yhteydessä.

Johdonmukaisuus osoittajan ja nimittäjän välillä

87. Komissio katsoo, että on loogisesti johdonmukaista, jos määritettäessä keskimääräinen tappio tonnilta (vientitukien kokonaismäärä jaettuna vientisitoumusten kokonaistonnimäärällä) katsotaan *sekä* murtoluvun osoittajan (vientitukien kokonaismäärän) *että* nimittäjän (vientisitoumusten kokonaistonnimäärän) käsittävän *joko* kaikki tapaukset, joissa vientitukia olisi voitu myöntää, riippumatta siitä, maksettiinko niitä tosiasiallisesti vai ei, *tai* ainoastaan tapaukset, joissa vientitukia tosiasiallisesti maksettiin. Komission mukaan olisi epäjohdonmukaista, jos osoittaja käsittäisi ainoastaan tapaukset, joissa vientitukia tosiasiallisesti maksettiin, kun taas nimittäjä koskisi kaikkia tapauksia, joissa vientitukia olisi voitu myöntää, riippumatta siitä, maksettiinko niitä vai ei. Koska Jülich I -tuomion nojalla nimittäjään on sisällytettävä kaikki tapaukset, joissa vientitukia olisi voitu myöntää, saman on pädettävä osoittajaan.

88. Tämä päällisin puolin lupaava väite ei viime kädessä ole vakuuttava.

89. Jos keskimääräinen tappio tonnilta oli määritettävä ainoastaan suhteessa niiden vientisitoumusten tonnimäärään, joista vientitukia tosiasiallisesti maksettiin, sekä osoittajaan että nimittäjään olisi pitänyt ottaa vain tapaukset, joissa vientitukia maksettiin. Tämä oli asetuksissa noudatettu toimintamalli, joka todettiin pätemättömäksi, mutta yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että nimittäjään on sisällytettävä *kaikki* vietyjen tuotteiden määrät riippumatta siitä, oliko vientitukia maksettu vai ei.

90. Näin ollen ja mikäli ilmaukselle ”keskimääräinen tappio tonnilta” ei ole tarkoitus antaa tavanomaisesta kielenkäytöstä poikkeavaa merkitystä,[33] tosiasiallisten tappioiden (ts. tosiasiallisten vientitukien) kokonaismäärä on jaettava tosiasiallisen viennin kokonaistonnimäärällä. Työläämmän laskentatavan mukaan vietyä tonnia kohti maksetun vientituen määrä voidaan laskea (joskus tuloksena nolla) ja keskimäärä määrittää laskemalla yhteen kaikki mainitut määrät ja jakamalla tulos tonnimäärällä (johon sisältyvät viedyt tonnit, joista ei maksettu vientitukia). Ilman vientitukia vietyjen määrien korvaaminen teoreettisilla määrillä vaikuttaa olevan kaikkea muuta kuin loogisesti johdonmukaista.

91. Kuten Tereosin asianajaja ilmaisi asian istunnossa, on niin, että jos kauppias tarjoaa neljä kiloa sokeria kolmen hinnalla, asiakkaan maksama keskimääräinen kilohinta on kokonaishinta jaettuna neljällä, ei kolmella. Jos kokonaishinta jaettaisiin kolmella, tällöin jätettäisiin huomiotta neljäs, ”ilmainen” kilo murtoluvun nimittäjässä. Jos tätä analyysia sovelletaan perusasetuksen 15 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaiseen laskentaan, se johtaisi niiden vietyjen määrien huomiotta jättämiseen, joista ei ollut maksettu vientitukia, ja tämä olisi vastoin Jülich I -tuomiota.

92. Komissio ei noudattanut aivan tätä toimintamallia riidanalaisessa asetuksessa, mutta päätyi paljolti samaan lopputulokseen tekemällä osoittajaan lisäyksen. Jos (”neljä kolmen hinnalla” -esimerkissä) yhden kilon normaalihinta lisätään osoittajaan, tulos on sama kuin jos neljäs kilo poistetaan nimittäjästä. Komission toimintamallissa suurelta osin kumottiin Jülich I -tuomiossa edellytetty nimittäjän muutos, mikä selittää paljolti sen, miksi mainitussa asetuksessa vahvistetut uudet maksut eroavat vain vähän aiemmissa, yhteisöjen tuomioistuimen pätemättöminä pitämissä asetuksissa vahvistetuista maksuista.

93. En näe, millä tavoin mikään sisäiseen johdonmukaisuuteen liittyvä näkökohta olisi edellyttänyt osoittajan muutosta, kun määritettiin suoritettavan jakolaskun osatekijät.

Johdonmukaisuus ennakoidun kokonaistappion kanssa

94. Komissio on kiinnittänyt huomiota siihen, että perusasetuksen 15 artiklassa viitataan toistuvasti ennakoituihin[34] määriin ja ”toteutettaviin” sitoumuksiin. Erityisesti 15 artiklan 3 kohdan mukaisessa laskelmassa, jossa käytetään kunkin markkinointivuoden alustavia ennakoituja määriä, joita sitten tarkistetaan kyseisten viiden markkinointivuoden yhteenlasketun kokonaismäärän perusteella, viitataan ”ennakoituun kokonaistappioon” tämän tarkistuksen jälkeenkin. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin totesi Jülich I -tuomiossa, että ”ennakoidun kokonaistappion laskentamenetelmän tarkoituksena on joka tapauksessa määrittää tulevaisuuteen suuntautuen ja sopimukseen perustuen tappiot, jotka johtuvat yhteisön tuotantoylijäämien kaupaksi saattamisesta”.[35] Komissio päättelee, että laskelmissa huomioon otettavien määrien ei ole tarkoitus olla tosiasiallisia lukuja, jotka on vahvistettu lopullisesti kaikkien tietojen saamisen jälkeen, vaan niiden on pikemminkin tarkoitus kuvastaa tarvetta ennakoida menoja ja tuloja kulloisessakin talousarviossa. Tämän perusteella se päättelee, että laskelmissa on tarkoitus ottaa huomioon kaikki mahdollisesti maksettavat vientituet tosiasiallisesti maksettujen asemesta, riippumatta siitä, vahvistetaanko lopulliset luvut myöhemmin.

95. On totta, että perusasetuksessa käytetään ennakoivaa terminologiaa. Se vaikuttaa väistämättömältä, jos – kuten asetuksessa säädetään – luvut on todettava (15 artiklan 1 kohdan mukaan) erikseen ennen kunkin markkinointivuoden päättymistä tai (15 artiklan 2 kohdan mukaan) kumulatiivisesti ennen viisivuotiskauden päättymistä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että lopullisia lukuja ei ole tarkoitus

33 — Kukaan ei ole esittänyt, että ”keskimääräinen” tarkoittaisi tässä muuta kuin ”aritmeettista keskiarvoa”.

34 — Vaikka englanninkielisessä toisinnossa ja joissakin muissa kielitoisinnoissa käytetään useita termejä (englanniksi ”forecast”, ”estimate” ja ”foreseeable”), muissa käytetään johdonmukaisesti samaa termiä (esim. ranskassa ”prévisible” ja saksassa ”voraussichtlich”), eikä ilmauksilla nähtävästi pyritä tuomaan esille merkityseroja.

35 — Tuomion 43 kohta.

käyttää, kun ne on saatu selville; itse asiassa 15 artiklan 2 kohdan a alakohdassa – joka vaikuttaa kaikkiin 15 artiklan 2 kohdan mukaisiin laskelmiin, vaikka ne onkin tehtävä ennen viisivuotiskauden päättymistä – viitataan ”lopulliseen” lukuun, ja johdanto-osan 14 perustelukappaleessa puhutaan ”todetusta kokonaistappiosta”.

96. Panen myös merkille, että riidanalainen asetus annettiin marraskuussa 2009, yli kolme vuotta viimeisen kyseessä olevan markkinointivuoden jälkeen, eikä kukaan ole esittänyt, että tuolloin ei olisi ollut käytettävissä lopullisia lukuja tosiasiallisesti maksetuista vientituista. (Itse asiassa kaikki riidanalaisella asetuksella korjatut asetukset annettiin yli kolme kuukautta kulloisenkin markkinointivuoden päättymisen jälkeen.) Lisäksi komission itsensä antaman täytäntöönpanoasetuksen johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta käy ilmi, että tarkoituksena oli saada tuotantomaksuista ennakkomaksut arvioiden perusteella ja vahvistaa sitten maksujen määrät lopullisesti, kun käytettävissä oli täsmälliset tiedot.

97. Jos tarkoituksena olisi ollut ottaa laskennassa huomioon vain ennakoidut vientituet riippumatta siitä, maksettiinko ne vai ei, ja jopa sitten, kun käytettävissä olivat lopulliset luvut, olisin odottanut tämän tulleen ilmaistuksi eksplisiittisesti lainsäädännössä. Tämänhetkisestä sanamuodosta luettuna asiayhteydessään ei käy ilmi tällaista aikomusta.

98. Tämän vuoksi komission väite ei mielestäni kumoa olettamaa, jonka mukaan vientitukien kokonaismäärä tarkoittaa ainoastaan tosiasiallisesti maksettuja vientitukia muttei pelkästään potentiaalisia vientitukia, joita ei koskaan haettu tai maksettu.

Täsmällisempi tulos

99. Komission unionin tuomioistuimelle esittämiin huomautuksiin sisältyy taulukko, jossa ilmoitetaan kultakin perusasetuksen soveltamisalaan kuuluvalta viideltä markkinointivuodelta a) sokerintuottajille myönnettyjen vientitukien määrä,[36] b) maksut laskettuna riidanalaisen asetuksen mukaisesti ja c) maksut laskettuna uudelleen pääasian kantajien kannattaman menetelmän mukaisesti. Näillä luvuilla pyritään osoittamaan, että viisivuotiskauden aikana riidanalaisella asetuksella säädetyt maksut jäivät noin 60 miljoonaa euroa pienemmiksi kuin myönnetyt tuet, kun taas kantajien kannattaman menetelmän mukaisesti määritetyt maksut jäisivät 346 miljoonaa euroa pienemmiksi. Niinpä komissio katsookin, että vientitukien kustannuksia ei kateta edes riidanalaisen asetuksen mukaisilla maksuilla ja että kantajien kannattama menetelmä hyödyttäisi tuottajia vielä enemmän.

100. Myönnettyjä tukia koskevista komission luvuista on käyty kiivasta keskustelua. Erityisesti on väitetty, että niihin sisältyi vientitukia, joita ei tosiasiallisesti ollut maksettu,[37] ja/tai tuotantotukia. Istunnossa kantajat esittivät vaihtoehtoisia lukuja, joilla ne pyrkivät osoittamaan, että viisivuotiskauden aikana riidanalaisella asetuksella säädetyt maksut olivat 325–338 miljoonaa euroa suuremmat kuin myönnetyt tuet, kun taas kantajien kannattaman menetelmän mukaisesti määritetyt maksut olisivat vain 39–53 miljoonaa euroa suuremmat kuin tuet. (Lisäksi katson, että minkään myönnettyjä tukia esittävistä kokonaismääristä ei voida helposti katsoa liittyvän komission ja puheenjohtajiston laatimissa hallintokomitean asiakirjoissa esitettyihin lukuihin – ja viimeksi mainituissa asiakirjoissakin näyttää olevan eroja määrien välillä.)

101. ”Laskutoimitukset eivät kuulu tuomarin tehtäviin” (judex non calculat), kuten Saksan hallituksen edustaja totesi istunnossa. Koska unionin tuomioistuimelle on esitetty näin monenlaisia lukuja, sen on todellakin syytä pidättyä pyrkimästä aritmeettiseen ratkaisuun.

36 — Tämän sarakkeen täsmällinen otsikko vaihtelee eri asioissa laadittujen versioiden välillä. Yhdessä versiossa täsmennetään, että tuet ovat vientitukia; toisessa puolestaan todetaan, että kyseessä ovat tuottajille maksetut tuet. Kaikki luvut ovat kuitenkin samoja.

37 — Totean, että *jos* (mutta vain jos) myönnettyjen tukien kokonaismäärään sisältyy tällaisia tukia, niiden kattamiseksi tarvitaan suuremmat tuotantomaksut, ja yksi tapa korottaa tuotantomaksuja on sisällyttää mainitut tuet, joita ei ole tosiasiallisesti maksettu, tarkasteltavanamme olevan murtoluvun osoittajaan.

102. Yksi seikka käy kuitenkin ilmi kummastakin unionin tuomioistuimelle esitetystä taulukosta. Missään ehdotetussa laskelmassa vientituet ja tuotantomaksut eivät vastaa toisiaan täysin. Toinen määrä voi olla toista suurempi ja, riippuen käytetystä menetelmästä, poikkeama vaihtelee vuosikohtaisesti (esimerkiksi kumpaakin menetelmää käyttäen markkinointivuoden 2002/2003 tuotantomaksut ovat pienempiä ja markkinointivuoden 2003/2004 tuotantomaksut suurempia kuin vientituet).

103. On selvää, että olisi suotavaa voida tulkita perusasetusta siten, että poikkeama on mahdollisimman pieni. Esitettyjen lukujen vaihtelevuus kuitenkin viittaa vahvasti siihen, että tällaista lopputulosta ei voida taata, sisältyivätpä vientitukien kokonaismäärään potentiaaliset tuet, joita ei tosiasiallisesti maksettu, tai ei. Tämä saattaa johtua siitä, että lopputulokseen vaikuttavat muut tekijät, jotka eivät liity perusasetuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaiseen laskentaan. Olipa selitys mikä tahansa, se ei kuitenkaan oikeuta laskelman muuttujien vääristelyä tietyn tuloksen aikaansaamiseksi.

104. Totean myös omia varoja koskevan päätöksen [38] 2 artiklan 3 kohdan ja 6 artiklan perusteella, että ainoastaan 75 prosenttia perittyjen tuotantomaksujen määrästä maksetaan Euroopan unionin talousarvioon ja että maksettua määrää ei ole kohdennettu mihinkään tiettyyn käyttötarkoitukseen. Näin ollen maksujen ja tukien täsmälliseen vastaavuuteen pyrkimiselle on huomattavasti vähäisemmät perusteet.

105. Tämän vuoksi ehdotan, että unionin tuomioistuin tarkastelisi tapaa, jolla perusasetuksen *on määrä* varmistaa, että tuotantomaksut kattavat vientitukien kustannukset, eikä tapaa, jolla tietyt laskelmat saattavat poiketa siitä, mitä kenties pidetään ihanteellisena tuloksena.

106. Perusasetuksen tavoitteena on, että tuottajilla on kunakin markkinointivuonna täysi taloudellinen vastuu kiintiön alaisuuteen kuuluvan yhteisön tuotannon sen osan, joka ylittää yhteisön sisäisen kulutuksen, kaupaksi saattamisesta aiheutuvista tappioista. [39] Tähän tulokseen on kuitenkin päästävä ”oikeudenmukaisesti ja tehokkaasti” [40] eikä ainoastaan aritmeettisen täsmällisesti jakamalla yksinkertaisesti tappiot ylijäämällä. [41]

107. Voi olla hyödyllistä tarkastella laskennan vaiheita, joiden järjestys on eri kuin perusasetuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaan.

108. Tuotantomaksuilla katettava kokonaistappio ei ole Euroopan unionille aiheutunut kokonaistappio kaikista vientituista, jotka on maksettu viennin yhteydessä markkinointivuoden aikana. Se on vietävästä ylijäämästä aiheutuvaksi katsottava osuus tästä tappiosta. Vietävä ylijäämä on se osa A- ja B-kiintiöiden mukaisesta EU-tuotannosta, joka ylittää sisäisen kulutuksen. Riippumatta täsmällisistä tosiasiallisesti viedyistä sokerimääristä tällaisen ylijäämän olemassaolo synnyttää tarpeen viedä ja näin ollen johtaa vientitukien maksamiseen. Vaikka tuotanto ei ylittäisikään kulutusta, osa viennistä kuitenkin täyttäisi vientitukien edellytykset. Tämän vuoksi on loogista – ja täysin perusasetuksen taustalla olevan itserahoitusperiaatteen mukaista – katsoa vietävän ylijäämän aiheuttavan ainoastaan ne vientitukien kustannukset, joita ei olisi syntynyt ilman kyseisen ylijäämän olemassaoloa, ja rajoittaa tuotantomaksut määriin, jotka kattavat ainoastaan tämän osan kokonaiskustannuksista.

38 — Ks. edellä 7 ja 8 kohta.

39 — Perusasetuksen johdanto-osan 11 perustelukappale.

40 — Perusasetuksen johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

41 — Ks. myös Jülich I -tuomion 42 ja 43 kohta.

109. Vietävästä ylijäämästä aiheutuvaksi katsottava osuus kokonaiskustannuksista lasketaan määräsuhteessa. Tietyn markkinointivuoden vientisitoumusten kokonaistonnimäärälle on olemassa vastaava vientitukien kokonaismäärä. Tämä kokonaismäärä (osoittaja) jaettuna kokonaistonnimäärällä (nimittäjä) tuottaa tulokseksi keskimääräisen vientituen tonnilta, joka sitten kerrotaan vietävän ylijäämän tonnimäärällä, jotta saadaan kyseisestä ylijäämästä aiheutuvaksi katsottava määrä – kokonaistappio, joka ratkaisee tuotantomaksujen määrän.

110. Olen selittänyt edellä 89 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa, miksi minusta vaikuttaa sinänsä loogiselta, jos kaikki viedyt määrät sisällytetään murtoluvun nimittäjään ja osoittajaan sisältyvät ainoastaan tosiasiallisesti maksetut vientituet, jotta voidaan määrittää keskimääräinen tappio tonnilta. Mutta onko tämä näkemys yhtäpitävä kokonaistappion – tuotantomaksujen määrittämisen lähtökohdan – laskennan luonteen ja käsitteen kanssa? Mielestäni se on.

111. Vietäväksi ylijäämäksi ei voida katsoa kaikkia määriä, jotka on viety vientitukeen oikeutettuna (mikäli ymmärsin oikein komission edustajaa istunnossa, se vastaa noin puolta kyseisistä määristä). Sisäinen kulutus tyydytetään osittain tuonnilla tai varastoilla, jotka on siirretty edelliseltä markkinointivuodelta. Näin ollen A- ja B-kiintiöiden mukaisesta tuotannosta markkinointivuoden aikana osa kulutetaan Euroopan unionin alueella, osa viedään ja osa varastoidaan siirrettäväksi seuraavalle markkinointivuodelle. Osuudet eivät kuitenkaan vastaa jakoa sisäisen kulutuksen ja perusasetuksen 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun vietävän ylijäämän välillä.

112. Vietävän ylijäämän toteamisella yhtenä vaiheena kokonaistappion määrittämiseksi ei siis pyritä arvioimaan tosiasiallisesti maksetun vientituen määrää tonnilta. Pikemminkin sillä pyritään määrittämään, missä määrin vietävän ylijäämän olemassaolo kasvattaa vientitukien kokonaismäärää. Tosiasiallisesti viedyt määrät muodostuvat sellaisenaan viedyistä määristä ja vietyihin jalosteisiin sisältyvistä määristä, ja jälkimmäiset käsittävät määriä, joista vientitukia on maksettu, sekä määriä, joista vientitukia ei ole maksettu. On kohtuullista olettaa, että asian kannalta merkitykselliset osuudet koskevat kaikkia täytettyjä vientisitoumuksia, katsottiinpa niiden aiheutuvan vietävästä ylijäämästä tai ei. Näiden osuuksien tulisi sen vuoksi ilmetä ylijäämästä aiheutuvaksi katsottavasta keskimääräisestä tappiosta tonnilta. Tähän tulokseen päästään jättämällä vientituet, joita ei tosiasiallisesti ole maksettu, perusasetuksen 15 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetun tukien kokonaismäärän ulkopuolelle muttei sisällyttämällä niitä mainittuun kokonaismäärään.

113. Niinpä en tässäkään tapauksessa näe syytä poiketa olettamasta, jonka johdin säännöksen sanamuodosta edellä 74 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa. Tämän vuoksi katson, että ilmaus ”tukien kokonaismäärä” perusasetuksen 15 artiklan 1 kohdan d alakohdassa käsittää ainoastaan tosiasiallisesti maksetut tuet ja että riidanalainen asetus on pätemätön siltä osin kuin kyseisten markkinointivuosien vahvistettujen maksujen laskentaan sisältyvät – mainitussa säännöksessä tarkoitetussa ”tukien kokonaismäärässä” – vientituet, joita olisi voitu hakea vientisitoumusten osalta mutta joita ei tosiasiallisesti koskaan haettu eikä maksettu.

Muut esitetyt pätemättömyysperusteet

114. Edellä esitetyt näkökohdat vaikuttavat riittäviltä, jotta voidaan vastata unionin tuomioistuimelle esitettyihin kysymyksiin riidanalaisen asetuksen muodollisesta ja aineellisesta pätevyydestä sekä perusasetuksen 15 artiklan 1 kohdan d alakohdan oikeasta tulkinnasta. Oikeudenkäynnin aikana on kuitenkin esitetty muita väitteitä riidanalaisen asetuksen pätevyydestä. Tarkastelen niitä suppeasti.

115. Kaikki nämä väitteet perustuvat pohjimmiltaan siihen, että komissio ei riidanalaisessa asetuksessa halunnut pelkästään panna Jülich I -tuomiossa esitettyä perusasetuksen tulkintaa täytäntöön. Olen todennut selkeästi olevani pääasian kantajien – ja yhtä lukuun ottamatta kaikkien huomautuksia esittäneiden hallitusten – kanssa samaa mieltä siitä, että vientitukien kokonaismäärän laskentatavan muutos riidanalaisessa asetuksessa ei ollut ainoastaan sellainen, ettei sitä edellytetty mainitussa

tuomiossa, vaan se oli myös yhteensopimaton mainitun tuomion kanssa siltä osin kuin siinä kumottiin sen toteamuksen vaikutukset, jonka mukaan toteutettaviin vientisitoumuksiin sisältyivät kaikki viedyt määrät riippumatta siitä, oliko vientitukia maksettu vai ei. Tämän yhteensopimattomuuden perusteella on esitetty, että riidanalainen asetus loukkasi oikeusvarmuuden, taannehtivuuskiellon ja luottamuksensuojan periaatteita, että siihen sisältyvät perustelut olivat puutteellisia ja että komissio käytti harkintavaltaa väärin.

116. Kolmen ensimmäisen loukatuksi väitetyn periaatteen osalta on viitattava vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jossa todetaan, että vaikka oikeusvarmuuden periaate pääsääntöisesti estää vahvistamasta unionin säädöksen ajallisen soveltamisalan alkamispäiväksi kyseisen säädöksen julkaisemista edeltävää päivämäärää, näin voidaan kuitenkin poikkeuksellisesti tehdä, kun tavoiteltava päämäärä edellyttää sitä ja kun niiden, joita asia koskee, perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisesti.[42] Edellä mainittujen edellytysten täyttyessä on siis hyväksyttävä, että kun unionin tuomioistuin on todennut komission asetuksen pätemättömäksi tiettyjen puutteiden perusteella, komissio voi antaa uuden, taannehtivasti vaikuttavan säädöksen korjatakseen kyseiset puutteet, mikäli pätemättömyydestä aiheutuva tilanne on myös yhteensopimaton unionin lainsäädännön kanssa ja mikäli tätä yhteensopimattomuutta ei voida korjata ilman tällaista uutta lainsäädäntöä.

117. Kuten edellä totesin,[43] uusi lainsäädäntö oli esillä olevassa asiassa vain yksi keino puuttua tilanteeseen. Tämän vuoksi ei ole varmaa, että tavoiteltava päämäärä tosiasiallisesti edellytti uuden asetuksen antamista. Olipa asianlaita miten tahansa, Jülich I -tuomiossa ei kuitenkaan eksplisiittisesti eikä implisiittisesti edellytetty vientitukien kokonaismäärän laskentamenetelmän muuttamista. Siltä osin kuin yhteisöjen tuomioistuin ei ollut millään tavalla arvioinut tätä laskennan näkökohtaa, kaikki ne, joita asia koskee, saattoivat perustellusti odottaa, että sitä ei muutettaisi taannehtivasti. Tämän vuoksi olen samaa mieltä siitä, että riidanalainen asetus loukkasi oikeusvarmuuden, taannehtivuuskiellon ja luottamuksensuojan periaatteita.

118. Kun tarkastellaan komission velvollisuutta perustella vientitukien kokonaismäärän laskentamenetelmän muutos, on myönnettävä, että riidanalaisen asetuksen johdanto-osassa perustellaan – mielestäni ei kuitenkaan pätevästi – paluuta käyttämään asetuksessa N:o 1837/2002 käytettyä menetelmää. Selvää on myös se, että komission yksityiskohtaiset laskelmat ja niiden lähtökohtana käytetyt luvut annettiin jäsenvaltioiden käyttöön hallintokomiteassa. Lisäksi sokerintuottajilla ei näytä olleen minkäänlaisia vaikeuksia saada kyseiset tiedot ajoissa voidakseen nostaa kumoamiskanteita unionin yleisessä tuomioistuimessa, ja asian kannalta merkitykselliset asiakirjat on esitetty unionin tuomioistuimelle useiden huomautusten liitteinä. Näin ollen en voi suoralta kädeltä pitää riidanalaista asetusta pätemättömänä jo pelkästään sillä perusteella, että siinä ei esitetty perusteluja kattavasti.

119. Lisäksi väite harkintavallan väärinkäytöstä on esitetty unionin tuomioistuimelle kahdessa muodossa. Yleisellä tasolla on väitetty, että komission toimivalta antaa uusi asetus ei ulottunut vientitukien kokonaismäärän laskentamenetelmän muuttamiseen. Vaikka olen samaa mieltä tästä väittämästä, mielestäni ei ole tarpeen tarkastella sitä erillisenä pätemättömyysperusteena. Yksityiskohtaisemmalla tasolla on väitetty, että komission toimintamallin taustalla ei ollut halu varmistaa perusasetuksen 15 artiklan noudattaminen vaan tietoisuus siitä, että omia varoja koskevassa talousarviossa oli varauduttu riittämättömästi kaikkiin niihin palautuksiin, jotka olisi maksettava, jos vientitukien kokonaismäärään ei tehtäisi muutosta, jolloin tarvittaisiin lisämaksuja jäsenvaltioilta. Jos näin todetaan olleen, mielestäni on kyse selkeästä harkintavallan väärinkäytöstä. Tarkasteltavina olevien ennakkoratkaisupyyntöjen tapauksessa unionin tuomioistuimelle ei kuitenkaan ole esitetty sellaisia todisteita, joiden perusteella se voisi muodostaa lopullisen kannan siitä, oliko asianlaita näin vai ei.

42 — Ks. viimeksi asia C-256/07, Mitsui & Co. Deutschland, tuomio 19.3.2009 (Kok., s. I-1951, 32 kohta).

43 — Ks. edellä 66 kohta.

120. Siirryn nyt tarkastelemaan kahta ainoastaan asiassa British Sugar esitettyä kysymystä, joista toinen on kaikesta huolimatta merkityksellinen kaikissa samanlaisissa oikeudenkäynneissä ja toinen voi olla merkityksellinen joissakin muissa jäsenvaltioissa.

Palautuksista maksettavat korot

121. On selvää, että joitakin tuotantomaksujen määriä on aiheettomasti maksettu pätemättömän unionin lainsäädännön perusteella. Kun niitä vaaditaan asianmukaisella tavalla, kansallisten elinten on palautettava ne tuottajille joitakin vuosia maksujen perimisen jälkeen ja Euroopan unionin puolestaan kansallisille elimille. Mahdollisissa tällaisia palautuksia koskevissa menettelyissä on tärkeää tietää, tuleeko näistä määristä maksaa korkoa.

122. British Sugaria koskevassa pääasiassa korkovaatimus on periaatteessa mahdollinen Englannin oikeuden mukaan, mutta kansallinen elin väittää, että korkoa ei voida maksaa, koska se ei voi vaatia korkoa takaisin Euroopan unionilta. Se nojautuu riidanalaisen asetuksen soveltamista koskevan, jäsenvaltioille osoitetun komission ohjeen[44] 4 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden tuottajille palauttamien määrien korkoa ei voida vähentää Euroopan unionin omista varoista, sillä sovellettavassa lainsäädännössä ei säädetä mistään tällaista vähennystä koskevasta perustasta.

123. Tämän vuoksi kansallinen tuomioistuin kysyy, estääkö unionin lainsäädäntö myöntämästä korkoa tuottajille, jos kansallinen elin ei voi vaatia vastaavaa korkoa Euroopan unionin omista varoista, pitääkö paikkansa, että tällaista korkoa ei voida vaatia, ja estääkö unionin lainsäädäntö kansallista tuomioistuinta tai elintä käyttämästä kansallisen lainsäädännön mukaista harkintavaltaa olla myöntämättä korkoa.

124. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun pätemättömiksi todettujen unionin asetusten perusteella perusteettomasti kannettujen maksujen palauttamisesta ei ole annettu unionin säännöksiä, kaikki kyseiseen palauttamiseen liittyvät kysymykset, kuten korkojen maksaminen sekä korkokanta ja ajankohta, josta alkaen korot on laskettava, on ratkaistava kansallisten sääntöjen mukaisesti.[45] Kansallinen tuomioistuin on kuitenkin epävarma siitä, missä määrin unionin säännöt, varsinkin säännöt, joiden perusteella jäsenvaltion on mahdollista – tai mahdotonta – saada korkoa Euroopan unionin varoista, voivat rajoittaa näiden kansallisten sääntöjen soveltamista.

125. Mielestäni lähtökohtana on pidettävä perimmäistä syytä ylipäänsä myöntää korkoa. Tämä syy löytyy sellaisen edun kieltämisestä, joka on common law -järjestelmän mukaisessa kielenkäytössä ”epäoikeudenmukainen” ja monissa civil law -järjestelmissä ”aiheeton” tai ”perusteeton”.[46]

126. Suuri jaosto totesi asiassa Masdar[47] seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten periaatteiden mukaan henkilöllä, joka on menettänyt edun, joka hyödyttää toista taloudellisesti ilman, että tälle edun saamiselle on mitään oikeudellista perustetta, on lähtökohtaisesti oikeus saada takaisin tämän menetetyn edun määrä edun saaneelta henkilöltä. – – perusteettomaan etuun perustuva kanne, sellaisena kuin siitä on säädetty useimmissa kansallisissa oikeusjärjestyksissä, ei sisällä edellytystä, joka koskisi vastaajan toiminnan lainvastaisuutta tai tuottamuksellisuutta. – – [O]n olennaista, että edulle ei ole mitään pätevää oikeudellista perustetta. – – Koska edellä määritelty perusteeton etu muodostaa

44 — Unionin tuomioistuimelle esitetty epävirallinen asiakirja.

45 — Ks. yhdistetyt asiat C-297/96, C-280/96 ja C-281/96, Ansaldo Energia ym., tuomio 15.9.1998 (Kok., s. I-5025, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); ks. myös yhdistetyt asiat C-397/98 ja C-410/98, Metallgesellschaft ym., tuomio 8.3.2001 (Kok., s. I-1727, 86 kohta) ja asia C-470/04, N, tuomio 7.9.2006 (Kok., s. I-7409, 60 kohta).

46 — Rebecca Williams esittää vertailevan yleiskatsauksen teoksessaan *Unjust enrichment and public law, a comparative study of England, France and the EU*, Hart, 2010.

47 — Asia C-47/07 P, Masdar (UK) v. komissio, tuomio 16.12.2008 (Kok., s. I-9761, 44–47 kohta).

jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteisen sopimussuhteen ulkopuolisen velvoitteen perusteen, yhteisö ei voi välttyä samojen periaatteiden soveltamiselta itseensä, kun luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö väittää, että yhteisö on saanut perusteetonta etua tämän henkilön kustannuksella.” Nämä toteamukset tuntuvat pätevän erityisen hyvin nyt tarkasteltavina olevien asioiden olosuhteisiin.

127. Kun Euroopan unionin talousarvioon on saatu taloudelliselta toimijalta joko suoraan tai epäsuorasti määrä, johon Euroopan unionilla ei ollut laillista oikeutta, se on saanut perusteetonta etua. Tilannetta korjaa huomattavalla tavalla alkuperäisen määrän palautus. Maksun perimisen ja palautuksen välisen ajan määrä on kuitenkin ollut Euroopan unionin eikä taloudellisen toimijan käytettävissä. Varat, jotka ovat yhden mutteivät toisen osapuolen käytettävissä, voivat tuottaa korkoja ensin mainitulle mutteivät jälkimmäiselle.

128. Tällaisessa tilanteessa ratkaisevaa ei ole niinkään sen osapuolen mahdollisesti saama perusteeton etu, jonka hallussa määrä on, vaan se, että osapuoli, jonka hallusta määrä on viety, ei voi saada tavanomaista etua. Tämä päättely oli taustana yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Metallgesellschaft antaman tuomion 82–89 kohdassa,[48] jonka mukaan veron vaatiminen maksettavaksi ennakolta vastoin unionin lainsäädäntöä oikeutti veronmaksajan vaatimaan ”sitä koron määrää, joka olisi juossut summalle, joka ei ollut käytettävissä sen vuoksi, että vero on kannettu ennakolta”. Asiassa Masdar annetun tuomion mukaisesti tätä periaatetta on sovellettava myös silloin, kun Euroopan unioni itse – eikä jäsenvaltio – on vastuussa maksun perimistä koskevasta virheestä.

129. Näin ollen katson, että perusteettoman edun kieltävän yleisen periaatteen vuoksi on oltava mahdollista, että sokerintuottaja, joka on oikeutettu toimivaltaisen kansallisen elimen perimän, Euroopan unionin talousarvioon maksetun maksun palautukseen, voi vaatia korkoa kyseiselle määrälle siltä ajalta, jolloin määrä ei ollut sen käytettävissä.

130. Lisäksi kansallisen elimen, jonka velvollisuutena on maksaa korko, on voitava periä kyseinen korko sekä alkuperäinen määrä Euroopan unionin talousarviosta siltä osin kuin kyseinen määrä oli Euroopan unionin talousarvion eikä jäsenvaltion käytettävissä.

131. Jälkimmäisen seikan osalta en ole vakuuttunut väitteistä, joiden mukaan omia varoja koskevassa lainsäädännössä ei säädetä tällaisesta korosta. Esillä olevan kaltaisen yleisen periaatteen soveltamiseksi ei tarvita nimenomaista säännöstä, eikä ole esitetty säännöstä, joka voisi estää koron maksamisen. Sitä vastoin kyseisessä lainsäädännössä[49] nimenomaisesti säädetään, että jäsenvaltioiden on maksettava korkoa tuloutusten viivästyksistä. Olisi epäoikeudenmukaista, jos korkoa ei olisi mahdollista saada päinvastaisessa tilanteessa, jossa määrät on tuloutettu perusteettomasti.

132. Komissio väittää kuitenkin, että 25 prosenttia jäsenvaltioiden itselleen ”keräämiskustannuksina” pidättämien tuotantomaksujen määrästä olisi oltava käytettävissä kattamaan mahdolliset korot, jotka kansallisen elimen on maksettava kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Komission lähtökohtana on se, että kun jäsenvaltiot perivät määrät ja maksavat ne Euroopan unionin omiin varoihin, veronmaksajan ja jäsenvaltion välistä suhdetta ei voida rinnastaa jäsenvaltion ja Euroopan unionin väliseen suhteeseen. Se, että kansallinen elin jättää perimättä asianmukaisen maksun, ei komission mukaan vapauta jäsenvaltiota velvollisuudestaan maksaa kyseinen määrä korkoineen Euroopan unionin talousarvioon.[50] Samasta syystä se, että jäsenvaltiolla voi olla velvollisuus maksaa korko aiheettomasti perityistä omiin varoihin sisältyvien määrien palautuksista, ei komission mukaan merkitse, että sillä olisi vastaava oikeus vaatia korkoa Euroopan unionilta tilien korjaamisen yhteydessä. Jäsenvaltion itselleen

48 — Mainittu edellä alaviitteessä 45.

49 — Edellä 12 kohdassa mainittu omia varoja koskevan asetuksen 11 artiklan 1 kohta.

50 — Ks. asia C-392/02, komissio v. Tanska, tuomio 15.11.2005 (Kok., s. I-9811, 63 kohta).

pidättämän 25 prosentin osuuden on määrä kattaa kaikki keräämiseen liittyvät kustannukset, myös kustannukset, jotka aiheutuvat aiheettomien maksujen seurauksiin liittyvästä kansallisesta oikeudenkäynnistä. Koska maksettavista koroista määrätään kansallisen lainsäädännön nojalla tällaisen kansallisen oikeudenkäynnin yhteydessä, niitä on komission mukaan pidettävä keräämiskustannuksina.

133. En ole tästä vakuuttunut. Jos se, että kansallinen elin jättää perimättä asianmukaisen maksun, ei vapauta jäsenvaltiota velvollisuudestaan maksaa kyseinen määrä korkoineen Euroopan unionin talousarvioon, tästä voidaan loogisesti päätellä, että kun unionin lainsäätäjä määrää lainvastaisesti maksun, jonka jäsenvaltiot perivät ja maksavat Euroopan unionin talousarvioon, ja tämän jälkeen jäsenvaltioiden on palautettava kyseiset määrät korkoineen veronmaksajille, Euroopan unionia ei vapauteta velvollisuudestaan palauttaa kyseiset määrät korkoineen jäsenvaltioille.

134. Jäsenvaltion itselleen pidättämän 25 prosentin osuudesta on todettava, että tällaista osuutta on pidettävä osoituksena yllättävästä tehottomuudesta, jos sillä on tarkoitus kattaa ainoastaan tosiasialliset keräämiskustannukset. On syytä toivoa, että tähän tarkoitukseen käytetään tosiasiallisesti vain osa. Omia varoja koskevassa lainsäädännössä ei kuitenkaan viitata siihen, että loppuosa olisi tarkoitettu kattamaan aiheettomasti ja pätemättömiksi todettujen Euroopan unionin asetusten perusteella perittyjen määrien palautusten korot – jotka eivät kuulu ”perimisen” tavanomaiseen merkityssisältöön.

135. Tältä osin minusta ilmeisimmältä vaikuttaa toimintamalli, jonka Ranskan hallitus esitti huomautuksissaan ja jossa maksujen kokonaismäärä yksinkertaisesti jaettiin Euroopan unionin ja jäsenvaltion kesken. 75 prosenttia maksusta maksettiin Euroopan unionin talousarvioon, ja jäsenvaltio pidätti itselleen 25 prosenttia. Vastaavasti 75 prosenttia palautettavasta määrästä tähän osuuteen mahdollisesti liittyvine korkoineen kuuluu Euroopan unionin talousarviosta maksettavaksi ja loput jäsenvaltion maksettavaksi.

136. High Courtin neljännen kysymyksen kahteen ensimmäiseen osaan on siis vastattava, että unionin lainsäädäntö ei estä taloudellisia toimijoita perimästä korkoa pätemättömän asetuksen perusteella aiheettomasti maksetuista määristä kansalliselta elimeltä eikä kyseistä elintä perimästä vastaavaa korkoa Euroopan unionin talousarviosta.

137. On vielä vastattava tämän kysymyksen kolmanteen osaan, joka koskee sitä, estääkö unionin lainsäädäntö kansallista tuomioistuinta käyttämästä sillä kansallisen lainsäädännön perusteella mahdollisesti olevaa harkintavaltaa olla myöntämättä minkäänlaista korkoa.

138. Kansallisen tuomioistuimen osalta tällaisesta harkintavallasta säädetään Senior Courts Act 1981:n 35 A §:n 1 momentissa: ”– – oikeudenkäynneissä – – jotka koskevat saatavan perintää – – mihin tahansa maksettavaksi tuomittavaan määrään voidaan sisällyttää yksinkertainen korko tuomioistuimen asianmukaiseksi katsoman korkokannan mukaisesti koko saatavan tai sen osan osalta – – koko ajanjaksolta tai sen osalta alkaen päivästä, jolloin kanteen perustana oleva seikka tapahtui, päättyen päivään, jolloin [saatava maksetaan tai tuomio annetaan]”.

139. Oikeuskäytännön mukaan tällaisia sääntöjä sovelletaan ratkaistaessa koron myöntäminen tarkasteltavana olevan kaltaisissa asioissa.

140. Tämä kuitenkin pätee silloin, kun ”pätemättömiksi todettujen [unionin] asetusten perusteella perusteettomasti kannettujen maksujen palauttamisesta ei ole annettu [unionin] säännöksiä”.[51]

51 — Edellä alaviitteessä 45 mainitut yhdistetyt asiat Ansaldo Energia ym., tuomion 28 kohta.

141. Nyt tarkasteltavina olevissa asioissa ei ehkä ole tällaisia unionin säännöksiä, mutta minusta vaikuttaa siltä, että yksittäisten kansallisten sääntöjen etusijan on tehtävä tilaa yleiselle periaatteelle, joka on yhteinen jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille ja joka tunnustetaan unionin oikeudessa. Tämän periaatteen mukaisesti korkoa voidaan periä korvaamaan se, että on jääty ilman mahdollisuutta nauttia sääntöjenvastaisesti perittyjen määrien käytöstä. Jos on olemassa hyvä peruste alentaa myönnettävän koron määrää (esimerkiksi kantajan toiminnan vuoksi), kansallinen tuomioistuin voi käyttää sille kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollisesti kuuluvaa harkintavaltaa. Kuitenkaan pelkästään sitä, että Euroopan unionin talousarvioon saattaa kohdistua menetys, ei voida pitää tässä tarkoitettuna hyvänä perusteena unionin lainsäädännön nojalla.

Asianmukainen vaihtokurssi

142. Viimeinen tarkasteltava kysymys on merkityksellinen vain, jos palautukset tehdään muuna valuuttana kuin euroina. Se koskee kolmesta pääasiakokonaisuudesta siis ainoastaan asiaa British Sugar, joskin se voi olla merkityksellinen muissa jäsenvaltioissa. Koska a) aiheettomasti maksetut määrät ilmaistiin alun perin euroina ja muunnettiin sitten Englannin punniksi perimistä varten, b) palautukset Euroopan unionin talousarviosta kansalliselle elimelle on myöhemmin muunnettava euron ja Englannin punnan välillä ja c) vaihtokurssi on vaihdellut kyseisellä ajanjaksolla, mitä ajankohtaa tai mitä ajankohtia on pidettävä ratkaisevana toteutettaessa tarvittavat muuntotoimenpiteet?

143. Riidanalaisen asetuksen 6 artiklan mukaan 1–4 artiklaa sovelletaan kunkin sellaisen asetuksen voimaantulopäivästä, jonka säännöksiä riidanalaisella asetuksella korvataan. Lisäksi riidanalaisen asetuksen soveltamista koskevan, jäsenvaltioille osoitetun komission ohjeen [52] 4 kohdassa todetaan seuraavaa: ”Perittyjen sokerintuotantomaksujen tapauksessa jäsenvaltiot, jotka eivät ole ottaneet euroa käyttöön, ovat muuntaneet asian kannalta merkityksellisissä sokeriasetuksissa vahvistetut määrät euroiksi kirjatakseen määrät omien varojen tilille. Yhdenmukaisuuden vuoksi ja koska korjausasetusta sovelletaan taannehtivasti, samaa vaihtokurssia, jota jäsenvaltiot käyttivät alkuperäisten sokerintuotantomaksujen laskemisen aikaan, on käytettävä myös korjattujen maksujen muuntamiseen. Vaikka aiheettomasti maksettujen maksujen palautuksiin sovelletaan kansallista lainsäädäntöä, aiemman vaihtokurssin käyttäminen vaikuttaa käyvän yksiin palautusten ominaisluonteen ja tavoitteiden kanssa sekä sen pyrkimyksen kanssa, joka koskee vääristymien välttämistä palautusten toteuttamisessa eri jäsenvaltioissa.” Tämän jälkeen ohjeessa muistutetaan jäsenvaltioita vuosittaisista asetuksista, joissa on vahvistettu kullekin markkinointivuodelle erityinen vaihtokurssi, jota sovelletaan erityisesti tuotantomaksuihin niiden jäsenvaltioiden valuuttojen osalta, jotka eivät ole ottaneet yhtenäisvaluuttaa käyttöön.

144. Englannissa ja Walesissa kantaja voi perustelut esittäessään vaatia ulkomaanvaluuttana ilmaistua rahamäärää. Jos kantajan vaatimus hyväksytään, määrä myönnetään kyseisenä valuuttana ”tai maksuajankohtana vastaavana määränä Englannin puntia”. [53] Tällä perusteella British Sugar vaatii kansallisessa tuomioistuimessa palautettavaksi aiheettomasti maksettua määrää, joka on vahvistettu euromääräisenä ja muunnettu Englannin punniksi maksuajankohtana voimassa olleen vaihtokurssin mukaan.

145. Kansallinen tuomioistuin kysyy, määritetäänkö sovellettava vaihtokurssi unionin lainsäädännössä; jos näin on, edellytetäänkö riidanalaisen asetuksen 6 artiklassa alkuperäisen maksun laskentaan sovelletun kurssin soveltamista; ja jos näin on, onko 6 artikla pätevä.

52 — Ks. edellä alaviite 44.

53 — Tältä osin British Sugar mainitsee siviiliprosessisääntöjen (Civil Procedure Rules) seuraavat osat: käytännön ohjeet (Practice Direction) 16, 9.1 kohta ja Practice Direction 40B, 10 kohta.

146. Olen edellä jo päätellyt, että riidanalainen asetus on kokonaisuudessaan muodollisesti pätemätön ja että se on aineellisesti pätemätön siltä osin kuin se perustuu tiettyyn laskentamenetelmään. Tämän perusteella vaikuttaa merkityksettömältä tarkastella yksityiskohtaisemmin 6 artiklan merkitystä ja pätevyyttä, sillä kyseinen artikla koskee ainoastaan pätemättöminä pitämieni säännösten voimaantuloja soveltamisajankohtia.

147. Koska sama kysymys nousee esiin minkä tahansa riidanalaisen asetuksen korvaamiseksi myöhemmin annettavan asetuksen yhteydessä, on syytä tarkastella sitä, onko sovellettavan vaihtokurssin määrittämisen ajankohta missään määrin unionin lainsäädännössä määritettävä seikka.

148. Sovellettava vaihtokurssi on periaatteessa oikeuskäytännössä tarkoitettu ”palauttamiseen liittyvä kysymys” [54] ja sellaisenaan määritettävä kansallisten sääntöjen mukaisesti.

149. Kuten komissio kuitenkin huomauttaa, nämä säännöt eivät toimi tyhjiössä eikä kansallinen tuomioistuin voi jättää huomiotta seikkoja, joita säännellään unionin lainsäädännöllä – erityisesti sitä, että kullekin markkinointivuodelle vahvistettuja erityisiä vaihtokursseja sovellettiin, kun tuotantomaksut alun perin perittiin. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että vaikuttaisi loogiselta, että tuottajan vaatimus määritetään entisten oikeuksien palauttamisen (restitutio in integrum) perusteella, jotta mainitut vaihtokurssit tulevat huomioon otetuiksi. Jos kansallisten sääntöjen vuoksi olisi kuitenkin sovellettava uudempaa vaihtokurssia, mielestäni kansallisen tuomioistuimen on syytä pitää mielessä mahdollinen odottamaton voitto (tai tappio) myöntäessään koron.

Ratkaisuehdotus

150. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Finanzgericht Düsseldorfin, High Court of Justicen (England & Wales) ja tribunal de grande instance de Nanterren esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

— asetusten (EY) N:o 1762/2003, (EY) N:o 1775/2004, (EY) N:o 1686/2005 ja (EY) N:o 164/2007 oikaisemisesta ja sokerialan tuotantomaksujen vahvistamisesta markkinointivuosiksi 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 ja 2005/2006 3.11.2009 annettu komission asetus (EY) N:o 1193/2009 on muodollisesti pätemätön siltä osin kuin siinä mainitaan sen oikeusperustana olevan sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä 19.6.2001 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1260/2001, erityisesti sen 15 artiklan 8 kohdan ensimmäinen luetelmakohta ja 16 artiklan 5 kohta

— asetus N:o 1193/2009 on aineellisesti pätemätön siltä osin kuin asianomaisten markkinointivuosien vahvistettujen maksujen laskentaan sisältyvät – asetuksen N:o 1260/2001 15 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetussa ”tukien kokonaismäärässä” – vientituet, joita olisi voitu hakea vientisitoumusten osalta mutta joita ei tosiasiallisesti koskaan haettu eikä maksettu

— asetuksen N:o 1260/2001 15 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettu ilmaus ”tukien kokonaismäärä” käsittää ainoastaan tosiasiallisesti maksetut tuet

— unionin lainsäädäntö ei estä taloudellisia toimijoita perimästä korkoa pätemättömän asetuksen perusteella aiheettomasti maksetuista määristä asianomaiselta kansalliselta elimeltä eikä kyseistä elintä perimästä vastaavaa korkoa Euroopan unionin talousarviosta; käyttäessään kansallisen lainsäädännön perusteella mahdollisesti olevaa harkintavaltaa olla myöntämättä minkäänlaista korkoa tällaisessa tilanteessa kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon se, että

54 — Ks. edellä 124 kohta.

alkuperäisen maksun laittomuuden on katsottava aiheutuvan Euroopan unionista ja että unionin lainsäädännön mukaan kiellettyä on se, että osapuoli, joka jää unionin lainsäädännön vastaisen toimenpiteen vuoksi ilman mahdollisuutta nauttia rahamäärästä, kokee perusteettoman menetyksen

— kun kansallinen tuomioistuin määrää kansallisen elimen palauttamaan määrät, jotka on pätemättömän asetuksen perusteella aiheettomasti maksettu kyseiselle elimelle muuna valuuttana kuin euroina ja sitten muunnettu euroiksi Euroopan unionin talousarvioon maksamisen yhteydessä, liitännäiset kysymykset – kuten valuutta, jossa palautus määrätään tehtäväksi, ja sovellettavan vaihtokurssin määrittämisen kannalta merkityksellinen ajankohta – on ratkaistava kansallisen lainsäädännön mukaisesti ottaen huomioon tämänkaltaisiin asioihin, kuten koron myöntämiseen, sovellettavat unionin oikeussäännöt.