Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 27 oktober 2011 [1]

Förenade målen C-113/10, C-147/10 och C-234/10

**Zuckerfabrik Jülich AGmotHauptzollamt AachenBritish Sugar plcmot
Rural Payments Agency
ochTereosmot
Directeur général des douanes et droits indirects**

(begäran om förhandsavgörande från Finanzgericht Düsseldorf (Tyskland), High Court of Justice of England and Wales (Förenade kungariket) respektive Tribunal de grande instance de Nanterre (Frankrike))

”Socker — Fastställande av produktionsavgifter — Exportbidrag — Beräkning av genomsnittlig förlust per ton — Inbegripande av fiktiva bidrag för kvantiteter som exporterats utan bidrag — Återbetalning av belopp som ålagts enligt ogiltigförklarade förordningar — Tillämplig växelkurs — Utdömande av ränta”

1. Respektive begäran om förhandsavgörande avser regleringsåren 2001–2006 för socker, då produktionen i Europeiska unionen var högre än efterfrågan och priserna var betydligt högre än på världsmarknaden. En konsekvens av detta var att producenterna tilldelades kvoter. Produktionen inom vissa kvoter kunde exporteras med bidrag som finansierades genom produktionsavgifter. Vid beräkningen av avgifterna multiplicerades bland annat det ”överskott som kan exporteras” med den ”genomsnittliga förlusten per ton” för respektive regleringsår. Den genomsnittliga förlusten räknades ut genom att det ”totala bidragsbeloppet” dividerades med den totala kvantitet ”exportåtaganden som gjorts” med avseende på det aktuella regleringsåret.

2. Den centrala frågan i dessa mål är definitionen av det ”totala bidragsbeloppet” i detta sammanhang. Osäkerhet har uppkommit på grund av att bidrag som var tillgängliga för vissa kvantiteter som ingick i exporterade bearbetade produkter varken utkrävdes eller betalades ut.

3. I förordningar varigenom produktionsavgifterna för regleringsåren 2003–2006 fastställdes inbegrep kommissionen dessa kvantiteter i det ”överskott som kan exporteras” men inte i de ”exportåtaganden som gjorts”. Domstolen, som hade ombetts pröva beräkningens giltighet, fann år 2008 i sin dom i målet Zuckerfabrik Jülich m.fl. (nedan kallat Jülich I) [2] att samtliga exporterade kvantiteter skulle ha beaktats i båda fallen, oberoende av om bidrag faktiskt betalats ut eller inte, och att förordningarna därför var ogiltiga. Domstolen prövade dock inte om det ”totala bidragsbeloppet” på motsvarande sätt borde ha omfattat samtliga tillgängliga bidrag, oberoende om dessa betalats ut eller inte, eller bara de bidrag som faktiskt betalats ut.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Dom av den 8 maj 2008 i de förenade målen C-5/06 och C-23/06-C-36/06, Zuckerfabrik Jülich m.fl. (REG 2008, s. I-3231).

4. År 2009 antog kommissionen en ny förordning som korrigerade de ogiltigförklarade förordningarna. I sina beräkningar inkluderade kommissionen samtliga tillgängliga bidrag i det ”totala bidragsbeloppet”, oberoende av om de betalats ut eller inte. De omräknade avgifterna skiljer sig inte mycket från de ursprungligen fastställda avgifterna men är högre än de skulle ha varit om det ”totala bidragsbeloppet” endast hade omfattat bidragsbelopp som faktiskt betalats ut.

5. Flera producenter har ifrågasatt både beräkningen och den rättsliga grunden för den nya förordningen, och tre nationella domstolar har bett domstolen pröva förordningens giltighet. Med avseende på återbetalningsbelopp som det är känt ska utgå, har en av dessa nationella domstolar även bett EU-domstolen avgöra vilket datum som ska användas för valutaomräkning och huruvida ränta kan utdömas.

Tillämpliga bestämmelser och förfarandet

Lagstiftningen om egna medel

6. Gemenskapernas egna medel reglerades vid den aktuella tidpunkten genom rådets beslut 2000/597[3] (nedan kallat beslutet om egna medel) och rådets förordning nr 1150/2000,[4] (nedan kallat förordningen om egna medel).

7. Enligt artikel 2.1 a i beslutet om egna medel skulle inkomster från bland annat ”bidrag och avgifter som föreskrivs inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker” utgöra egna medel som redovisas i unionens budget.

8. I artikel 2.3 angavs följande: ”För att täcka kostnaderna för uppbörd skall medlemsstaterna behålla 25 % av de belopp som avses i punkt 1 a ...”.

9. I artikel 6 angavs följande: ”De inkomster som avses i artikel 2 skall användas utan åtskillnad för finansiering av alla utgifter som införts i budgeten. …”

10. I artikel 8.1 i samma beslut angavs följande: ”Gemenskapernas egna medel enligt artikel 2.1 a ... skall uppbäras av medlemsstaterna enligt deras respektive nationella lagar och andra författningar …”

11. Enligt artikel 9.1 i förordningen om egna medel skulle varje medlemsstat öppna ett konto i kommissionens namn hos sin finansförvaltning eller ett annat organ utsett av medlemsstaten och kreditera egna medel på det kontot.

12. I artikel 11.1 i samma förordning angavs följande: ”En försening av en kreditering på det konto som avses i artikel 9.1 medför att den berörda medlemsstaten skall betala ränta.”[5]

3 — Rådets beslut 2000/597/EG, Euratom av den 29 september 2000 om systemet för gemenskapernas egna medel (EGT L 253, s. 42), som nu ersatts av rådets beslut 2007/436/EG, Euratom av den 7 juni 2007 om systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel (EUT L 163, s. 17).

4 — Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000 av den 22 maj 2000 om genomförande av [beslut 2007/436/EG, Euratom av den 7 juni 2007] om systemet för gemenskapernas egna medel (EGT L 130, s. 1).

5 — I dess lydelse enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 2028/2004 av den 16 november 2004 om ändring av förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000 om genomförande av beslut 94/728/EG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel (EUT L 352, s. 1). I ursprungsversionen av artikel 11 fanns inga numrerade punkter, men den innehöll samma bestämmelse samt uppgifter om de räntesatser som skulle tillämpas.

Grundförordningen

13. Den gemensamma organisationen av marknaden för socker under regleringsåren 2001/2002–2005/2006 reglerades genom rådets förordning nr 1260/2001[6] (nedan kallad grundförordningen). Denna förordning upphävdes och ersattes av en annan förordning med verkan från och med den 1 juli 2006.[7]

14. I skälen till förordningen angavs bland annat följande:

”(9) Skälen till att gemenskapen fortfarande tillämpar en ordning med produktionskvoter ... är i dagens läge fortfarande giltiga. Vissa ändringar av ordningen har emellertid gjorts ... för att ge gemenskapen de möjligheter som behövs för att på ett rättvist men effektivt sätt sörja för att producenterna själva får bära den fulla kostnaden för avsättning av det överskott som finns inom gemenskapen till följd av bristande balans mellan produktion och konsumtion ...

…

(11) Den gemensamma organisationen av marknaden för socker grundar sig dels på principen att producenterna har fullständigt finansiellt ansvar under varje regleringsår för de förluster som uppstår när den gemenskapsproduktion inom ramen för kvoterna som överstiger den interna efterfrågan måste avsättas ...

(12) ... Det är lämpligt att behålla systemet med självfinansiering när det gäller produktionsavgifterna inom sektorn och ordningen med produktionskvoter.

(13) Således säkerställs principen om finansiellt ansvar genom bidragen från producenterna, som tas ut i form av en basproduktionsavgift på all produktion av A- och B-socker[8] men som är begränsad till 2 % av interventionspriset för vitsocker, samt av en B-avgift som tas ut på produktionen av B-socker, men som inte får vara högre än 37,5 % av samma pris. ... Dessa begränsningar gör det omöjligt att under ovannämnda omständigheter nå målet att varje enskilt regleringsår göra sockerproduktionen självfinansierande. En tilläggsavgift bör därför tas ut.[9]

(14) ... Det bör ... fastställas en koefficient för hela gemenskapen som med avseende på det aktuella regleringsåret representerar förhållandet mellan den sammanlagda förlust som konstaterats och de sammanlagda intäkter som härrör från de aktuella produktionsavgifterna. …”

15. Följaktligen innebar förordningen att producenterna skulle bära unionens kostnader för avsättning av överskottsproduktionen genom produktionsavgifter.

16. Enligt artikel 7.3 beviljades produktionsbidrag för socker med ursprung i, eller som fritt omsattes inom, medlemsstaterna och som användes i tillverkningen av vissa produkter inom den kemiska industrin. Produktionsbidraget skulle fastställas med hänsyn till kostnaderna för upphandlingen på världsmarknaden.

6 — Rådets förordning (EG) nr 1260/2001 av den 19 juni 2001 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 178, s. 1). Produktionen på marknaden för socker omfattar socker, isoglukos och inulinsirap. Eftersom det i förevarande mål inte är nödvändigt att skilja mellan de olika produkterna utelämnar jag i det följande hänvisningar till andra produkter än socker.

7 — Genom rådets förordning (EG) nr 318/2006 av den 20 februari 2006 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EUT L 58, s. 1), som även den upphävdes och ersattes av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden) (EUT L 299, s. 1).

8 — Vid den aktuella tidpunkten fanns det tre produktionsklasser på sockermarknaden. A- och B-produktionen omfattades av kvoter som i princip motsvarade efterfrågan på den interna marknaden respektive export av sockeröverskott med bidrag. Produktionen av C-socker omfattades inte av dessa kvoter och kunde inte säljas fritt i unionen, utan fick exporteras utan bidrag på bekostnad av sockerindustrin.

9 — Nedan kallar jag basproduktionsavgiften, B-avgiften och tilläggsavgiften gemensamt för produktionsavgifterna.

17. Enligt artiklarna 27–29 skulle exportbidrag utgå mot bakgrund av skillnaden mellan priserna på världsmarknaden och priserna i unionen för vissa sockerprodukter. På motsvarande sätt föreskrevs i artikel 33 att en exportavgift skulle utgå om världsmarknadspriset för socker var högre än interventionspriset. I praktiken var världsmarknadspriserna alltid lägre, varför all export av A- och B-socker omfattades av bidrag, medan exportavgifter aldrig togs ut.

18. Med avseende på beräkningen av produktionsavgifterna föreskrevs i artikel 15[10] bland annat följande:

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

a) Beräknad produktion av A- och B-socker … under det aktuella regleringsåret.

b) Beräknad kvantitet socker ... som avyttras för konsumtion inom gemenskapen[11] under det aktuella regleringsåret.

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

d) Beräknad genomsnittlig förlust eller intäkt per ton socker för de exportåtaganden som gjorts med avseende på det aktuella regleringsåret.[12]

Den genomsnittliga förlusten eller intäkten skall vara lika med skillnaden mellan det totala bidragsbeloppet och det totala avgiftsbeloppet[13] för den totala kvantitet för vilken exportåtaganden gjorts.

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

2. Före utgången av regleringsåret 2005/2006 … skall följande fastställas kumulativt för regleringsåren 2001/2002–2005/2006:

a) Det överskott som kan exporteras, framräknat på grundval av den slutgiltiga produktionen av A- och B-socker ... och den slutgiltiga kvantitet socker ... som avsatts för förbrukning inom gemenskapen … .

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

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

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

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

10 — Ordalydelsen hade dock i praktiken varit oförändrad sedan artikel 28 i rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 177, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 110).

11 — För definitionen av dessa kvantiteter, se punkterna 21 och 32 nedan.

12 — För definitionen av dessa åtaganden, se punkterna 22 och 32 nedan. Begreppet ”åtaganden” återspeglar det faktum att det som villkor för utfärdande av exportlicens krävdes att en säkerhet ställdes enligt artikel 22.1 som garanti för att produkterna exporterades inom en viss tid.

13 — Eftersom exportavgifter aldrig togs ut, var ”skillnaden mellan det totala bidragsbeloppet och det totala avgiftsbeloppet” helt enkelt det totala bidragsbeloppet.

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

…

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

…

5. Om det visar sig av de uppgifter som fastställts i enlighet med punkt 1, att den beräknade sammanlagda förlusten för det löpande regleringsåret, på grund av det tak som är satt i punkterna 3 och 4 för basproduktionsavgiften och B-avgiften sannolikt inte kommer att täckas av intäkterna från dessa avgifter, skall det maximala procenttal som anges i punkt 4 första strecksatsen justeras i nödvändig omfattning i syfte att täcka den sammanlagda förlusten, utan att dock tillåtas överstiga 37,5 %.

…

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

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

8. Tillämpningsföreskrifter till denna artikel skall utfärdas ... och skall särskilt avse

— de avgiftsbelopp som skall tas ut,

…”

19. Enligt artikel 16 skulle en tilläggsavgift utgå om avgifterna enligt artiklarna 15.3–5 inte helt täckte förlusten för året i fråga. Enligt artikel 16.5 skulle tillämpningsföreskrifter utfärdas för tillämpningen av tilläggsavgiften.

Tillämpningsförordningen

20. Med stöd av bland andra artiklarna 15.8 och 16.5 i grundförordningen antog kommissionen förordning nr 314/2002[14] (nedan kallad tillämpningsförordningen) som (bland annat) innehöll bestämmelser om fastställande av de sockerkvantiteter som avsatts för förbrukning inom gemenskapen i den mening som avsågs i artiklarna 15.1 b och 15.2 a i grundförordningen och en definition av vad som skulle betraktas som exportåtaganden som gjorts i den mening som avsågs i artikel 15.1 d i grundförordningen.

14 — Kommissionens förordning (EG) nr 314/2002 av den 20 februari 2002 om tillämpningsföreskrifter för kvotsystemet inom sektorn för socker (EGT L 50, s. 40), i dess lydelse särskilt enligt kommissionens förordning (EG) nr 1140/2003 av den 27 juni 2003 (EUT L 160, s. 33). Förordningen upphävdes och ersattes, med verkan från och med den 1 juli 2006, av kommissionens förordning (EG) nr 952/2006 av den 29 juni 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 318/2006 i fråga om förvaltningen av den inre marknaden för socker och kvotsystemet (EUT L 178, s. 39).

21. Enligt artikel 6.4 i tillämpningsförordningen, i ändrad lydelse, skulle den kvantitet som avsattes för konsumtion inom gemenskapen fastställas på grundval av i) de sammanlagda kvantiteterna i lager vid regleringsårets början, de kvantiteter som producerats inom A- och B-kvoterna, de kvantiteter som importerats i obearbetat skick och de kvantiteter som ingick i bearbetade importerade produkter, med avdrag för ii) de sammanlagda kvantiteter som exporterades i obearbetat skick, de kvantiteter som ingick i bearbetade exporterade produkter, kvantiteterna i lager vid slutet av regleringsåret och de kvantiteter som gett rätt till det produktionsbidrag som avsågs i artikel 7.3 i grundförordningen – varvid de senare kvantiteterna var de som, i praktiken, användes i den kemiska industrin.

22. I artikel 6.5 i tillämpningsförordningen definierades ”exportåtaganden som skall uppfyllas under det aktuella regleringsåret” i stort sett på följande sätt: Alla de kvantiteter socker som skall exporteras i obearbetat skick med exportavgifter eller exportbidrag fastställda a) genom anbudsinfordran som öppnats för det regleringsåret eller b) periodiskt på grundval av de exportlicenser som utfärdats under det regleringsåret, c) all förutsebar export i form av bearbetade produkter med exportbidrag eller exportavgifter fastställda för det ändamålet under det regleringsåret, d) kvantiteter för vilka licenser för produktionsbidrag enligt artikel 7.3 i grundförordningen hade utfärdats under det aktuella regleringsåret och e) livsmedelsbistånd.

23. Artiklarna 6 och 7 i tillämpningsförordningen innehöll också bestämmelser om förskottsbetalningar av produktionsavgifter som skulle göras före utgången av regleringsåret på grundval av uppskattningar. Detta förklarades i skäl 7: ”De produktionsavgifter som avses i artikel 15 i [grundförordningen] kan inte fastställas förrän efter regleringsårets utgång, eftersom exportåtagandena för socker i stor utsträckning görs under andra halvåret, och faktaunderlaget innan dess är otillräckligt. För att så snart som möjligt utkräva ekonomiskt ansvar av producenterna bör därför, i god tid före utgången av regleringsåret, en förskottsbetalning göras av avgifterna, beräknad på grundval av uppskattningar. ... Avgifterna kan inte fastställas eller uppbäras förrän så exakta uppgifter som möjligt, särskilt avseende förbrukningen, blivit tillgängliga.”

Sammanfattning av beräkningsformeln

24. Förevarande respektive begäran om förhandsavgörande avser utgångspunkten för beräkningen av produktionsavgifterna, nämligen den ”totala förlusten” för varje regleringsår.

25. Enligt ovan citerade bestämmelser utgjordes den ”totala förlusten” för varje relevant regleringsår av ”det överskott som kan exporteras” multiplicerat med den ”genomsnittliga förlusten per ton”.

26. Det ”överskott som kan exporteras” var i praktiken A- och B-produktionen minus konsumtionen inom unionen och utgjorde därför bara *överskottet av A- och B-produktionen under året*. Dessutom var det inte bara så att C-socker (produktion inom unionen som inte omfattades av A- och B-kvoterna) endast kunde exporteras *utan* bidrag, utan A- och B-socker i lager, samt vissa kategorier importerat socker, kunde till och med exporteras *med* bidrag.

27. Konsumtionen inom unionen beräknades genom subtraktion av den totala kvantitet som man visste inte hade förbrukats (i huvudsak: export, kvantiteter som användes i den kemiska industrin och A- och B-socker i lager vid utgången av regleringsåret) från den sammanlagda kvantitet som man visste hade varit tillgänglig för konsumtion (i huvudsak: A- och B-socker i lager vid regleringsårets början, A- och B-produktion under året och importer).

28. Den ”genomsnittliga förlusten per ton” beräknades genom att det ”totala bidragsbeloppet” dividerades med den ”totala kvantitet för vilken exportåtaganden gjorts” och utgjorde därför ett bråktal där täljaren representerades av det ”totala bidragsbeloppet” och nämnaren av den ”totala kvantitet för vilken exportåtaganden gjorts”.

29. Den centrala frågan i de mål som domstolen nu ska bedöma är huruvida täljaren i bråktalet (det ”totala bidragsbeloppet”) ska omfatta bidrag som var tillgängliga för exporten men inte utkrävdes. Det har konstaterats att nämnaren (den ”totala kvantitet för vilken exportåtaganden gjorts”) omfattar alla kvantiteter för vilka bidrag var tillgängliga, oberoende om bidragen utkrävdes eller inte.

De avgifter som ursprungligen fastställdes och argumenten mot dessa avgifter

30. Från år 2003 tolkade kommissionen, vid fastställandet av avgifterna varje år, ”exportåtaganden” så, att de bara omfattade kvantiteter för vilka bidrag faktiskt betalats ut (och inte kvantiteter för vilka bidrag hade gjorts tillgängliga men inte betalats ut). Det innebar att nämnaren i det ovan i punkt 28 nämnda bråktalet blev mindre, vilket i sin tur innebar att den ”genomsnittliga förlusten per ton” blev högre. Samtidigt drog dock kommissionen av alla kvantiteter som ingick i exporterade bearbetade produkter (oavsett om bidrag faktiskt hade betalats ut eller inte) från den kvantitet som var tillgänglig för konsumtion inom unionen. Detta medförde att de ovan i punkterna 26 och 27 nämnda beräkningarna gav lägre ”beräknade kvantiteter som avyttrades för konsumtion inom gemenskapen” och ett högre ”överskott som kan exporteras” än vad som annars skulle ha varit fallet. När det ”överskott som kan exporteras” sedan multiplicerades med den ”genomsnittliga förlusten per ton” blev den ”totala förlusten” därför högre, vilket i sin tur gjorde att produktionsavgifterna blev högre. Uppenbarligen var effekten väsentlig, eftersom sockerproducenterna i många fall inte utkrävde exportbidrag för socker som ingick i exporterade bearbetade produkter.

31. Produktionsavgifterna för regleringsåren 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004 och 2004/2005 fastställdes enligt förordningarna nr 1837/2002, 1762/2003, 1775/2004 respektive 1686/2005.[15] Då beräkningen av dessa avgifter i många fall har överklagats, har många tolkningsfrågor hänskjutits till domstolen.

32. Den 5 maj 2008 meddelades domen i målet Jülich I, vari domstolen fann att samtliga produktkvantiteter som hade exporterats skulle beaktas vid fastställandet av såväl det ”överskott som kan exporteras” (då de skulle dras av från konsumtionen) som den ”genomsnittliga förlusten per ton” enligt artikel 15.1 c och d i grundförordningen, oberoende av om bidrag faktiskt betalats ut eller inte.

33. Såsom domstolen påpekade utgjordes det ”överskott som kan exporteras” av skillnaden mellan unionens produktion av A- och B-socker och dess konsumtion av socker. Följaktligen omfattade konsumtionen inte exporterade produkter, oavsett om de hade exporterats med eller utan exportbidrag. Om konsumtionen inom unionen hade omfattat de kvantiteter som exporterats utan bidrag skulle konsumtionen ha övervärderats och överskottet som kunde exporteras ha undervärderats. Det skulle då ha förelegat en risk för att målet att producenterna själva fick bära kostnaderna för att avsätta överskottet inte skulle uppfyllas.[16]

34. Vad beträffar den ”genomsnittliga förlusten per ton”, fann domstolen att begreppet ”exportåtaganden som gjorts” (nämnaren i det ovan i punkt 28 nämnda bråktalet, vilket definierades i artikel 15.1 d i grundförordningen) inte kunde tolkas i överensstämmelse med artikel 22.1 i samma förordning (som föreskrev att exportlicenser skulle framläggas för export och att dessa exportlicenser i sin tur utfärdades på villkor att en säkerhet ställdes som garanti för att produkten exporterades under

15 — Kommissionens förordning (EG) nr 1837/2002 av den 15 oktober 2002 om fastställande av produktionsavgifterna och koefficienten för tilläggsavgiften för regleringsåret 2001/2002 inom sockersektorn (EGT L 278, s. 13), kommissionens förordning (EG) nr 1762/2003 av den 7 oktober 2003 om fastställande av produktionsavgifter för socker under regleringsåret 2002/2003 (EUT L 254, s. 4), kommissionens förordning (EG) nr 1775/2004 av den 14 oktober 2004 om fastställande av produktionsavgifter för socker under regleringsåret 2003/04 (EUT L 316, s. 64) och kommissionens förordning (EG) nr 1686/2005 av den 14 oktober 2005 om fastställande av produktionsavgifterna och koefficienten för tilläggsavgiften för regleringsåret 2004/05 inom sockersektorn (EUT L 271, s. 12).

16 — Se särskilt punkterna 37 och 44 i domen.

licensens giltighetstid [17]), nämligen så att det endast omfattade export för vilken exportbidrag faktiskt betalats ut. Domstolen godtog inte kommissionens argument att en sådan begränsning, genom att öka produktionsavgifterna, kunde förhindra att det uppstod överskott och underströk att beräkningen inte skulle gå utöver målet om en rättvis självfinansiering från producenternas sida. [18]

35. Således fann domstolen att förordningarna nr 1762/2003 och 1775/2004 var ogiltiga, eftersom de vid beräkningen av den ”genomsnittliga förlusten per ton” endast beaktade export som skedde med bidrag. Vad beträffade förordning nr 1837/2002 hade det dock inte framkommit några omständigheter som medförde att förordningens giltighet kunde ifrågasättas, eftersom samtliga kvantiteter som exporterats som bearbetade produkter skulle beaktas enligt förordningen, oberoende av om bidrag faktiskt betalats ut eller inte.

36. Domstolen avgjorde inte, och hade inte heller ombetts avgöra, huruvida samtliga kvantiteter som exporterats som bearbetade produkter borde ha beaktats vid beräkningen av det ”totala bidragsbeloppet”, oberoende av om bidrag faktiskt betalats ut eller inte.

37. Därefter avgjorde domstolen, i målet SAFBA m.fl. (nedan kallat SAFBA), [19] dels att artikel 6.4 i tillämpningsförordningen inte var ogiltig, eftersom det i bestämmelsen inte föreskrevs, avseende beräkningen av produktionsavgiften, att de kvantiteter socker som ingick i bearbetade produkter som exporterades utan att det för dessa utbetalats exportbidrag inte skulle tas med i det ”överskott som kan exporteras”, dels att förordning nr 1686/2005 var ogiltig, eftersom den inte beaktade den beräkningsmetod som godkänts av domstolen i målet Jülich I.

Den omtvistade förordningen

38. Kommissionen antog inte omedelbart en ny förordning för att efterkomma domstolens avgöranden. I flera nationella domstolar inleddes förfaranden om återbetalning av avgifter som erlagts enligt de ogiltigförklarade förordningarna. I ett antal mål meddelades förelägganden om återbetalning av de belopp varmed avgifterna ansågs ha överdebiterats. Kommissionen, som kände till dessa förelägganden, ansåg att de nationella domstolarna och myndigheterna hade dragit felaktiga slutsatser av domen i målet Jülich I. I januari 2009 underrättade kommissionen medlemsstaterna om att den höll på att utarbeta en ny förordning som skulle ange de korrekta avgiftsbelopp som skulle utgå för regleringsåren i fråga och att den i vederbörlig ordning skulle underrätta dem om vilka åtgärder de skulle vidta. Utkastet diskuterades under september och oktober 2009 i den aktuella förvaltningskommittén, men den var ovillig att godta kommissionens beräkningar och många medlemsstater ville använda andra beräkningar, vilka föreslagits av ordförandeskapet.

39. I korthet hade kommissionen beräknat det ”totala bidragsbeloppet” genom att multiplicera talet för alla relevanta exporter, oberoende av om bidrag betalats ut eller inte, med det genomsnittliga bidrag som skulle erläggas för dessa exporter. Sålunda omfattade både täljaren och nämnaren i det ovan i punkt 28 nämnda bråktalet all export som medförde *rätt* till bidrag. I ordförandeskapets beräkning omfattade täljaren däremot bara de bidrag som *faktiskt* betalats ut, medan nämnaren var densamma. Både den ”totala förlusten” och, därmed, produktionsavgifterna blev därför lägre enligt den beräkningen. [20]

17 — Ovan fotnot 12.

18 — Se särskilt punkterna 48–60.

19 — Beslut av den 6 oktober 2008 i de förenade målen C-175/07–C-184/07, SAFBA m.fl. (ej publicerat i rättsfallssamlingen).

20 — I protokollet från omröstningen i förvaltningskommittén har noterats 37 röster för kommissionens förslag (sex medlemsstater), 281 röster mot (sjutton medlemsstater) och 27 som avstod från att rösta (fyra medlemsstater). Omröstningar med ett så negativt utfall är ovanliga.

40. Rådet lyckades dock inte anta en annan förordning inom den bestämda tidsfristen.[21] Sålunda antog kommissionen utkastet i föreslaget skick som förordning nr 1193/2009[22] (nedan kallad den omtvistade förordningen) och fastställde därigenom nya produktionsavgifter både för de år som berördes av de ogiltigförklarade förordningarna och för regleringsåret 2005/2006, för vilket samma beräkningsmetod hade använts.[23]

41. De rättsliga grunder som i skälen anges för den omtvistade förordningen är EG-fördraget och grundförordningen, särskilt artikel 15.8 första strecksatsen och artikel 16.5.

42. I skälen 5 och 6 i den omtvistade förordningen anges följande:

”(5) I sin dom av den 8 maj 2008 i de förenade målen C-5/06 och C-23/06– C-36/06, fastslog domstolen att det vid undersökningen av kommissionens förordning (EG) nr 1837/2002 av den 15 oktober 2002 om fastställande av produktionsavgifterna och koefficienten för tilläggsavgiften för regleringsåret 2001/02 inom sockersektorn inte framkommit några omständigheter som medför att denna ska ogiltigförklaras. För att fastställa produktionsnivåerna för det regleringsåret, beräknar kommissionen den genomsnittliga förlusten på basis av de totala kvantiteter socker som ingår i bearbetade produkter som exporterats, oavsett om de ger rätt till bidrag eller inte.

(6) Det är följaktligen lämpligt att kommissionen, med hjälp av samma beräkningsmetod som användes för regleringsåret 2001/02, fastställer produktionsavgifterna, och, om det är nödvändigt, en koefficient för ytterligare avgifter.”

43. I artiklarna 1–4 i den omtvistade förordningen fastställs nya avgifter som ersätter de avgifter som tidigare hade fastställts i de relevanta förordningarna. Av de 21 relevanta avgifterna är tolv oförändrade, sex aningen lägre och tre aningen högre än de belopp som tidigare beräknats.

44. Enligt artikel 6 i den omtvistade förordningen ska artiklarna 1–4 tillämpas från och med ikraftträdandedagen för den respektive förordning vars bestämmelser de ersätter.

Talan mot den omtvistade förordningen och giltighets- och tolkningsfrågorna

Mål C-113/10, Zuckerfabrik Jülich

45. Zuckerfabrik Jülich AG (nedan kallad Jülich) är en tysk sockerproducent. Dess överklagande av avgifterna för regleringsåren 2002/2003, 2004/2005 och 2005/2006 på grundval av förordningarna nr 1762/2003, 1686/2005 och 164/2007 ledde till domen i målet Jülich I. Efter det att den omtvistade förordningen antagits fastställde den nationella myndigheten nya produktionsavgifter för nämnda regleringsår. Jülich överklagade sedermera de beslut varigenom dessa avgifter fastställdes till Finanzgericht Düsseldorf och gjorde gällande att den omtvistade förordningen var ogiltig.

21 — Enligt det tillämpliga förvaltningsförfarandet – se artikel 42 i grundförordningen och artikel 4 i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövande av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, s. 23) (nedan kallat beslutet om kommittéförfaranden) – skulle rådet, för att kunna anta *andra* åtgärder än de som kommissionen lagt fram i sitt utkast, ha varit tvunget att fatta beslut om detta med kvalificerad majoritet, såsom uttrycket definieras i artikel 205.2 EG (en majoritet av rösterna och en majoritet av medlemsstaterna), inom en tid av en månad. Detta visade sig inte vara möjligt, trots att just en sådan majoritet hade motsatt sig kommissionens utkast.

22 — Kommissionens förordning (EG) nr 1193/2009 av den 3 november 2009 om ändring av förordningarna (EG) nr 1762/2003, (EG) nr 1775/2004, (EG) nr 1686/2005 och (EG) nr 164/2007 samt om fastställande av produktionsavgifter för socker för regleringsåren 2002/03, 2003/04, 2004/05 och 2005/06 (EUT L 321, s. 1).

23 — Kommissionens förordning (EG) nr 164/2007 av den 19 februari 2007 om fastställande av produktionsavgifter för socker för regleringsåret 2005/06 (EUT L 51, s. 17).

46. Nämnda domstol har anmärkt att kommissionen räknade om det totala bidragsbeloppet för de aktuella regleringsåren genom att inkludera fiktiva bidrag för export för vilken bidrag inte betalats ut. Domstolen har ifrågasatt huruvida denna ändring var förenlig med unionens princip om förbud mot retroaktiv tillämpning, eftersom ändringen gick längre än de villkor som uppställdes genom domen i målet Jülich I och avsåg regleringsår som nu löpt ut.

47. Finanzgericht Düsseldorf har därför ställt följande fråga till domstolen: ”Är [den omtvistade förordningen] giltig?”

Mål C-147/10, British Sugar

48. British Sugar plc (nedan kallat British Sugar) är en sockerproducent som har begärt återbetalning, jämte ränta, av produktionsavgifter som den påstår att den nationella myndigheten har överdebiterat företaget för regleringsåren 2002/2003–2005/2006. Med beaktande av domen i målet Jülich I har British Sugar beräknat beloppet till cirka 12 531 000 euro exklusive ränta. British Sugar har i första hand gjort gällande att den omtvistade förordningen är behäftad med samma grundläggande fel som förordningarna nr 1762/2003, 1775/2004 och 1686/2005. Beräkningsmetoden, särskilt vad avser den ”genomsnittliga förlusten per ton”, utgår från hypotetiska förluster vilka återspeglar exportbidrag som teoretiskt sett var tillgängliga men som faktiskt aldrig betalades ut. Den ”totala förlusten” är därför övervärderad. För det andra är den omtvistade förordningen ogiltig, eftersom den kräver att återbetalningar i andra valutor än euro ska räknas om enligt den växelkurs som var tillämplig vid tidpunkten för beräkningen av den ursprungliga produktionsavgiften och inte vid tidpunkten för återbetalningen. För det tredje har British Sugar yrkat att ränta ska utgå på återbetalningsbeloppen. British Sugar har därför väckt talan vid High Court of Justice of England and Wales.

49. Den nationella myndigheten har gjort gällande att den omtvistade förordningen nu anger den lagenliga beräkningsformeln för den återbetalning som ska utgå till British Sugar och att den är rättsligt bindande. Enligt den beräkningen uppgår återbetalningsbeloppet till 366 590,79 GBP. Myndigheten har gjort gällande att domstolen har godkänt metoden i förordning nr 1837/2002, eftersom den inte fann att förordningen var ogiltig. Den omtvistade förordningen följer samma upplägg och är därför giltig i motsvarande mån. Rätt växelkurs är den som var tillämplig vid tidpunkten för beräkningen av de ursprungliga produktionsavgifterna. Slutligen ska ränta inte utdömas till förmån för British Sugar. Eventuella återbetalningar kommer att motsvaras av en betalning från kommissionen till myndigheten enligt unionens system för dess egna medel. Det finns ingen rättslig grund i lagstiftningen om unionens egna medel som gör att medlemsstater kan kräva ränta från kommissionen, och samma princip måste även gälla för en eventuell återbetalning till British Sugar.

50. High Court har därför hänskjutit följande frågor till domstolen:

”1) Är [den omtvistade förordningen] ogiltig med beaktande av [domen i målet Jülich I och beslutet i målet SAFBA]?

2) Är [den omtvistade förordningen] i övrigt ogiltig med beaktande av den rättsliga grund med stöd av vilken den antagits, nämligen [grundförordningen]?

3) Ska, vid beräkningen av den ersättning som ska utges på grund av de för högt inbetalda produktionsavgifterna för socker under regleringsåren 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 och 2005/2006, den tillämpliga växelkursen samt datumet för omräkningen fastställas i enlighet med unionsrätten? Om så är fallet, ska artikel 6 i [den omtvistade förordningen] tolkas så, att ersättning ska utges till den växelkurs som tillämpades vid den tidpunkt då de för högt inbetalda produktionsavgifterna ursprungligen beräknades? Om så är fallet, är artikel 6 i [den omtvistade förordningen] giltig?

4) Räntan:

i) Utgör unionsrätten hinder för att en person som befinner sig i sökandens situation erhåller ränta, från den nationella myndighet som är behörig att ta ut produktionsavgifter, för de avgifter som betalats in till ett för högt belopp till följd av en ogiltig kommissionsförordning, i fall där den nationella myndighet som är behörig att ta ut produktionsavgifterna inte kan erhålla ränta på den ersättning uppgående till ett motsvarande belopp som kommissionen ska utge till den?

ii) Om svaret på fråga i ovan är jakande, ska unionslagstiftningen om egna medel (beslut 2000/597/EG, Euratom, och tillämpningsförordningen (EG) nr 1150/2000) tolkas så, att den utgör hinder för att en nationell myndighet, som är behörig att ta ut produktionsavgifter, under de omständigheter som är för handen i förevarande mål erhåller ränta på den ersättning som kommissionen ska utge till den?

iii) Om svaret på fråga i ovan är nekande, utgör unionsrätten hinder för att en nationell domstol eller myndighet inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning beslutar att ränta inte ska utges under sådana omständigheter, när det är fråga om att utge ränta till en person som befinner sig i sökandens situation?”

Mål C-234/10, Tereos

51. Tereos, en fransk sockerproducent, ansåg att företaget betalat för höga produktionsavgifter enligt förordning nr 1686/2005 och ansökte därför den 2 maj 2007 hos den vederbörliga nationella myndigheten om delvis återbetalning. Efter att inte ha fått något svar väckte Tereos talan i Tribunal de grande instance de Nanterre och gjorde gällande att förordning nr 1686/2005 var ogiltig och att ett belopp om 11 600 782 euro skulle återbetalas. Efter det att den omtvistade förordningen antagits bad Tereos att den nationella domstolen skulle begära förhandsavgörande avseende förordningens giltighet mot bakgrund av artikel 15 i grundförordningen och förplikta myndigheten att återbetala det yrkade beloppet jämte ränta till Tereos.

52. Den nationella domstolen har anmärkt att kommissionen, i den omtvistade förordningen, inte räknade om avgiften genom att noggrant följa beräkningsmetoden i artikel 15 i grundförordningen såsom denna tolkats av domstolen i domen i målet Jülich I, utan att kommissionen använde den metod som redan hade tillämpats avseende regleringsåret 2001/2002, eftersom domstolen hade konstaterat att det vid undersökningen av förordning nr 1837/2002 inte hade framkommit några omständigheter som medförde att denna skulle ogiltigförklaras.

53. Den nationella domstolen har därför hänskjutit följande frågor till domstolen:

”1) Ska artikel 15.1 d i [grundförordningen] tolkas så, att den genomsnittliga förlusten för samtliga exporterade sockerkategorier beräknas genom att summan av de faktiska utgifterna delas med summan av de exporterade kvantiteterna, oberoende av om det faktiskt har utgått bidrag eller inte för dessa kvantiteter?

2) Är [den omtvistade förordningen] ogiltig mot bakgrund av artikel 15 i [grundförordningen], av den anledningen att det däri fastställs en produktionsavgift för socker beräknad utifrån en genomsnittlig förlust, enligt en beräkning som, för socker som exporterats i bearbetade produkter, innebär att det enhetliga exportbidragsbeloppet för dessa produkter multipliceras med summan av de exporterade kvantiteterna, inklusive de kvantiteter som exporterats utan bidrag, i stället för att de faktiska utgifterna divideras med summan av de exporterade kvantiteterna med eller utan bidrag?”

Förfarandet i domstolen

54. Begäran om förhandsavgörande i de tre målen har förenats av domstolen vad gäller det muntliga förfarandet och domen.

55. Respektive sökande i de tre nationella målen samt den tyska, den spanska, den franska, den litauiska och den österrikiska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen har ingett skriftliga yttranden. Vid förhandlingen den 30 juni 2011 yttrade sig de tre sökandena, den tyska och den franska regeringen samt kommissionen. Med undantag av kommissionen och, i viss mån, Förenade kungariket har alla parter som yttrat sig gjort gällande att den omtvistade förordningen är ogiltig.

Samtidiga ogiltighetsförfaranden i tribunalen

56. Dessutom har Jülich, British Sugar och vissa andra sockerproducenter väckt talan i tribunalen och yrkat att den omtvistade förordningen ska ogiltigförklaras. Republiken Polen har väckt talan och yrkat att artikel 3 i nämnda förordning ska ogiltigförklaras. [24] Samtliga mål har vilandeförklarats i avvaktan på att förhandsbesked ska meddelas i förevarande mål.

Bedömning

57. Den avgörande frågan i samtliga tre mål är huruvida kommissionens beräkning i den omtvistade förordningen är giltig med beaktande av att den i det ”totala bidragsbeloppet” inkluderade bidragsbelopp som exportörerna hade rätt till men aldrig utkrävde.

58. Den omtvistade förordningen har också angripits, bland annat, med avseende på dess formella giltighet, på den grunden att grundförordningen, med stöd av vilken den omtvistade förordningen antogs, hade upphävts innan den omtvistade förordningen antogs. Enligt min uppfattning är det logiskt att besvara denna fråga först. Jag kommer därefter att bedöma beräkningens giltighet och sedan några ytterligare frågeställningar som har att göra med frågan om förordningen är förenlig med domen i målet Jülich I.

59. Vidare har två ytterligare frågor tagits upp i beslutet om hänskjutande i målet British Sugar, nämligen rätt datum för omräkning av de belopp som ska återbetalas i andra valutor än euro och huruvida ränta ska utgå på dessa belopp. Jag kommer att behandla dessa frågor sist och då börja med frågan om ränta, som berör alla medlemsstater och verkar föregripa den fråga som uppkommer på grund av växelkursfluktuationer.

Formell giltighet – rättslig grund

60. I enlighet med artiklarna 15.8 och 16.5 i grundförordningen skulle tillämpningsföreskrifter utfärdas till artiklarna i enlighet med förfarandet i artikel 42.2 i nämnda förordning, som i sin tur hänvisade till beslutet om kommittéförfaranden. [25] Dessa utgjorde således rättslig grund för kommissionen att utfärda föreskrifter som fastställde produktionsavgifterna för varje regleringsår i enlighet med förvaltningskommittéförfarandet.

24 — Mål T-66/10, Zuckerfabrik Jülich mot kommissionen, mål T-86/10, British Sugar mot kommissionen, mål T-100/10, Nordzucker mot kommissionen, mål T-101/10, Polen mot kommissionen, och mål T-102/10, Südzucker m.fl. mot kommissionen.

25 — Ovan fotnot 21.

61. Grundförordningen upphävdes dock genom förordning nr 318/2006 [26] med verkan från och med den 1 juli 2006.

62. Följaktligen var grundförordningen inte längre i kraft när den omtvistade förordningen antogs den 3 november 2009. Trots detta angavs dels EG-fördraget, dels grundförordningen, ”särskilt artikel 15.8 första strecksatsen och artikel 16.5”, som rättslig grund.

63. Kommissionen har bekräftat att grundförordningen var upphävd den 3 november 2009 och hade ersatts av en ny rättsakt som föreskrev en annan ordning för sockermarknaden och inte gav stöd för lagstiftning som fastställde avgifter enligt den tidigare ordningen. Kommissionen har emellertid gjort gällande att den, på grund av artikel 233 EG (nu artikel 266 FEUF), var tvungen att vidta nödvändiga åtgärder för att efterkomma domarna i målen Jülich I och SAFBA. Sålunda hade dessa domar en verkan som innebar att ”den brist på rättslig grund som till synes var för handen kunde förbigås” och att de ”så att säga, hade gett nytt liv åt artiklarna 15.8 och 16.5 i grundförordningen i nödvändig utsträckning för att denna skulle kunna korrigera de rättsstridigheter som domstolen funnit”.

64. Jag har en annan uppfattning. Varje rättsakt som är avsedd att ha rättsverkningar måste stödja sin bindande verkan på en bestämmelse i unionsrätten, vilken uttryckligen måste anges som rättslig grund och vari föreskrivs den rättsliga form som rättsakten ska ha. [27] Den bestämmelse som utgör rättslig grund för en rättsakt och som förklarar unionsinstitutionen behörig att anta den ifrågavarande rättsakten ska vara gällande vid tiden för antagandet av rättsakten. [28] En upphävd bestämmelse uppfyller inte dessa förutsättningar. Inte heller kan ett domstolsavgörande återuppliva en upphävd rättsakt på annat sätt än genom att ogiltigförklara den rättsakt varigenom den upphävdes.

65. Det innebär dock inte att kommissionen inte hade möjlighet att vidta de åtgärder – vilket den enligt artikel 233 EG var skyldig att göra – som var nödvändiga för att efterkomma domarna i målen Jülich I och SAFBA. Det fanns minst två sätt som kommissionen kunde ha gjort detta på.

66. För det första kunde kommissionen ha bett rådet bevilja kommissionen behörighet att anta en förordning som fastställde nya avgifter för regleringsåren i fråga. Kommissionens argument att en sådan begäran skulle ha varit meningslös, eftersom de två institutionerna hade olika uppfattningar om den korrekta beräkningen, förmår inte övertyga. Den nödvändiga åtgärden skulle endast ha avsett kommissionens formella behörighet att fastställa avgifterna på nytt och inte sättet på vilket avgifterna skulle beräknas.

67. Såsom sökandena har gjort gällande utgjorde, för det andra, antagandet av en förordning bara ett av de sätt på vilka kommissionen hade kunnat uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten. [29] Återbetalningar är i första hand en fråga mellan sockerproducenterna och de nationella myndigheterna (med en prövning i de nationella domstolarna i förekommande fall). [30] Därför är det efter domen i målet Jülich I naturligtvis önskvärt att avgifterna justeras på samma sätt i hela unionen. I detta syfte kunde kommissionen ha utfärdat riktlinjer för hur de korrekta beräkningarna skulle genomföras. Eventuella frågor om riktlinjerna kunde ha hänskjutits till EU-domstolen för förhandsavgörande, i likhet med vad som är fallet i förevarande mål (även om det kanske inte hade varit möjligt att väcka ogiltighetstalan i tribunalen).

26 — Ovan fotnot 7.

27 — Se, exempelvis, dom av den 1 oktober 2009 i mål C-370/07, kommissionen mot rådet (REG 2009, s. I-8917), punkt 39.

28 — Dom av den 29 mars 2011 i de förenade målen C-201/09 P och C-216/09 P, Arcelormittal Luxembourg mot kommissionen och kommissionen mot Arcelormittal Luxembourg m.fl. (REU 2011, s. I-2239), punkt 75. Även om domstolen i nämnda mål fann att kommissionens beslut var formellt giltigt skilde sig omständigheterna i nämnda mål från omständigheterna i förevarande mål, eftersom det i de förstnämnda målen fanns en ny processuell bestämmelse som gjorde att kommissionen var behörig att fatta beslut av det aktuella slaget.

29 — Se, analogt, dom av den 5 mars 1980 i mål 76/79, Könecke mot kommissionen (REG 1980, s. 665), punkterna 14 och 15.

30 — Se, exempelvis, dom av den 27 september 2007 i mål C-351/04, Ikea Wholesale (REG 2007, s. I-7723), punkterna 67 och 68. Se också artikel 8.1 i det ovan i punkt 10 nämnda beslutet om egna medel.

68. Då den omtvistade förordningen också angav EG-fördraget som rättslig grund har det dock ifrågasatts om inte artikel 37 EG eller 233 EG (nu artiklarna 43 FEUF respektive 266 FEUF) gav kommissionen behörighet. Jag anser inte att så är fallet.

69. För det första anges följande i den gemensamma praktiska handledningen för utformningen av lagtexter:[31] ”Om den direkta rättsliga grunden för rättsakten är en fördragsbestämmelse, skall den allmänna hänvisningen till fördraget åtföljas av ordet ’särskilt’ och av den relevanta artikeln … Om den direkta rättsliga grunden för rättsakten däremot finns i en sekundärrättsakt …, görs en hänvisning till denna i nästa led i beaktandemeningen, och den relevanta artikeln anges på följande sätt: ’särskilt artikel (…) i denna,’.” Förutsatt att kommissionen följde sina egna riktlinjer för utformning av lagstiftning, stödde sig kommissionen således inte på någon särskild fördragsbestämmelse som direkt rättslig grund för den omtvistade förordningen. Kommissionen stödde sig endast på artiklarna 15.8 och 16.5 i grundförordningen.

70. För det andra gav inte artikel 37 EG kommissionen någon annan lagstiftande behörighet på jordbruksområdet än att framlägga förslag till rådet. Det är bara rådet som kan vidta åtgärder på denna grund.

71. För det tredje utgjorde inte artikel 233 EG rättslig grund för kommissionen att anta en förordning som inte stödde sig på något annat bemyndigande i fördraget eller i sekundärlagstiftningen, även om det enligt bestämmelsen var nödvändigt för kommissionen att uppfylla de villkor som domstolen uppställt i målet Jülich I – åtminstone inte när det fanns andra sätt villkoren kunde uppfyllas på, vilket är fallet i förevarande mål.

72. Jag anser därför att den omtvistade förordningen är ogiltig på formella grunder, eftersom den antogs utan rättslig grund.

73. Detta innebär dock inte att domstolen ska avstå från att undersöka om den beräkning som låg till grund för den omtvistade förordningen var förenlig med grundförordningen. Även om den omtvistade förordningen är ogiltig på formella grunder, måste de nationella myndigheterna mot vilka anspråk har riktats samt nationella domstolar i vilka tvister pågår, ändå justera produktionsavgifterna enligt domen i målet Jülich I, med eller utan ytterligare vägledning från kommissionen. Denna justering ska uppfylla villkoren i grundförordningen, såsom denna har tolkats av domstolen, och det vore inte tillrådligt att fördröja tolkningen tills domstolen har haft möjlighet att pröva ett framtida Jülich III-mål.

Beräkningens giltighet

74. Frågans kärnpunkt är enkel: När kommissionen genomförde beräkningen enligt artikel 15.1 d i grundförordningen, skulle den i det ”totala bidragsbeloppet” ha inkluderat bidrag som kunde ha utkrävts avseende exportåtaganden, men som faktiskt aldrig utkrävdes eller betalades ut?

75. Såsom förevarande mål visar, kan det uttryck som används (det ”totala bidragsbeloppet”) tyvärr tolkas både som det ”totala bidragsbelopp som kan utkrävas” och som det ”totala bidragsbelopp som betalats ut”.

31 — Europaparlamentets, rådets och kommissionens gemensamma praktiska handledning för personer som deltar i utformningen av lagtexter inom gemenskapens institutioner, 2003, ändrad 2009, punkterna 9.4 och 9.5.

76. Det mest troliga är att denna brist på precision berodde på att lagstiftaren, när bestämmelsen ursprungligen utformades, inte insåg att den kunde vara otydlig. Jag har svårt att tro att lagstiftaren, om denne vid utformningen av och debatten kring den metod som skulle användas för att beräkna produktionsavgifterna hade insett att det ”totala bidragsbeloppet” kunde tolkas på olika sätt och ge två olika resultat vid beräkningen, inte skulle ha preciserat vilken av de båda tolkningarna som skulle användas, eller åtminstone inte skulle ha tillhandahållit en möjlighet att precisera det i en tillämpningsföreskrift.

77. En sannolik förklaring är att lagstiftaren antog att alla tillgängliga bidrag faktiskt skulle utkrävas och betalas ut. När ett ord som ”bidrag” används utan närmare precisering, och om något annat inte följer av sammanhanget, är den enda naturliga tolkningen att det avser bidrag som faktiskt betalats ut.

78. Därför tycker jag att utgångspunkten ska vara en bestämd, men inte nödvändigtvis orubblig, presumtion att det ”totala bidragsbeloppet” endast omfattar bidrag som faktiskt betalats ut och inte rent potentiella bidrag som aldrig utkrävts eller betalats ut.

79. Kommissionen har emellertid framfört en mängd skäl för att uttrycket ska tolkas så att det omfattar alla potentiella bidrag, och dessa skäl måste undersökas. Skälen är i korthet följande: i) Det var denna tolkning som låg till grund för förordning nr 1837/2002, vilken domstolen inte fann ogiltig i målet Jülich I. ii) Den är förenlig med att nämnaren i bråktalet omfattar exportåtaganden för vilka bidrag inte har utkrävts. iii) Den är förenlig med hänvisningarna till uppskattade kvantiteter och belopp i artikel 15 i grundförordningen. iv) Den innebär att producenterna bär kostnaderna för exportbidragen. Jag ska undersöka dessa påståenden i tur och ordning.

Överensstämmelse med tolkning som inte befunnits ogiltig

80. Kommissionen har gjort gällande att allt den gjorde var att använda samma beräkningsgrund i den omtvistade förordningen som den som använts i förordning nr 1837/2002, vilken domstolen undersökte i målet Jülich I och konstaterade inte var ogiltig. För att beräkningarna för de fem regleringsår som omfattades av grundförordningen skulle vara konsekventa var det nödvändigt för kommissionen att använda samma beräkningsmetod även i den omtvistade förordningen. Dessutom hade kommissionen, utan invändning från sockerproducenter, under tidigare regleringsår använt samma beräkningsgrund i andra förordningar som i stort sett hade samma ordalydelse som grundförordningen, vilken nu är föremål för prövning.

81. Jag kan inte godta den motiveringen, även om det ”totala bidragsbeloppet” och den ”totala kvantitet för vilken exportåtaganden gjorts” vid beräkningarna under dessa tidigare år ansågs omfatta bidrag som kunde ha, men inte hade, utkrävts, respektive exportåtaganden för vilka bidrag kunde ha, men inte hade, utkrävts. [32]

82. I målet Jülich I ombads domstolen tolka grundförordningen med avseende på två aspekter av den övergripande beräkningen. Dels det ”överskott som kan exporteras”, dels den ”totala kvantitet för vilken exportåtaganden gjorts” som i sin tur användes i beräkningen av den ”genomsnittliga förlusten per ton”. Domstolen ombads inte pröva, och prövade inte heller, den korrekta tolkningen av den ytterligare aspekten av den sistnämnda beräkningen, nämligen det ”totala bidragsbeloppet”. Domstolens uttalande att ”det vid prövningen av förordning nr 1837/2002 inte framkommit några omständigheter som medför att förordningen ska ogiltigförklaras” saknar således relevans för

32 — Det antagandet har inte formellt bestritts, men vid förhandlingen nämndes att varken sockerproducenterna eller medlemsstaterna kunde bekräfta detta.

kommissionens tolkning av det ”totala bidragsbeloppet” i den förordningen. Även om det vore riktigt, såsom kommissionen har hävdat, att alla aspekter av beräkningen hade framlagts i domstolen, avsåg tolkningsfrågorna, och därmed också domstolens bedömning, endast några av dessa aspekter. De avsåg inte den aspekt som nu är föremål för prövning.

83. Vidare saknar det relevans om kommissionen, enligt bestämmelser som tidigare var tillämpliga på marknaden och i stort sett innehöll likalydande regler, konsekvent tillämpat samma tolkning av det ”totala bidragsbeloppet” vid beräkningen av den ”genomsnittliga förlusten per ton”. Även om en sådan grund faktiskt användes och inte bestreds, måste dess lagenlighet bedömas utifrån en korrekt tolkning av den relevanta lagstiftning på vilken behörigheten grundas, och inte utifrån upprepad användning och passivitet.

84. Jag kan godta att kommissionen, när den korrigerade de beräkningar som domstolen hade funnit felaktiga, fann det skäligt att återvända till en beprövad metod som inte hade avgjorts vara felaktig. Det faktum att kommissionens tolkning av det ”totala bidragsbeloppet” i förordning nr 1837/2002 inte tidigare hade ifrågasatts, och därmed inte heller ogillats av domstolen, innebär dock inte att den alternativa tolkningen, som använts i de ogiltigförklarade förordningarna, var felaktig. Den hade inte heller ifrågasatts eller ogillats av domstolen.

85. Jag kan också godta att bestämmelser som i stort sett är desamma bör tolkas på samma sätt under i övrigt likartade förhållanden. Grundförordningen föreskrev dock en ordning för sockermarknaden som skilde sig väsentligt från både sin föregångare och sin efterträdare. Eftersom den yttre ramen inte hela tiden hade varit densamma, var det inte heller avgörande att tolkningen var densamma i varje avseende. Dessutom kunde kommissionen, med avseende på de fem regleringsår som omfattades av grundförordningen – förutsatt att det fanns en adekvat rättslig grund – på ett konsekvent sätt ha korrigerat var och en av de fem förordningarna genom att fastställa produktionsavgifterna, om detta krävdes enligt domen i målet Jülich I. Kommissionen verkar dock inte ha övervägt denna möjlighet.

86. Jag drar slutsatsen att det faktum att kommissionen tidigare (och till och med systematiskt) hade tolkat uttrycket det ”totala bidragsbeloppet” så att det omfattade bidrag som kunde ha, men inte hade, utkrävts inte påverkar det sätt på vilket uttrycket skulle ha tolkats inom ramen för artikel 15.1 d i grundförordningen.

Överensstämmelse mellan täljare och nämnare

87. Kommissionen har gjort gällande att det vid fastställandet av den ”genomsnittliga förlusten per ton” (det ”totala bidragsbeloppet” delat med den ”totala kvantitet för vilken exportåtaganden gjorts”) är logiskt konsekvent att anse att *både* täljaren (det ”totala bidragsbeloppet”) *och* nämnaren (den ”totala kvantitet för vilken exportåtaganden gjorts”) i bråktalet omfattar *antingen* alla situationer där bidrag kunde ha beviljats, vare sig de faktiskt betalades ut eller inte, *eller* endast de situationer där bidragsbeloppen faktiskt hade betalats ut. Det skulle inte vara konsekvent att täljaren bara omfattade situationer där bidrag faktiskt hade betalats ut, samtidigt som nämnaren omfattade alla situationer där bidrag kunde ha beviljats, vare sig de betalats ut eller inte. Eftersom nämnaren, i enlighet med domen i målet Jülich I, ska omfatta alla situationer där bidragsbelopp kunde ha beviljats, måste samma sak även gälla för täljaren.

88. Detta utåt sett tilltalande argument förmår dock i slutänden inte övertyga.

89. Om ”den genomsnittliga förlusten per ton” bara behövde beräknas i förhållande till den kvantitet för vilka exportåtaganden gjorts där bidragen faktiskt betalats ut, så skulle både täljaren och nämnaren behöva begränsas till situationer där bidragen hade betalats ut. Det var detta betraktelsesätt som tillämpades i de ogiltigförklarade förordningarna, men domstolen konstaterade att nämnaren skulle omfatta *samtliga* produktkvantiteter som hade exporterats, oberoende av om bidrag betalats ut eller inte.

90. Under dessa förhållanden, och om inte uttrycket den ”genomsnittliga förlusten per ton” ska ges en tolkning som avviker från normal användning,[33] måste den sammanlagda summan av de faktiska förlusterna (det vill säga de faktiska bidragen) divideras med den totala kvantitet som faktiskt exporterats. På ett mer mödosamt vis kan det bidrag som faktiskt betalats ut avseende varje exporterat ton beräknas (vilket ibland skulle uppgå till noll) och genomsnittet räknas ut genom att alla dessa belopp läggs ihop och divideras med antalet ton (inbegripet de ton för vilka det utbetalade bidraget var noll). Att ersätta dessa nollbelopp med fiktiva belopp framstår inte alls som logiskt konsekvent.

91. Såsom Tereos juridiska ombud uttryckte det vid förhandlingen: Om en näringsidkare säljer fyra kilo socker till priset för tre, är det genomsnittliga pris per kilo som kunden betalar totalsumman delat med fyra, och inte till totalsumman delat med tre. Om totalsumman delas med tre, skulle det innebära att man inte inkluderade det fjärde ”kostnadsfria” kilot i bråktalets nämnare. Om man tillämpar det exemplet på beräkningen i artikel 15.1 d i grundförordningen, skulle det innebära att man bortsåg från exporterade kvantiteter för vilka bidrag inte hade betalats ut – vilket skulle strida mot domen i målet Jülich I.

92. Kommissionen tillämpade inte exakt detta betraktelsesätt i den omtvistade förordningen, men uppnådde i stort sett samma resultat genom att lägga till i täljaren. Om man (i exemplet med ”fyra till priset för tre”) lägger till det normala priset för ett kilo i täljaren uppnås samma resultat som om det fjärde kilot inte räknades med i nämnaren. Kommissionens betraktelsesätt omintetgjorde därmed väsentligen den ändring av nämnaren som krävdes enligt domen i målet Jülich I – vilket till stor del förklarar varför de nya avgifter som fastställdes i förordningen inte skiljer sig nämnvärt från de avgifter som hade fastställts i de tidigare förordningarna, som ogiltigförklarats av domstolen.

93. Jag kan inte se någon anledning till att täljaren ändrades på grund av en vilja att säkerställa att det förelåg en inbördes konsekvens i definitionen av de olika aspekterna av den division som skulle genomföras.

Överensstämmelse med ”beräknad” total förlust

94. Kommissionen har uppmärksammat att artikel 15 i grundförordningen vid flera tillfällen hänvisar till beräknade[34] kvantiteter och belopp och åtaganden ”som gjorts”. Bland annat hänvisar beräkningen i artikel 15.3, som använder belopp som först beräknats för respektive regleringsår och sedan justerats mot bakgrund av de kumulativa summorna för de fem regleringsåren i fråga, till en ”beräknad total förlust” även efter denna justering. Dessutom angav domstolen i domen i målet Jülich I att ”metoden för att kalkylera den beräknade sammanlagda förlusten i vilket fall som helst syftar till att fastställa de förluster som kan hänföras till avsättningen av gemenskapens överskottsproduktion med hjälp av uppskattningar och på ett vedertaget sätt”.[35] Kommissionen har sålunda gjort gällande att de belopp och kvantiteter som ska beaktas vid beräkningarna inte är avsedda att utgöra faktiska tal som

33 — Det har inte gjorts gällande att ”genomsnittliga” i detta fall skulle avse något annat än det matematiska genomsnittet.

34 — Även om det i den engelska och vissa andra språkversioner används flera olika termer (på engelska används ”forecast”, ”estimate” och ”foreseeable”) används i andra konsekvent samma term (till exempel i den franska språkversionen, som använder ordet ”prévisible”, och i den tyska, som använder ordet ”voraussichtlich”), och det verkar inte som om någon skillnad är avsedd.

35 — Punkt 43 i domen.

fastställts slutgiltigt efter mottagande av samtliga uppgifter, utan är avsedda att reflektera behovet av att förutspå utgifter och intäkter i den relevanta budgeten. Kommissionen har följaktligen gjort gällande att beräkningarna är avsedda att ta hänsyn till alla bidrag som potentiellt kan komma att betalas ut, och inte till dem som faktiskt har betalats ut, oavsett om slutgiltiga uppgifter sedermera blivit tillgängliga.

95. Det är riktigt att grundförordningen använder framåtblickande terminologi. Det är dock ofrånkomligt om – som bestämmelsen föreskriver – uppgifterna ska fastställas (enligt artikel 15.1) för sig före utgången av varje regleringsår eller (enligt artikel 15.2) kumulativt före utgången av femårsperioden. Det innebär dock inte att slutgiltiga uppgifter inte ska användas när de finns. Tvärtom hänvisar artikel 15.2 a – som är relevant för alla beräkningar i artikel 15.2, även om de ska utföras före utgången av femårsperioden – till ”slutgiltiga” uppgifter, och skäl 14 talar om ”den sammanlagda förlust som konstaterats”.

96. Jag vill också nämna att den omtvistade förordningen antogs i november 2009, mer än tre år efter utgången av det sista regleringsåret i fråga, och att det inte har påstått att det då inte fanns slutgiltiga uppgifter för de exportbidrag som faktiskt betalats ut. (Faktum är att de förordningar som korrigerades genom den omtvistade förordningen antogs mer än tre månader efter utgången av det relevanta regleringsåret.) Dessutom anges i skäl 7 i tillämpningsförordningen, som kommissionen själv antagit, att avsikten var att en förskottsbetalning skulle göras av avgifterna, beräknad på grundval av uppskattningar, och att avgifterna sedan skulle fastställas slutligt när exakta uppgifter blivit tillgängliga.

97. Om avsikten hade varit att beräkningen endast skulle omfatta förutsebara exportavgifter, oavsett om dessa betalats ut eller inte, även efter det att slutgiltiga uppgifter blivit tillgängliga, skulle jag ha förväntat mig ett uttryckligt uttalande med detta innehåll i lagstiftningen. Sedd i sitt sammanhang innehåller ordalydelsen som den nu ser ut inte någon antydan om en sådan avsikt.

98. Kommissionens argument vederlägger därför inte, enligt min uppfattning, presumtionen att det ”totala bidragsbeloppet” endast avser bidrag som faktiskt betalats ut och inte omfattar rent potentiella bidragsbelopp som aldrig begärts eller betalats ut.

Mer precist resultat

99. I sina yttranden till domstolen har kommissionen lagt fram en tabell som för vart och ett av de fem regleringsår som omfattas av grundförordningen anger i) bidragen som sockerproducenter beviljats,[36] ii) avgifterna såsom dessa beräknats i den omtvistade förordningen och iii) avgifterna såsom de omräknats i enlighet med den metod som sökandena i målen i de nationella domstolarna har förordat. Syftet med tabellen är att visa att de avgifter som under femårsperioden ålades enligt den omtvistade förordningen uppgick till ett belopp som var cirka 60 miljoner euro lägre än de bidrag som beviljats, medan avgifterna enligt sökandenas beräkningsmetod skulle uppgå till ett belopp som var cirka 346 miljoner euro lägre än de beviljade bidragen. Kommissionen har därför gjort gällande att kostnaden för bidragen redan i nuläget inte täcks av de avgifter som ska utgå enligt den omtvistade förordningen och att sökandenas metod skulle vara till ännu större gagn för producenterna.

100. Kommissionens uppgifter om beloppet för de beviljade bidragen har hett bestridits. Bland annat har det anförts att de omfattade exportbidrag som inte faktiskt betalats ut[37] och/eller produktionsbidrag. Vid förhandlingen lade sökandena fram alternativa uppgifter, varmed de avsåg visa att de avgifter som enligt den omtvistade förordningen hade ålagts under femårsperioden var mellan

36 — Den exakta rubriken på denna kolumn varierar i de olika versionerna i de olika målen. I en har det angetts att bidragen är exportbidrag, i en annan har det angetts att de var bidrag som ”betalats” ut till producenter. Sifferuppgifterna är dock i samtliga fall identiska.

37 — Det bör anmärkas att *om* (men bara om) sådana bidrag inkluderades i summan av de ”bidrag som beviljats”, skulle det krävas högre produktionsavgifter för att täcka dem. Ett sätt att uppnå högre produktionsavgifter är att inkludera bidrag som faktiskt inte betalats ut i täljaren i det tidigare nämnda bråktalet.

325 miljoner och 338 miljoner euro högre än de bidrag som beviljats, medan de avgifter som fastställdes enligt sökandenas metod endast skulle vara mellan 39 miljoner och 53 miljoner euro högre än bidragen. (Dessutom anser jag att inga av de angivna totalsummorna för bidrag som beviljats med enkelhet låter sig jämföras med uppgifterna i de förvaltningskommittéhandlingar som kommissionen och ordförandeskapet har upprättat – och att de sistnämnda handlingarna sinsemellan verkar skilja sig åt med avseende på de aktuella beloppen.)

101. Liksom den tyska regeringens ombud sade vid förhandlingen – domaren räknar inte (*judex non calculat*). Med en sådan variation av sifferuppgifter vore det välbetänkt av domstolen att inte falla för frestelsen att söka en matematisk lösning.

102. En sak framgår dock tydligt av båda de uppsättningar sifferuppgifter som har lagts fram i domstolen. Ingen av de föreslagna beräkningarna leder till jämvikt mellan exportbidrag och produktionsavgifter. Ett belopp kan vara högre än det andra, och oavsett vilken metod som används varierar avvikelsen från år till år (exempelvis är produktionsavgifterna enligt båda metoderna lägre än exportbidragen för regleringsåret 2002/2003, medan det omvända gäller för 2003/2004).

103. Under sådana förhållanden vore det självfallet önskvärt att kunna tolka grundförordningen på ett sätt som gör avvikelsen så liten som möjligt. Mot bakgrund av hur mycket de sifferuppgifter som presenterats i domstolen skiljer sig åt är det dock mycket tveksamt att ett sådant resultat skulle uppnås, vare sig man i det ”totala bidragsbeloppet” inkluderar potentiella bidragsbelopp som inte betalats ut eller inte. Orsaken till detta kan vara att det övergripande resultatet påverkas av andra faktorer som inte har med beräkningen i artikel 15.1 i grundförordningen att göra. Oberoende av vad orsaken är, motiverar den dock inte att beräkningens parametrar ändras i syfte att uppnå ett visst resultat.

104. Vidare framgår av artiklarna 2.3 och 6 i beslutet om egna medel [38] att endast 75 procent av de produktionsavgifter som uppbärs av medlemsstaterna ska betalas in till unionsbudgeten och att det belopp som betalas in inte öronmärks för någon särskild användning. Att försöka uppnå en exakt jämvikt mellan avgifter och bidrag framstår följaktligen som mycket mindre motiverat.

105. Jag föreslår därför att domstolen ska beakta det sätt på vilket grundförordningen är *avsedd* att säkerställa att produktionsavgifterna täcker kostnaden för exportavgifterna, snarare än det sätt på vilket enskilda beräkningar avviker från vad som kan anses utgöra ett optimalt resultat.

106. Grundförordningens mål är att ”producenterna [ska ha] fullständigt finansiellt ansvar under varje regleringsår för de förluster som uppstår när den gemenskapsproduktion inom ramen för kvoterna som överstiger den interna efterfrågan måste avsättas”. [39] Detta resultat måste dock uppnås ”på ett rättvist men effektivt sätt” [40] och inte bara genom att strikt matematisk dividera förlusterna med överskottet. [41]

107. Det kan vara värdefullt att granska de olika stegen i beräkningen på ett annat sätt än det som tillhandahålls genom artikel 15.1 i grundförordningen.

108. Den ”totala förlust” som ska täckas av produktionsavgifterna är inte den totala förlust som unionen ådragit sig avseende alla bidrag som betalats ut i samband med export under regleringsåret, utan den del av denna förlust som kan hänföras till det ”överskott som kan exporteras”. Det ”överskott som kan exporteras” är den del av unionens produktion inom A- och B-kvoterna som överskrider den interna efterfrågan. Oberoende av vilka kvantiteter socker som faktiskt exporteras, skapar ett sådant överskott ett behov av export, vilket i sin tur leder till att exportbidrag betalas ut.

38 — Se punkterna 7 och 8 ovan.

39 — Skäl 11 i grundförordningen.

40 — Skäl 9 i grundförordningen.

41 — Se också domen i målet Jülich I, punkterna 42 och 43.

Även i en situation där produktionen inte överskrider efterfrågan skulle viss export fortfarande ge rätt till bidrag. Det är därför logiskt – och helt i linje med den självfinansieringsprincip som ligger till grund för grundförordningen – att det överskott som kan exporteras endast omfattar den del av kostnaden för exportbidragen som inte skulle ha uppkommit utan överskottet och att begränsa produktionsavgifterna till belopp som endast täcker den delen av den totala kostnaden.

109. Den andel av den totala kostnaden som ska hänföras till det överskott som kan exporteras beräknas proportionellt. För den totala kvantitet för vilken exportåtaganden gjorts under ett visst regleringsår, finns ett motsvarande totalt bidragsbelopp. Detta totala belopp (täljaren), dividerat med den totala kvantiteten (nämnaren), ger ett genomsnittligt bidrag per ton som sedan multipliceras med den kvantitet överskott som kan exporteras för att räkna fram det belopp som hänför sig till överskottet – den ”totala förlust” som avgör hur stora produktionsavgifterna blir.

110. Vid punkt 89 och följande punkter förklarade jag varför jag anser att det vid beräkningen av den ”genomsnittliga förlusten per ton” är naturligt, om alla kvantiteter som exporterats ska inkluderas i bråktalets nämnare, att täljaren bara omfattar bidrag som faktiskt betalats ut. Men är den uppfattningen förenlig med utformningen av och tanken bakom beräkningen av den ”totala förlust” som ligger till grund för att fastställa produktionsavgifterna? Det anser jag att den är.

111. Det ”överskott som kan exporteras” omfattar inte alla exporterade kvantiteter som ger rätt till bidrag (om jag förstod kommissionen rätt vid förhandlingen motsvarar nämnda överskott cirka hälften av dessa kvantiteter). Den interna efterfrågan möts delvis genom importer eller kvantiteter i lager som överförts från föregående regleringsår. Av det ovanstående följer att en del av produktionen i A- och B-kvoterna för ett angivet regleringsår kommer att konsumeras inom unionen, en del kommer att exporteras och en del kommer att placeras i lager och föras över till efterföljande regleringsår. Proportionerna kommer dock inte att motsvara fördelningen mellan den interna efterfrågan och det överskott som kan exporteras enligt artikel 15.1 i grundförordningen.

112. Syftet med att definiera det ”överskott som kan exporteras” som ett led i att fastställa den ”totala förlusten” är således inte att kunna uppskatta de bidrag som faktiskt har betalats ut för respektive ton, utan att fastställa i vilken mån det totala bidragsbeloppet ökar till följd av att det finns ett överskott som kan exporteras. De kvantiteter som faktiskt har exporterats utgörs av de kvantiteter som har exporterats i obearbetat skick och de som ingår i exporterade bearbetade produkter, varvid de senare omfattar såväl kvantiteter för vilka bidrag betalats ut som kvantiteter för vilka bidrag inte betalats ut. Det verkar skäligt att anta att de aktuella proportionerna gäller alla genomförda exportåtaganden, vare sig de hänför sig till det överskott som kan exporteras eller inte. Dessa proportioner bör därför reflekteras i den ”genomsnittliga förlust per ton” som hänförs till överskottet. Ett sådant resultat uppnås om man i det ”totala bidragsbeloppet” i artikel 15.1 d i grundförordningen inte inkluderar bidrag som inte faktiskt betalats ut, däremot inte om man inkluderar dem i nämnda belopp.

113. Som tidigare ser jag inte heller i detta fall något skäl att frångå den presumtion jag ovan i punkt 74 och följande punkter utläste ur artikelns ordalydelse. Sålunda anser jag att uttrycket det ”totala bidragsbeloppet” i artikel 15.1 d i grundförordningen bara omfattar bidrag som faktiskt betalats ut och att den omtvistade förordningen är ogiltig, i så måtto att detta uttryck, vid beräkningen av de avgifter som fastställdes för regleringsåren i fråga, omfattade bidrag som kunde ha utkrävts avseende exportåtaganden men som faktiskt aldrig utkrävdes eller betalades ut.

Andra ogiltighetsgrunder som framförts

114. Ovanstående bedömning verkar räcka till för att besvara tolkningsfrågorna med avseende på den omtvistade förordningens formella och sakliga giltighet och den rätta tolkningen av artikel 15.1 d i grundförordningen. Under förfarandet har dock den omtvistade förordningens giltighet ifrågasatts på ett antal andra grunder. Jag ska behandla dessa mer kortfattat.

115. Dessa andra ogiltighetsgrunder bygger i stort sett på det faktum att kommissionen, i den omtvistade förordningen, inte begränsade sig till att genomföra exakt den tolkning av grundförordningen som domstolen gett den i domen i målet Jülich I. Jag har tidigare sagt att jag delar den uppfattning som sökandena i de nationella målen har – och alla utom en av de regeringar som har inkommit med yttranden –, det vill säga att ändringen i beräkningen av det ”totala bidragsbeloppet” i den omtvistade förordningen inte bara var onödig enligt nämnda dom, utan också stred mot den, eftersom den omintetgjorde verkan av avgörandet att ”exportåtaganden som gjorts” omfattade alla kvantiteter som hade exporterats, oberoende av om bidrag betalats ut eller inte. Mot bakgrund av detta har det gjorts gällande att den omtvistade förordningen åsidosatte rättssäkerhetsprincipen, principen om förbud mot retroaktiv tillämpning och principen om skydd för berättigade förväntningar, att den inte innehöll adekvata skäl samt att kommissionen hade gjort sig skyldig till maktmissbruk.

116. Med avseende på de tre förstnämnda principer som påstås ha åsidosatts är det fast rättspraxis att även om rättssäkerhetsprincipen i allmänhet utgör hinder för att det fastställs att en unionsrättsakt ska börja gälla från en tidpunkt före dess offentliggörande, kan det i undantagsfall förhålla sig annorlunda, om det krävs med hänsyn till ett mål av allmänintresse och om berörda personers berättigade förväntningar vederbörligen beaktas.[42] Med förbehåll för dessa villkor måste det därför vara möjligt, när domstolen har ogiltigförklarat en kommissionsförordning till följd av vissa angivna brister, för kommissionen att anta ny lagstiftning med retroaktiv verkan i syfte att korrigera dessa brister, när den situation som uppstår till följd av ogiltigheten även strider mot unionsrätten och denna situation inte kan rättas till utan sådan ny lagstiftning.

117. I förevarande mål var ny lagstiftning, som jag redan nämnt,[43] bara ett sätt att hantera situationen. Därför är det inte säkert att det syfte som eftersträvades faktiskt krävde att en ny förordning antogs. Vare sig detta var fallet eller inte, gjorde inte domen i målet Jülich I, varken uttryckligen eller underförstått, att det blev nödvändigt att ändra metoden för att beräkna det ”totala bidragsbeloppet”. I den mån den aspekten av beräkningen inte hade prövats av domstolen, kunde alla de som berördes med rätta förvänta sig att den inte skulle ändras retroaktivt. Jag delar därför uppfattningen att den omtvistade förordningen åsidosatte rättssäkerhetsprincipen, principen om förbud mot retroaktiv tillämpning samt principen om skyddet för berättigade förväntningar.

118. Med avseende på kommissionens skyldighet att ange sina skäl för att ändra metoden för att beräkna det ”totala bidragsbeloppet” ska det anmärkas att ingressen till den omtvistade förordningen faktiskt innehåller en förklaring – även om den, enligt min uppfattning, inte är giltig – till varför kommissionen har återgått till den beräkningsmetod som användes i förordning nr 1837/2002. Det framgår också att kommissionens detaljerade beräkningar och uppgifterna som låg till grund för dessa hade gjorts tillgängliga för medlemsstaterna i förvaltningskommittén. Vidare verkar inte sockerproducenterna ha haft några svårigheter att få tag på dessa uppgifter i tillräckligt god tid för att väcka ogiltighetstalan i tribunalen, och de relevanta dokumenten har i denna domstol lagts fram som bilagor till flera uppsättningar yttranden. Under dessa förhållanden anser jag det tveksamt att den omtvistade förordningen skulle vara ogiltig endast på den grunden att den inte innehöll en fullständig redovisning av de skäl den grundade sig på.

119. Slutligen har maktmissbruk i två former gjorts gällande inför domstolen. I allmänna ordalag har det hävdats att kommissionens behörighet att anta en ny förordning inte omfattade rätten att ändra metoden för att beräkna det ”totala bidragsbeloppet”. Även om jag delar denna uppfattning, anser jag inte att det är nödvändigt att betrakta detta som en självständig ogiltighetsgrund. Mer precist har det gjorts gällande att kommissionens betraktelsesätt inte motiverades av en önskan att säkerställa att artikel 15 i grundförordningen uppfylldes, utan av vetskapen att det inte fanns tillräckliga medel i

42 — Se senast dom av den 19 mars 2009 i mål C-256/07, Mitsui & Co. Deutschland (REG 2009, s. I-1951), punkt 32.

43 — Vid punkt 66 ovan.

gemenskapsbudgeten för att täcka alla de återbetalningar som skulle krävas om det ”totala bidragsbeloppet” inte ändrades, vilket sålunda skulle innebära att det krävdes ytterligare tillskott från medlemsstaterna. Om detta vore bevisat skulle det enligt min uppfattning helt klart utgöra maktmissbruk. Inom ramen för förevarande respektive begäran om förhandsavgörande har domstolen dock inte tillgång till bevisning som gör det möjligt att avgöra om detta var fallet eller inte.

120. Jag övergår nu till de två frågor som endast gjorts gällande i målet British Sugar. Den ena av dessa har dock relevans för alla liknande förfaranden, och den andra kan ha betydelse i vissa andra medlemsstater.

Ränta på återbetalningar

121. Det framgår att för höga produktionsavgifter i viss omfattning har betalats på grund av ogiltig unionslagstiftning. Mot en vederbörlig begäran ska dessa belopp återbetalas, i vissa fall flera år efter det att de uppbars, av de nationella myndigheterna till producenterna och, i sin tur, av unionen till de nationella myndigheterna. I alla förfaranden som rör sådana återbetalningar är det viktigt att veta huruvida ränta ska utgå på beloppen.

122. I det nationella målet i British Sugar finns det en principiell rätt att utkräva ränta enligt engelsk rätt, men den nationella myndigheten har gjort gällande att sådan ränta inte kan utdömas, eftersom den nationella myndigheten inte själv kan återkräva räntan från unionen. Den nationella myndigheten har åberopat punkt 4 i kommissionens riktlinjer till medlemsstaterna för tillämpning av den omtvistade förordningen.[44] Dessa anger i huvudsak att eventuell ränta på belopp som medlemsstaterna återbetalar till producenter inte ska dras av från unionens egna medel, eftersom den relevanta lagstiftningen inte ger stöd för sådana avdrag.

123. Den hänskjutande domstolen har därför frågat om unionsrätten utgör hinder för att utdöma ränta till producenter om den nationella myndigheten inte kan utkräva motsvarande ränta från unionens egna medel, om det är riktigt att sådan ränta inte kan utkrävas och huruvida unionsrätten utgör hinder för en nationell domstol eller myndighet att utöva sitt skönsmässiga utrymme, enligt nationell rätt, att inte utdöma ränta.

124. Enligt fast rättspraxis ska, när det saknas unionsrättsliga bestämmelser i fråga om avgifter som uppburits på grundval av unionsförordningar som har förklarats ogiltiga, samtliga ytterligare frågor, såsom betalning av ränta, inbegripet räntesatsen och från vilken dag räntan ska beräknas, avgöras enligt nationell lagstiftning.[45] Den hänskjutande domstolen är dock osäker på i vilken utsträckning de unionsrättsliga bestämmelserna, särskilt de som avser möjligheten – eller den bristande möjligheten – för en medlemsstat att erhålla ränta från unionsmedel, begränsar tillämpningen av dessa nationella bestämmelser.

125. Utgångspunkten måste, enligt min uppfattning, vara det bakomliggande skälet till att över huvud taget utdöma ränta. Detta skäl finns att hämta i förbudet mot vinst som, enligt språkbruket i *common law*-system, är oskälig eller, enligt språkbruket i många kontinentala rättssystem, ”saknar grund” eller är ”obehörig”.[46]

44 — Ett så kallat non-paper som framlagts i domstolen.

45 — Se dom av 15 september 1998 i de förenade målen C-279/96, C-280/96 och C-281/96, Ansaldo Energia m.fl. (REG 1998, s. I-5025), punkt 28 och där angiven rättspraxis. Se även dom av den 8 mars 2001 i de förenade målen C-397/98 och C-410/98, Metallgesellschaft m.fl. (REG 2001, s. I-1727), punkt 86, och av den 7 september 2006 i mål C-470/04, N (REG 2006, s. I-7409), punkt 60.

46 — För en aktuell jämförande introduktion, se Williams, Rebecca, *Unjust enrichment and public law, A comparative study of England, France and the EU*, Hart Publishing, 2010.

126. I domen i målet Masdar[47] konstaterade domstolen (stora avdelningen) följande: ”Det följer av de principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar att om en person gjort en förlust som inneburit en vinst för någon annan, utan att denna vinst har någon som helst [rättslig] grund, så har vederbörande i allmänhet rätt att återfå vad som motsvarar det förlorade beloppet av den som gjort vinsten. ... [F]ör att väcka talan grundad på obehörig vinst, såsom den är utformad i merparten av de nationella rättssystemen, [ställs] inte något villkor om att svarandens agerande ska vara rättsstridigt eller culpöst. ... [Det är däremot] ... väsentligt att vinsten inte har någon giltig rättslig grund. ... Eftersom obehörig vinst, såsom den definierats ovan, utgör en grund för utomobligatoriska förpliktelser som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar, ska samma principer även tillämpas i förhållande till gemenskapen då en fysisk eller juridisk person påstår att gemenskapen gjort en obehörig vinst på vederbörandes bekostnad.” Dessa *obiter dicta* synes särskilt tillämpliga på omständigheterna i förevarande mål.

127. När en ekonomisk aktör, direkt eller indirekt, har betalat in ett belopp till unionens budget som unionen inte hade laglig rätt till, har unionen gjort en obehörig vinst. I stor utsträckning åtgärdas situationen genom att det aktuella beloppet återbetalas. Under tiden mellan inbetalning och återbetalning har beloppet dock stått till unionens förfogande och inte den ekonomiska aktörens. Pengar som står till en parts förfogande i stället för en annans kan bygga upp ränta för den förra men inte för den senare.

128. Under dessa förhållanden är det viktiga inte den potentiella obefogade vinst som den part som förfogar över beloppet gör, utan den andra partens förlorade möjlighet att göra en normal vinst. Det var den logiska grunden för punkterna 82–89 i domen i målet Metallgesellschaft,[48] där domstolen drog slutsatsen att det faktum att en skatt erlades i förskott, i strid med unionsrätten, gav skattebetalaren rätt till ”just den ränta som skulle ha löpt på det belopp som inte varit tillgängligt till följd av att skatten erlades i förskott”. I enlighet med domen i målet Masdar ska den principen även omfatta situationen då unionen själv, snarare än medlemsstaten, ansvarar för det fel som begåtts vid uppbörden av en avgift.

129. Följaktligen anser jag att det, till följd av den allmänna principen om förbud mot obehörig vinst, ska vara möjligt för en sockerproducent som är berättigad till återbetalning av en avgift som den behöriga nationella myndigheten uppburit och betalat in till unionens budget, att kräva ränta på beloppet i fråga för den period som beloppet inte stod till sockerproducentens förfogande.

130. Vidare ska den nationella myndighet vars uppgift det är att betala ut räntan, i den utsträckning det aktuella beloppet stod till förfogande för unionens budget, snarare än medlemsstaten, kunna återkräva räntan, liksom kapitalbeloppet, från unionens budget.

131. I det senare fallet tycker jag inte att argumenten om att det i lagstiftningen om egna medel inte finns stöd för sådan ränta är övertygande. Det krävs inte någon uttrycklig skriftlig bestämmelse för att kunna tillämpa en sådan allmän princip, och någon bestämmelse som förhindrar att ränta ska utgå har inte åberopats. Lagstiftningen i fråga[49] föreskriver däremot uttryckligen att medlemsstaterna ska betala ränta vid försening med att kreditera förfallna belopp. Det skulle vara oskäligt om det inte fanns någon möjlighet att erhålla ränta i den motsatta situationen, när belopp obehörigen har krediterats.

132. Kommissionen har dock gjort gällande att de 25 procent av produktionsavgifterna som medlemsstaterna behåller ”[f]ör att täcka kostnaderna för uppbörd” ska täcka eventuell ränta som den nationella myndigheten är skyldig att betala i enlighet med nationell rätt. Kommissionen har utgått från premissen att förhållandet mellan skattebetalaren och medlemsstaten inte motsvarar förhållandet mellan medlemsstaten och unionen, när medlemsstaterna ålägger avgifter och betalar in dem till

47 — Dom av den 16 december 2008 i mål C-47/07 P, Masdar (UK) mot kommissionen (REG 2008, s. I-9761), punkterna 44–47.

48 — Ovan fotnot 45.

49 — Artikel 11.1 i förordningen om egna medel (se punkt 12 ovan).

unionens egna medel. En nationell myndighets underlåtenhet att uppbära en förfallen avgift befriar inte medlemsstaten från dess skyldighet att betala in beloppet i fråga till unionens budget, jämte eventuellt åtföljande ränta.[50] På motsvarande sätt ger inte det faktum att en medlemsstat kan vara skyldig att betala ränta på återbetalningar av belopp ur egna medel som obehörigen uppburits medlemsstaten en motsvarande rätt att begära ränta från unionen inom ramen för att korrigering av kontona. De 25 procent som medlemsstaten har behållit är avsedda att täcka alla kostnader för uppbörden, inklusive de som uppkommer på grund av rättegångar i medlemsstaten avseende följderna av för höga betalningar. Eftersom räntebetalningar utdöms enligt nationell rätt inom ramen för sådana nationella förfaranden ska de betraktas som kostnader för uppbörden.

133. Jag kan inte godta detta argument. Om en nationell myndighets underlåtenhet att uppbära en förfallen avgift inte befriar medlemsstaten från dess skyldighet att betala in beloppet i fråga till unionens budget, tillsammans med eventuell ränta därpå, är den logiska slutsatsen att unionen, när dess lagstiftare rättsstridigt ålägger en avgift som medlemsstaterna uppbär och betalar in till unionens budget, inte befrias från sin skyldighet att återbetala dessa belopp till medlemsstaterna, tillsammans med eventuell motsvarande ränta.

134. Med avseende på de 25 procent som medlemsstaterna behåller är det riktigt att en sådan procentsats måste förutsätta en förvånansvärt hög grad av ineffektivitet om den endast är avsedd att täcka de faktiska kostnaderna för uppbörden. Man får hoppas att endast en del av denna summa behöver tas i anspråk för att uppfylla detta syfte. Emellertid finns det inget i lagstiftningen om egna medel som tyder på att återstoden är avsedd att täcka ränta på återbetalning av eventuella belopp som felaktigt ålagts enligt unionsbestämmelser som har förklarats ogiltiga – något som inte omfattas av den normala betydelsen av ordet ”uppbörd”.

135. I detta avseende synes det mest uppenbara betraktelsesättet vara det som den franska regeringen har anammat i sina yttranden, nämligen att det totala avgiftsbeloppet helt enkelt har fördelats mellan unionen och medlemsstaten. 75 procent av avgiften betalades in till unionens budget och 25 procent behölls av medlemsstaten. Följaktligen ska 75 procent av det återbetalningsbara beloppet, jämte eventuell ränta på denna andel, bäras av unionens budget och återstoden av medlemsstaten.

136. De första två delarna av High Courts fjärde tolkningsfråga ska därför besvaras på så sätt att unionslagstiftningen inte förhindrar att ekonomiska aktörer erhåller ränta från den behöriga nationella myndigheten på för högt inbetalade belopp som utgått enligt en ogiltig förordning eller att myndigheten erhåller motsvarande ränta från unionens budget.

137. Det återstår sålunda att besvara den tredje delen av frågan: huruvida unionsrätten förhindrar att en nationell domstol utövar sitt skönsmässiga utrymme, enligt nationell rätt, att inte utdöma ränta.

138. Med avseende på den hänskjutande domstolen, finns stöd för sådant skönsmässigt utrymme i section 35A.1 i Senior Courts Act 1981: ”… i förfaranden … avseende indrivning av skuld … kan för varje summa som utdöms även enkel ränta åläggas, till en räntesats som domstolen finner skälig, på hela eller en del av skulden ... för hela eller en del av den tid som förflutit mellan det datum då grunden för talan uppstod och [betalningens erläggande eller dom]”.

139. Enligt rättspraxis är sådana nationella bestämmelser tillämpliga vid fastställande av eventuell ränta som utdöms i mål såsom det förevarande.

140. Detta gäller dock ”när det saknas [unionsrättsliga] bestämmelser i fråga om avgifter som har uppburits på grundval av [unionsförordningar] som har förklarats ogiltiga”.[51]

50 — Se dom av den 15 november 2005 i mål C-392/02, kommissionen mot Danmark (REG 2005, s. I-9811), punkt 63.

51 — Se domen i målet Ansaldo Energia m.fl. (ovan fotnot 45), punkt 28.

141. I förevarande mål finns det visserligen inte några sådana unionsrättsliga ”bestämmelser”, men enligt min uppfattning ska individuella nationella bestämmelser ge vika för en allmän rättslig princip som är gemensam för alla medlemsstaters rättsordningar och som erkänns vid tillämpning av unionsrätten. Enligt denna princip ska ränta utgå som ersättning för förlusten av möjligheten att förfoga över de belopp som orättmätigt ålagts. Om det finns goda skäl för att minska den ränta som utdöms (exempelvis till följd av sökandens agerande), står det den nationella domstolen fritt att utöva sitt eventuella skönsmässiga utrymme enligt nationell rätt att göra detta. Enbart det faktum att det kan innebära en förlust för unionens budget kan dock inte anses utgöra goda skäl i detta avseende enligt unionsrätten.

Tillämplig växelkurs

142. Den slutliga fråga som ska besvaras har endast relevans om återbetalningar ska göras i annan valuta än euro. I de tre nationella förfarandena är det därför bara målet British Sugar som berörs, även om det kan ha relevans i andra medlemsstater. Mot bakgrund av att i) de för högt betalade beloppen ursprungligen uttrycktes i euro och sedan vid olika tillfällen omräknades till pund sterling för uppbörd, ii) eventuella återbetalningar från unionens budget till den nationella myndigheten kommer att behöva omräknas från euro till pund sterling vid ett senare tillfälle och att iii) växelkursen har fluktuerat under den aktuella perioden, vilket eller vilka datum ska då tillämpas för de eventuella omräkningarna?

143. Enligt artikel 6 i den omtvistade förordningen skulle artiklarna 1–4 tillämpas från och med ikraftträdandedagen för den relevanta förordning som respektive bestämmelser ersatte. Dessutom föreskrivs i punkt 5 i kommissionens riktlinjer till medlemsstaterna för tillämpning av den omtvistade förordningen [52] följande: ”Med avseende på uppburna avgifter för socker, har de medlemsstater som inte har antagit euron omräknat de belopp som fastställts i euro i sockerförordningarna i fråga för att kunna ange beloppen i kontona för egna medel. Av konsekvenshänsyn och då den korrigerande förordningen har retroaktiv tillämpning ska den växelkurs medlemsstaterna tillämpade när de omräknade de ursprungliga sockeravgifterna även tillämpas för att omräkna de korrigerade avgifterna. Även om återbetalningen av de felaktigt utbetalda avgifterna styrs av nationell rätt, är tillämpningen av den historiska växelkursen förenlig med återbetalningens art och syfte och med målet att undvika snedvridningar vid genomförandet av återbetalningar i olika medlemsstater.” Riktlinjerna erinrar sedan medlemsstaterna om de årliga bestämmelser som för vart och ett av regleringsåren i fråga fastställde den särskilda växelkurs som, bland annat, skulle tillämpas på produktionsavgifter i de medlemsstater som inte hade antagit euron.

144. I England och Wales har en kärande rätt att, mot uppgivande av grunderna härför, yrka betalning av en penningsumma uttryckt i en utländsk valuta. Om kärandens talan gillas, meddelas dom avseende beloppet i den valutan ”eller ett motsvarande belopp i pund sterling vid tidpunkten för betalning”.[53] Mot denna bakgrund har British Sugar i den nationella domstolen yrkat att det överskjutande beloppet, uttryckt i euro, ska återbetalas och omräknas till pund sterling enligt den växelkurs som gäller vid betalningstidpunkten.

145. Den hänskjutande domstolen har frågat huruvida den tillämpliga räntesatsen ska avgöras enligt unionsrättsliga bestämmelser och, om det är fallet, huruvida det enligt artikel 6 i den omtvistade förordningen krävs att den räntesats som tillämpades på beräkningen av den ursprungliga avgiften ska användas och, i sådana fall, om artikel 6 är giltig.

146. Jag har redan dragit slutsatsen att den omtvistade förordningen på formella grunder är ogiltig i sin helhet och att den på materiella grunder är ogiltig i den mån den grundar sig på en särskild beräkningsmetod. Mot bakgrund av detta synes det inte relevant att vidare undersöka tolkningen och giltigheten av artikel 6, som endast avser ikraftträdandedatumen för och tillämpningen av bestämmelser jag anser är ogiltiga.

52 — Ovan fotnot 44.

53 — British Sugar åberopar i detta avseende paragraph 9.1 i Practice Direction 16 och paragraph 10 i Practice Direction 40B i Civil Procedure Rules.

147. Eftersom denna fråga på nytt kommer att bli aktuell när en senare förordning antas för att ersätta den omtvistade förordningen, saknar det emellertid inte relevans att överväga huruvida frågan om huruvida vilket datum som ska tillämpas för att fastställa den tillämpliga växelkursen i någon mån ska avgöras enligt unionsrätten.

148. Frågan om den tillämpliga växelkursen är i princip ”en ytterligare fråg[a] avseende ... återkrav” i den mening som avses i rättspraxis [54] och ska, som sådan, fastställas i enlighet med nationella bestämmelser.

149. Som kommissionen har anmärkt, existerar de bestämmelserna dock inte i ett vakuum, och den nationella domstolen kan inte bortse från aspekter som styrs av unionsrätten – exempelvis det faktum att vissa växelkurser, som fastställdes för varje regleringsår, tillämpades när produktionsavgifterna ursprungligen uppbars. Jag delar kommissionens uppfattning att det vore logiskt att ta hänsyn till dessa växelkurser om en sockerproducents anspråk ska avgöras enligt principen om återställande av ett tidigare tillstånd, vilket rubbats (*restitutio in integrum*). Om en senare växelkurs trots allt skulle tillämpas till följd av nationella bestämmelser, skulle det även förefalla lämpligt att den nationella domstolen beaktar eventuell oväntad vinst (eller förlust) när denna ådömer ränta.

Förslag till avgörande

150. Mot bakgrund av samtliga ovan angivna överväganden anser jag att domstolen ska besvara de frågor som Finanzgericht Düsseldorf, High Court of Justice of England and Wales och Tribunal de grande instance de Nanterre ställt på följande sätt:

— Kommissionens förordning nr 1193/2009 av den 3 november 2009 om ändring av förordningarna (EG) nr 1762/2003, (EG) nr 1775/2004, (EG) nr 1686/2005 och (EG) nr 164/2007 samt om fastställande av produktionsavgifter för socker för regleringsåren 2002/03, 2003/04, 2004/05 och 2005/06 är ogiltig på formella grunder, då den anger att dess rättsliga grund är rådets förordning (EG) nr 1260/2001 av den 19 juni 2001 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker, särskilt artikel 15.8 första strecksatsen och artikel 16.5 däri.

— Förordning nr 1193/2009 är ogiltig på materiella grunder, i så måtto att det vid beräkningen av de avgifter som fastställdes för de aktuella regleringsåren i det ”totala bidragsbeloppet”, som definierades i artikel 15.1 d i förordning nr 1260/2001, inkluderades bidrag som kunde ha utkrävts avseende exportåtaganden, men som aldrig faktiskt utkrävdes eller betalades ut.

— Uttrycket det ”totala bidragsbeloppet” i artikel 15.1 d i förordning nr 1260/2001 omfattar endast bidragsbelopp som faktiskt betalats ut.

— Unionsrätten förhindrar inte att ekonomiska aktörer erhåller ränta från den behöriga nationella myndigheten på för högt inbetalda belopp som utgått enligt en ogiltig förordning eller att myndigheten erhåller motsvarande ränta från unionens budget. När den nationella domstolen utövar sitt eventuella skönsmässiga utrymme enligt nationell rätt att inte utdöma ränta i en sådan situation, ska den nationella domstolen beakta den omständigheten att unionen bär ansvaret för den ursprungliga avgiftens rättsstridighet och att unionsrätten förbjuder att en part som fråntagits möjlighet att förfoga över en summa pengar på grund av en åtgärd som strider mot unionsrätten åsamkas en ”obehörig” förlust.

— När en nationell domstol förelägger en nationell myndighet att återbetala för högt inbetalda belopp som utgått till myndigheten enligt en ogiltig förordning och beloppet utgått i en annan valuta än euro och sedan omräknats till euro när det betalades in till unionens budget, ska samtliga

54 — Se punkt 124 ovan.

vidhängande frågor, såsom valutan för den förelagda återbetalningen och relevant dag för att fastställa växelkursen, avgöras i enlighet med nationell rätt, med beaktande av eventuella unionsrättsliga regler avseende vissa närbesläktade frågor, såsom utdömande av ränta.