Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 27. oktobra 2011 [1]

Združene zadeve C-113/10, C-147/10 in C-234/10Zuckerfabrik Jülich AGproti

Hauptzollamt Aachen,British Sugar plcproti
Rural Payments Agency
inTereosproti
Directeur général des douanes et droits indirects
(Predlogi za sprejetje predhodnih odločb,

ki so jih vložili Finanzgericht Düsseldorf (Nemčija), High Court of Justice of England and Wales (Združeno kraljestvo) in Tribunal de grande instance de Nanterre (Francija))

„Sladkor — Določitev proizvodnih dajatev — Izvozna nadomestila — Izračun povprečne izgube na tono — Vključitev nominalnega zneska nadomestil za količine, izvožene brez nadomestil — Vračilo zneskov, obračunanih v skladu z uredbami, ki so bile razglašene za nične — Veljavni menjalni tečaj — Plačilo obresti“

1. Predlogi za sprejetje predhodnih odločb se nanašajo na tržna leta od 2001 do 2006 v sektorju sladkorja, ko je proizvodnja presegala porabo v Evropski uniji (v nadaljevanju: EU), cene pa so bile precej višje kot na svetovnem trgu. Ena od posledic so bile kvote, dodeljene proizvajalcem. Proizvodnjo znotraj določenih kvot je bilo mogoče izvoziti z nadomestili, financiranimi s proizvodnimi dajatvami. Pri izračunu dajatev se je „presežek, ki se izvozi“, pomnožil s „povprečno izgubo na tono“ za vsako tržno leto. Povprečna izguba na tono se je določila tako, da se je „skupni znesek nadomestil“ delil s skupno tonažo „izvoznih obveznosti, ki jih je treba izpolniti“ v tržnem letu.

2. Glavno vprašanje v obravnavanih zadevah je opredelitev „skupnega zneska nadomestil“ v tem okviru. Negotovost je izhajala iz dejstva, da za nekatere količine, ki so jih vsebovali izvoženi predelani proizvodi, izvozna nadomestila, do katerih so bili upravičeni, niso bila niti zahtevana niti plačana.

3. V uredbah, ki urejajo proizvodne dajatve za tržna leta od 2003 do 2006, je Komisija te količine vključila pod „presežek, ki se izvozi“, ne pa pod „izvozne obveznosti, ki jih je treba izpolniti“. Ko je bilo Sodišče pozvano, naj odloči o veljavnosti zadevne metode izračuna, je v sodbi Zuckerfabrik Jülich in drugi (Jülich I) [2] iz leta 2008 ugotovilo, da bi bilo treba izvožene količine upoštevati v obeh primerih, ne glede na to, ali so bila nadomestila plačana, in da sta bili zadevni uredbi zato nični. Ni pa odločilo o tem, ali bi moral „skupni znesek nadomestil“ podobno vključevati vsa razpoložljiva nadomestila, ne glede na to, ali so bila izplačana, ali le nadomestila, ki so bila dejansko izplačana.

4. Komisija je leta 2009 sprejela novo uredbo, s katero je popravila uredbi, ki sta bili razglašeni za nični. V izračunih je v „skupni znesek nadomestil“ vključila vsa razpoložljiva nadomestila, ne glede na to, ali so bila izplačana. Ponovno izračunane dajatve se le malo razlikujejo od prvotno določenih, so pa višje, kot bi bile, če bi bila v „skupni znesek nadomestil“ vključena le dejansko izplačana nadomestila.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Sodba z dne 8. maja 2008 v združenih zadevah Zuckerfabrik Jülich in drugi (C-5/06 in od C-23/06 do C-36/06, ZOdl., str. I-3231).

5. Številni proizvajalci so izpodbijali izračun in tudi pravno podlago za sprejetje nove uredbe, tri nacionalna sodišča pa so zaprosila Sodišče, naj odloči o njeni veljavnosti. Eno od teh sodišč je v zvezi z vračili, za katera se ve, da jih je treba izplačati, vprašalo tudi, kateri datum je odločilen za uporabo menjalnih tečajev in ali se sme prisoditi obresti.

Pravni in postopkovni okvir

Zakonodaja o virih lastnih sredstev

6. Viri lastnih sredstev Evropskih skupnosti so bili v času nastanka dejanskega stanja urejeni s Sklepom Sveta 2000/597[3] (v nadaljevanju: sklep o virih lastnih sredstev) in Uredbo Sveta št. 1150/2000[4] (v nadaljevanju: uredba o virih lastnih sredstev).

7. V skladu s členom 2(1)(a) sklepa o virih lastnih sredstev so lastna sredstva v proračunu EU med drugim sestavljali prihodki iz „prispevkov in drugih dajatev, določenih v okviru skupne ureditve trgov za sladkor“.

8. V členu 2(3) je bilo določeno: „Države članice kot stroške zbiranja zadržijo 25 % zneskov iz odstavka 1(a) […]“.

9. V členu 6 je bilo navedeno: „Prihodki iz člena 2 se uporabljajo za financiranje vseh izdatkov iz proračuna brez razlik. […]“

10. V členu 8(1) istega sklepa je bilo določeno: „Lastna sredstva Skupnosti iz člena 2(1)(a) […] zbirajo države članice po nacionalnih pravilih, uvedenih z zakoni in drugimi predpisi […].“

11. V skladu s členom 9(1) uredbe o virih lastnih sredstev je vsaka država članica morala odpreti račun v imenu Komisije pri ministrstvu za finance ali drugem imenovanem organu in lastna sredstva knjižiti v dobro tega računa.

12. V členu 11(1) iste uredbe je bilo navedeno: „Za vsako zamudo pri knjiženju na račun iz člena 9(1) država članica plača obresti….“[5]

Osnovna uredba

13. Uredba Sveta (ES) št. 1260/2001[6] (v nadaljevanju: osnovna uredba) je določala skupno ureditev trgov v sektorju sladkorja v tržnih letih od 2001/2002 do 2005/2006. Razveljavljena in nadomeščena je bila z učinkom od 1. julija 2006.[7]

3 — Sklep Sveta z dne 29. septembra 2000 o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (2000/597/ES, Euratom) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 200), nadomeščen s Sklepom Sveta z dne 7. junija 2007 o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (2007/436/ES, Euratom) (UL L 163, str. 17).

4 — Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1150/2000 z dne 22. maja 2000 o izvajanju [Sklepa št. 2007/436/ES, Euratom z dne 7. junija 2007] o sistemu virov lastnih sredstev Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 169).

5 — Kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 2028/2004 z dne 16. novembra 2004 o spremembah Uredbe (ES, Euratom) št. 1150/2000 o izvajanju Sklepa št. 94/728/ES, Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Skupnosti (UL L 352, str. 1). Prvotna različica člena 11 sicer ni imela oštevilčenih odstavkov, vendar je vsebovala enako določbo, ki so ji sledile podrobnosti o obrestnih merah, ki jih je treba uporabiti.

6 — Uredba Sveta (ES) št. 1260/2001 z dne 19. junija 2001 o skupni ureditvi trgov za sladkor (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 33, str. 17). Proizvodnja v sektorju sladkorja vključuje sladkor, izoglukozo in inulinski sirup. Ker v obravnavanem kontekstu ni pomembne razlike med temi različnimi proizvodi, se bom v nadaljevanju sklicevala samo na sladkor.

7 — Z Uredbo Sveta (ES) št. 318/2006 z dne 20. februarja 2006 o skupni ureditvi trgov v sektorju sladkorja (UL L 58, str. 1), ki je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo Sveta (ES) št. 1234/2007 z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode (Uredba o enotni SUT) (UL L 299, str. 1).

14. V preambuli te uredbe je bilo med drugim navedeno:

„(9) Razlogi, ki so Skupnost privedli do sprejetja sistema proizvodnih kvot […], še vedno veljajo. Vendar je bil ta sistem prilagojen […], da Skupnost pridobi potrebne instrumente, zato da se pravično, vendar učinkovito zagotovi, da proizvajalci sami v celoti pokrijejo stroške prodaje presežkov proizvodnje Skupnosti nad porabo […].

[…]

(11) Skupna ureditev trgov za sladkor temelji na naslednjih dveh elementih: prvič, po načelu, da nosi proizvajalec polno finančno odgovornost za izgubo v vsakem tržnem letu, ki ob upoštevanju kvot izhaja iz prodaje tistega dela proizvodnje Skupnosti, ki presega notranjo porabo Skupnosti […].

(12) […] Sistem samofinanciranja sektorja s proizvodnimi dajatvami in ureditev s proizvodnimi kvotami je treba obdržati.

(13) Proizvajalci bodo še naprej prevzemali finančno odgovornost s plačilom osnovne proizvodne dajatve za vso proizvodnjo sladkorja A in B,[8] omejeno na 2 % intervencijske cene za beli sladkor, ter dajatve B, ki se plačuje za proizvodnjo sladkorja B do največ 37,5 % prej navedene cene. […] Pod zgoraj navedenimi pogoji s temi omejitvami ni mogoče doseči samofinanciranja sektorja za nekatera tržna leta. V takšnih primerih je treba zaračunati dodatno dajatev. [9]

(14) […] določi [se] koeficient za celotno Skupnost, ki predstavlja razmerje med določeno skupno izgubo in skupnimi prihodki iz proizvodnih dajatev za zadevno tržno leto. […]“

15. Tako je uredba določila, da morajo proizvajalci s proizvodnimi dajatvami kriti stroške EU zaradi prodaje presežne proizvodnje.

16. S členom 7(3) so bila odobrena proizvodna nadomestila za sladkor s poreklom iz držav članic oziroma v prostem prometu v njih, namenjen proizvodnji nekaterih proizvodov kemične industrije. Nadomestilo se je določilo ob upoštevanju stroškov dobave na svetovnem trgu.

17. V členih od 27 do 29 so bila opredeljena izvozna nadomestila, ki izražajo razliko med svetovnimi cenami in cenami EU za določene proizvode iz sladkorja. Nasprotno je bila v členu 33 določena izvozna dajatev za primere, ko je bila svetovna cena sladkorja višja od intervencijske cene. V praksi so bile svetovne cene vedno nižje, tako da je bil celoten izvoz sladkorja A in B upravičen do nadomestila in izvozne dajatve niso bile obračunane.

18. Glede izračuna proizvodnih dajatev je bilo v členu 15[10] predvsem določeno:

„1. Pred koncem vsakega tržnega leta se ugotovi:

(a) predvideno proizvodnjo sladkorja A in B […], ki se pripiše zadevnemu tržnemu letu;

(b) predvideno količino sladkorja […], ki se v tekočem tržnem letu proda za porabo v Skupnosti;[11]

(c) presežek, ki se izvozi in se izračuna tako, da se količina iz (b) odšteje od količine iz (a);

8 — V obravnavanem obdobju je imel sektor sladkorja tri razrede proizvodnje. Sladkor A in B se je proizvajal v kvotah, ki so načeloma ustrezale povpraševanju na notranjem trgu in izvozu presežnega sladkorja z izvoznimi nadomestili. Sladkor C se je proizvajal zunaj omejitev teh kvot in ga ni bilo mogoče prosto tržiti v EU; brez nadomestila ga je bilo treba izvoziti na stroške industrije sladkorja.

9 — V nadaljevanju bom za osnovne proizvodne dajatve, dajatve B in dodatne dajatve skupaj uporabljala izraz „proizvodne dajatve“.

10 — Besedilo je v bistvu ostalo nespremenjeno od uvedbe člena 28 Uredbe Sveta (EGS) št. 1785/81 z dne 30. junija 1981 o skupni ureditvi trgov v sektorju sladkorja (UL L 177, str. 4).

11 — Za opredelitev takih količin glej točki 21 in 32.

(d) predvideno povprečno izgubo ali povprečni dohodek na tono sladkorja glede na izvozne obveznosti, ki jih je treba izpolniti v tekočem tržnem letu.[12]

Ta povprečna izguba ali povprečni dohodek ustreza razliki med skupnim zneskom nadomestil in skupnim zneskom dajatev[13] glede na skupno tonažo zadevnih izvoznih obveznosti;

(e) predvideno skupno izgubo ali dohodek, ki se izračuna tako, da se presežek iz (c) pomnoži s povprečno izgubo ali dohodkom iz (d).

2. Pred koncem tržnega leta 2005/2006 […] se za tržna leta od 2001/2002 do 2005/2006 kumulativno ugotovi:

(a) presežek, ki se izvozi in se izračuna na osnovi končne proizvodnje sladkorja A in B […] in končne proizvodnje sladkorja […], ki se proda za porabo v Skupnosti;

(b) povprečno izgubo ali dohodek na tono sladkorja, ki izhaja iz skupne izvozne obveznosti, in se izračuna z uporabo metode iz drugega pododstavka odstavka 1(d);

(c) skupno izgubo ali dohodek, ki se izračuna tako, da se presežek iz (a) pomnoži s povprečno izgubo ali dohodkom iz (b);

(d) skupni znesek zaračunanih osnovnih proizvodnih dajatev in dajatev B.

Predvidena skupna izguba ali skupni dohodek iz odstavka 1(e) se prilagodi v skladu z razliko med zneskoma iz (c) in (d).

3. Če izračuni, ugotovljeni v skladu z odstavkom 1 in prilagojeni v skladu z odstavkom 2 […] kažejo predvideno skupno izgubo, se lahko ta izguba deli s predvideno proizvodnjo sladkorja A in B […], ki velja za tekoče tržno leto. Pridobljeni znesek se zaračuna proizvajalcem kot osnovna proizvodna dajatev za njihovo proizvodnjo sladkorja A in B […].

[…]

4. Če maksimalna dovoljena osnovna proizvodna dajatev ne pokrije v celoti skupne izgube iz prvega pododstavka odstavka 3, se preostali znesek deli s predvideno proizvodnjo sladkorja B […], ki velja za zadevno tržno leto. Pridobljeni znesek se zaračuna proizvajalcem kot dajatev B za njihovo proizvodnjo sladkorja B […].

[…]

5. Če zneski, ugotovljeni skladno z odstavkom 1, kažejo, da predvidena skupna izguba za tekoče tržno leto verjetno ne bo pokrita iz pričakovanih prihodkov iz dajatev zaradi omejitve pri osnovni proizvodni dajatvi in dajatvi B, določeni v odstavkih 3 in 4, se lahko maksimalni odstotni delež iz prve alinee odstavka 4 prilagodi tako, da pokrije skupno izgubo, pri čemer pa ne sme preseči 37,5 %.

[…]

6. Pri izračunu skupne izgube iz odstavka 1(e) se upoštevajo vse izgube, ki izhajajo iz odobritve proizvodnih nadomestil iz člena 7(3).

12 — Za opredelitev takih obveznosti glej točki 22 in 32. Uporaba izraza „obveznosti“ izraža dejstvo, da je bilo treba v skladu s členom 22(1) za izvozna dovoljenja položiti varščino, s katero se zagotavlja izvoz v določenem obdobju.

13 — Ker izvozne dajatve nikoli niso bile obračunane, je bila „razlika med skupnim zneskom nadomestil in skupnim zneskom dajatev“ preprosto enaka skupnemu znesku nadomestil.

7. Dajatve iz tega člena zaračunavajo države članice.

8. Izvedbene določbe za uporabo tega člena bodo sprejete […], še zlasti pa bodo zajemale:

— zneske dajatev, ki jih je treba zaračunati,[…]“

19. V členu 16 je bilo določeno, da se v primeru, ko dajatve iz člena 15(3), (4) in (5) izgube za zadevno tržno leto ne pokrijejo v celoti, zaračuna dodatna dajatev. V členu 16(5) je bilo določeno, da bodo sprejete izvedbene določbe za uporabo te dodatne dajatve.

Izvedbena uredba

20. Komisija je med drugim na podlagi členov 15(8) in 16(5) osnovne uredbe sprejela Uredbo št. 314/2002[14] (v nadaljevanju: izvedbena uredba), ki je (med drugim) določila količine sladkorja, prodanega za porabo v Skupnosti v smislu člena 15(1)(b) in (2)(a) osnovne uredbe, in opredelila izvozne obveznosti, ki jih je treba izpolniti v smislu člena 15(1)(d) osnovne uredbe.

21. V skladu s členom 6(4) izvedbene uredbe, kakor je bila spremenjena, se količine, prodane za porabo v Skupnosti, izračunajo kot (i) skupne količine, skladiščene na začetku tržnega leta, količine, proizvedene po kvotah A in B, količine, uvožene v naravnem stanju, in količine, ki jih vsebujejo uvoženi predelani proizvodi, od česar se odštejejo (ii) skupne količine, izvožene v naravnem stanju, količine, ki jih vsebujejo izvoženi predelani proizvodi, količine, skladiščene na koncu tržnega leta, in količine, za katere so bila izdana potrdila za proizvodna nadomestila, kot je določeno v členu 7(3) osnovne uredbe – pri zadnjih gre dejansko za količine, uporabljene v kemični industriji.

22. V členu 6(5) izvedbene uredbe se za „izvozne obveznosti, ki jih je treba izpolniti v tekočem tržnem letu“, štejejo predvsem: vse količine sladkorja za izvoz v naravnem stanju z izvoznimi nadomestili ali prelevmani, določenimi (a) na podlagi razpisov, odprtih za to tržno leto, ali (b) na podlagi izvoznih dovoljenj, izdanih v tem tržnem letu, (c) ves predviden izvoz v obliki predelanih proizvodov z izvoznimi nadomestili ali prelevmani, določenimi za ta namen v tem tržnem letu, (d) količine, za katere so bila v zadevnem tržnem letu izdana potrdila za proizvodna nadomestila iz člena 7(3) osnovne uredbe, in (e) pomoč v hrani.

23. Člena 6 in 7 izvedbene uredbe določata tudi predplačila, ki se za proizvodne dajatve plačajo pred koncem tržnega leta na podlagi ocen. To je bilo razloženo v uvodni izjavi 7 preambule: „Proizvodnih dajatev, predvidenih v členu 15 [osnovne uredbe], ni mogoče določiti pred iztekom tržnega leta glede na to, da je v sektorju sladkorja velik del izvoznih obveznosti izpolnjen v drugi polovici tržnega leta in da so podatki za izračun proizvodne dajatve dostopni šele takrat. Da bi bile finančne obveznosti proizvajalcev čim prej določene, je treba dajatve, izračunane na podlagi ocen, plačati vnaprej in precej pred koncem tržnega leta. […] Dajatve se določijo in izterjajo šele po tem, ko se zberejo kar najbolj natančni podatki, še zlasti glede porabe.“

Povzetek metode izračuna

24. Predlogi za sprejetje predhodnih odločb se nanašajo na izhodišče za izračun proizvodnih dajatev, in sicer na „skupno izgubo“ za vsako tržno leto.

14 — Uredba Komisije (ES) št. 314/2002 z dne 20. februarja 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje sistema kvot v sektorju sladkorja (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 35, str. 190), kakor je bila spremenjena predvsem z Uredbo Komisije (ES) št. 1140/2003 z dne 27. junija 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 39, str. 172). Z učinkom od 1. julija 2006 je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo Komisije (ES) št. 952/2006 z dne 29. junija 2006 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 318/2006, kar zadeva upravljanje notranjega trga za sladkor in sistem kvot (UL L 178, str. 39).

25. V skladu z zgoraj navedenimi določbami je bila ta „skupna izguba“ za vsako zadevno leto zmnožek „presežka, ki se izvozi“, in „povprečne izgube na tono“.

26. „Presežek, ki se izvozi“, je bil v bistvu proizvodnja A in B, od katere se je odštela poraba EU. Zato je pomenil le *presežek proizvodnje A in B med letom*. Poleg tega ne le, da *brez* nadomestil ni bilo treba izvažati sladkorja C (proizvodnja EU zunaj kvot A in B), tudi zaloge sladkorja A in B je bilo mogoče tako izvažati *z* nadomestilom, skupaj z nekaterimi kategorijami uvoženega sladkorja.

27. Poraba EU se je izračunavala tako, da se je skupna količina, za katero se je vedelo, da ni bila porabljena (predvsem izvoz, količine, uporabljene v kemični industriji, ter zaloge sladkorja A in B ob koncu tržnega leta), odštela od skupne količine, za katero se je vedelo, da je razpoložljiva za porabo (predvsem zaloge sladkorja A in B na začetku tržnega leta in proizvodnja A in B med letom ter uvoz).

28. „Povprečna izguba na tono“ se je izračunavala tako, da se je „skupni znesek nadomestil“ delil s „skupno tonažo izvoznih obveznosti“. To je bil torej ulomek, v katerem je bil „skupni znesek nadomestil“ števec, „skupna tonaža izvoznih obveznosti“ pa imenovalec.

29. Glavno vprašanje v obravnavanih zadevah je, ali bi moral števec („skupni znesek nadomestil“) v tem ulomku vključevati nadomestila, do katerih je bil izvoz upravičen, vendar niso bila zahtevana; ugotovljeno je, da so v imenovalcu („skupna tonaža izvoznih obveznosti“) vključene vse količine, upravičene do nadomestila, ne glede na to, ali je bilo nadomestilo zahtevano.

Sprva določene dajatve in izpodbijanja teh dajatev

30. Komisija je od leta 2003 pri določanju dajatev za vsako leto „izvozne obveznosti“ razlagala tako, da so vključevale le količine, za katere so bila nadomestila dejansko izplačana (ne pa tiste, za katera so bila nadomestila na voljo, vendar ne izplačana). Tako se je imenovalec v ulomku iz točke 28 zmanjšal, „povprečna izguba na tono“ pa povečala. Komisija je hkrati vse količine iz izvoženih predelanih proizvodov (ne glede na to, ali so bila nadomestila dejansko izplačana) odštela od količine, razpoložljive za porabo v EU. Zato so bile v izračunih iz točk 26 in 27 „predvidene količine, prodane za porabo v Skupnosti“, manjše, „presežek, ki se izvozi“, pa večji, kot bi bili sicer. Ko je bil „presežek, ki se izvozi“, potem pomnožen s „povprečno izgubo na tono“, je bila „skupna izguba“ večja, zaradi česar so se povišale proizvodne dajatve. Učinek je bil očitno precejšen, saj proizvajalci sladkorja v mnogih primerih niso zahtevali izvoznih nadomestil za sladkor v izvoženih predelanih proizvodih.

31. Proizvodne dajatve za tržna leta 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004 in 2004/2005 so bile določene z uredbami št. 1837/2002, 1762/2003, 1775/2004 1686/2005.[15] Zaradi izpodbijanj izračunavanja teh dajatev je prišlo do številnih predlogov za sprejetje predhodnih odločb, naslovljenih na Sodišče.

32. Sodišče je 5. maja 2008 izreklo sodbo v zadevi Jülich I. Razsodilo je, da je treba v skladu s členom 15(1)(c) in (d) osnovne uredbe za izračun „presežka, ki se izvozi“ (kadar se količine odštejejo od porabe), in „povprečne izgube na tono“ upoštevati vse količine izvoženih proizvodov, zajete v tem členu, ne glede na to, ali so bila nadomestila dejansko izplačana.

15 — Uredba Komisije (ES) št. 1837/2002 z dne 15. oktobra 2002 o določitvi zneskov za proizvodne dajatve in koeficienta za dodatne dajatve v sektorju sladkorja za tržno leto 2001/2002 (UL L 278, str. 13), Uredba Komisije (ES) št. 1762/2003 z dne 7. oktobra 2003 o določitvi zneskov za proizvodne dajatve trgov za sladkor za tržno leto 2002/2003 (UL L 254, str. 4), Uredba Komisije (ES) št. 1775/2004 z dne 14. oktobra 2004 o določitvi zneskov za proizvodne dajatve trgov za sladkor za tržno leto 2003/2004 (UL L 316, str. 64) in Uredba Komisije (ES) št. 1686/2005 z dne 14. oktobra 2005 o določitvi zneskov za proizvodne dajatve in koeficienta za dodatne dajatve v sektorju sladkorja za tržno leto 2004/2005 (UL L 271, str. 12).

33. Sodišče je navedlo, da je „presežek, ki se izvozi“, razlika med proizvodnjo sladkorja A in B v EU ter porabo sladkorja v EU. Zato taka poraba ne bi smela vključevati izvoženih proizvodov, ne glede na to, ali so bila zanje prejeta izvozna nadomestila. Če bi se k porabi EU dodalo količine, ki so bile izvožene brez nadomestil, bi bila ta previsoko ocenjena, presežek, ki se izvozi, pa bi bil ocenjen prenizko, zaradi česar bi obstajalo tveganje, da se ne doseže cilj, da proizvajalci sami financirajo stroške prodaje presežkov. [16]

34. Glede „povprečne izgube na tono“ je Sodišče menilo, da koncepta „izvoznih obveznosti, ki jih je treba izpolniti“ (imenovalec ulomka iz točke 28, opredeljen v členu 15(1)(d) osnovne uredbe), ni mogoče oblikovati v skladu s členom 22(1) zadevne uredbe (po katerem je treba za izvoz predložiti izvozno dovoljenje, ki se izda pod pogojem, da je položena varščina, s katero se zagotavlja, da bodo proizvodi izvoženi med veljavnostjo dovoljenja [17]), tako da bi bil omejen le na tiste količine, za katere so bila dejansko izplačana izvozna nadomestila. Zavrnilo je trditev Komisije, da bi taka omejitev s povečevanjem stopenj proizvodnih dajatev odvračala od nastajanja presežkov, pri tem pa poudarilo, da izračun ne sme presegati cilja pravičnega samofinanciranja proizvajalcev. [18]

35. Zato je Sodišče menilo, da sta bili uredbi št. 1762/2003 in 1775/2004 nični, saj sta za izračun „povprečne izgube na tono“ upoštevali le izvoz, za katerega so bila izplačana nadomestila. Pri preizkusu Uredbe št. 1837/2002 pa ni bilo ugotovljenih nobenih dejavnikov, ki bi vplivali na njeno veljavnost, saj je upoštevala skupne količine, izvožene v obliki predelanih proizvodov, ne glede na to, ali so bila zanje izplačana nadomestila.

36. Sodišče ni odločilo in ni bilo za to niti zaprošeno, ali bi bilo treba „skupni znesek nadomestil“ izračunati tudi ob upoštevanju skupnih količin, izvoženih v obliki predelanih proizvodov, ne glede na to, ali so bila nadomestila dejansko izplačana.

37. Sodišče je potem v zadevi SAFBA in drugi (v nadaljevanju: SAFBA) [19] po eni strani odločilo, da člen 6(4) izvedbene uredbe ni bil ničen, saj glede izračuna proizvodnih dajatev iz „presežka, ki se izvozi“, ni izključeval količin iz izvoženih predelanih proizvodov, za katere izvozna nadomestila niso bila izplačana, po drugi strani pa, da je bila Uredba št. 1686/2005 nična, saj ni spoštovala metode izračuna, odobrene v sodbi Jülich I.

Izpodbijana uredba

38. Komisija ni nemudoma sprejela nobenega novega ukrepa, da bi se uskladila z odločitvami Sodišča. Postopki za povračilo dajatev, plačanih v skladu z uredbami, ki sta bili razglašeni za nični, so se nadaljevali pred različnimi nacionalnimi sodišči. V številnih primerih so bile izdane odredbe za vračilo zneskov, s katerimi je bilo odločeno, da so bile take dajatve preveč zaračunane. Po mnenju Komisije, ki se je zavedala teh odredb, so nacionalna sodišča in organi napačno sklepali na podlagi sodbe Jülich I. Januarja 2009 je obvestila države članice, da pripravlja novo uredbo, v kateri bodo navedeni pravilni zneski dajatve za zadevna tržna leta, in da jih bo pravočasno obvestila o ukrepih, ki jih bo treba sprejeti. Osnutek je septembra in oktobra 2009 obravnaval zadevni upravljalni odbor. Vendar je bil odbor zadržan glede potrditve izračunov, ki jih je izvedla Komisija, in mnoge države članice so želele uporabiti druge izračune, ki jih je predlagalo predsedstvo.

16 — Glej predvsem točki 37 in 44 sodbe.

17 — Glej opombo 12.

18 — Glej predvsem točke od 48 do 60.

19 — Sklep z dne 6. oktobra 2008 v združenih zadevah SAFBA (od C-175/07 do C-184/07).

39. Komisija je „skupna nadomestila“ v bistvu izračunala tako, da je znesek celotnega zadevnega izvoza, ne glede na to, ali je bilo nadomestilo plačano, pomnožila s povprečnim zneskom nadomestila, ki se ga plača za tak izvoz; števec in imenovalec ulomka iz točke 28 sta torej izražala skupne količine izvoza, ki dajejo *pravico* do nadomestila. Nasprotno je bil pri izračunu predsedstva v števec vključen le *dejanski* znesek izplačanih nadomestil, medtem ko je imenovalec ostal enak. Po takem izračunu sta bila „skupna izguba“ in zato stopnja proizvodnih dajatev nižji. [20]

40. Vendar Svet v zahtevanem roku ni mogel sprejeti drugačne uredbe. [21] Zato je Komisija sprejela osnutek v predlagani obliki kot Uredbo št. 1193/2009 [22] (v nadaljevanju: izpodbijana uredba), ki je določala nove proizvodne dajatve za leta, zajeta v uredbah, ki sta bili razglašeni za nični, in za tržno leto 2005/2006, za katero je bila uporabljena ista metoda izračuna. [23]

41. Pravni podlagi za izpodbijano uredbo, navedeni v njeni preambuli, sta bili Pogodba ES in osnovna uredba, zlasti prva alinea člena 15(8) in člen 16(5) osnovne uredbe.

42. V uvodnih izjavah 5 in 6 izpodbijane uredbe je navedeno:

„(5) Sodišče je v sodbi z dne 8. maja 2008 v združenih zadevah C-5/06 in C-23/06 do C-36/06 sklenilo, da pregled Uredbe Komisije (ES) št. 1837/2002 z dne 15. oktobra 2002 o določitvi zneskov za proizvodne dajatve in koeficienta za dodatne dajatve v sektorju sladkorja za tržno leto 2001/2002 ni izključil [ugotovil] obstoja nobenega dejavnika, ki bi lahko vplival na njeno veljavnost. Za določitev zneskov za proizvodne dajatev [proizvodnih dajatev] v navedenem tržnem letu bi [je] Komisija izračunala povprečje izgube na osnovi skupnih količin izvoženega sladkorja v obliki predelanih proizvodov, ne gleda na to, ali so te upravičene do nadomestil ali ne.

(6) Zato je primerno, da Komisija z uporabo enake metode izračunavanja, kot se je uporabljala za tržno leto 2001/2002, določi zneske za proizvodne dajatve in po potrebi koeficient za dodatne dajatve.“

43. V členih od 1 do 4 izpodbijane uredbe so določene nove dajatve, ki nadomeščajo tiste, ki so bile prvotno določene v ustreznih uredbah. Od 21 zadevnih dajatev jih je 12 nespremenjenih, 6 nekoliko nižjih, 3 pa so nekoliko višje od prvotno izračunanih zneskov.

44. V skladu s členom 6 izpodbijane uredbe se členi od 1 do 4 uporabljajo od datuma začetka veljavnosti zadevnih uredb, katerih določbe nadomeščajo.

20 — Iz evidence o glasovanju upravljalnega odbora je razvidnih 37 glasov za predlog Komisije (šest držav članic) in 281 glasov proti (17 držav članic), 27 pa vzdržanih (štiri države članice). Videti je, da je redko toliko negativnih glasov.

21 — V skladu z veljavnim upravljalnim postopkom – glej člen 42 osnovne uredbe in člen 4 Sklepa Sveta z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (1999/468/ES) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 124, v nadaljevanju: sklep o komitologiji) – se mora za sprejetje ukrepa, *ki se razlikuje* od osnutka, ki ga je predložila Komisija, Svet strinjati s kvalificirano večino, kot je določena v členu 205(2) ES (večina glasov in večina držav članic), v obdobju enega meseca. Izkazalo se je, da je to nemogoče, čeprav je prav taka večina nasprotovala osnutku Komisije.

22 — Uredba Komisije (ES) št. 1193/2009 z dne 3. novembra 2009 o popravku uredb (ES) št. 1762/2003, (ES) št. 1775/2004, (ES) št. 1686/2005, (ES) št. 164/2007 in o določitvi zneskov za proizvodne dajatve v sektorju sladkorja za tržna leta 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005, 2005/2006 (UL L 321, str. 1).

23 — Uredba Komisije (ES) št. 164/2007 z dne 19. februarja 2007 o določitvi zneskov za proizvodne dajatve v sektorju sladkorja za tržno leto 2005/2006 (UL L 51, str. 17).

Izpodbijanje sporne uredbe in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva Zuckerfabrik Jülich (C-113/10)

45. Družba Zuckerfabrik Jülich AG (v nadaljevanju: Jülich) je nemška proizvajalka sladkorja. Izpodbijanje te družbe dajatev za tržna leta 2002/2003, 2004/2005 in 2005/2006 na podlagi uredb št. 1762/2003, 1686/2005 in 164/2007 je pripeljalo do sodbe Jülich I. Po sprejetju izpodbijane uredbe je nacionalna agencija določila nove proizvodne dajatve za zadevna tržna leta. Družba Jülich je potem pred Finanzgericht Düsseldorf (finančno sodišče) izpodbijala odločbo o odmeri teh dajatev in pri tem trdila, da je izpodbijana uredba nična.

46. To sodišče navaja, da je Komisija skupne zneske nadomestil za zadevna tržna leta preračunala tako, da je vključila navidezna izvozna nadomestila, ki dejansko niso bila nikoli izplačana. Sprašuje se o združljivosti take revizije z načelom prepovedi retroaktivnosti v EU, ker presega pogoje, naložene s sodbo Jülich I, in se uporablja za tržna leta, ki so zdaj že zaključena.

47. Finanzgericht Düsseldorf je zato Sodišču predložilo to vprašanje za predhodno odločanje: „Ali je [izpodbijana uredba] veljavna?“

Zadeva British Sugar (C-147/10)

48. Družba British Sugar plc (v nadaljevanju: British Sugar), proizvajalka proizvodov v sektorju sladkorja, zahteva vračilo, z obrestmi, zneska proizvodnih dajatev, za katere trdi, da ji jih je pristojna nacionalna agencija v tržnih letih od 2002/2003 do 2005/2006 preveč obračunala. Družba je na podlagi sodbe Jülich I izračunala, da gre za znesek približno 12 531 000 EUR brez obresti. Trdi, prvič, da ima izpodbijana uredba enako osnovno pomanjkljivost kot uredbe št. 1762/2003, 1775/2004 in 1686/2005. Metoda izračuna, predvsem glede „povprečne izgube na tono“, temelji na hipotetičnih izgubah, ki izražajo izvozna nadomestila, ki so bila nominalno razpoložljiva, a nikoli dejansko izplačana. Zato je „skupna izguba“ umetno povečana. Drugič, izpodbijana uredba ni veljavna, ker za povračila, ki niso v izražena v eurih, zahteva uporabo menjalnega tečaja, ki je veljal v času, ko je bila dajatev prvotno obračunana, in ne v času vračila. Nazadnje, družba British Sugar zahteva obresti na zneske, ki jih je treba vrniti. Zato je začela postopek pri High Court of Justice of England and Wales.

49. Nacionalna agencija trdi, da izpodbijana uredba zdaj določa zakonito metodo za izračun vračila družbi British Sugar in je pravno zavezujoča. V skladu s tem izračunom znaša dolgovani znesek 366 590,79 GBP. Agencija trdi, da je Sodišče potrdilo metodologijo iz Uredbe št. 1837/2002, saj je ni razglasilo za nično. Izpodbijana uredba se ravna po isti shemi in je zato enako veljavna. Ustrezen je tisti menjalni tečaj, ki je veljal ob izračunu prvotnih proizvodnih dajatev. Nazadnje, družbi British Sugar se ne smejo odobriti obresti. Vsakemu vračilu sledi plačilo Komisije agenciji v skladu s sistemom virov lastnih sredstev EU. Zakonodaja o virih lastnih sredstev ne vsebuje pravne podlage, na podlagi katere bi Komisija državam članicam povrnila obresti, in enako načelo mora veljati tudi za kakršno koli vračilo družbi British Sugar.

50. Zato je High Court v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je [izpodbijana uredba] nična ob upoštevanju [sodbe Jülich I in sklepa v združenih zadevah SAFBA]?

2. Ali je [izpodbijana uredba] nična tudi drugače, ob upoštevanju pravne podlage, na podlagi katere je bila sprejeta, in sicer [temeljne uredbe]?

3. Ali je treba pri izračunu izplačljivih nadomestil ob upoštevanju preplačil proizvodnih dajatev za sladkor v tržnih letih 2002/2003 2003/2004, 2004/2005 in 2005/2006 veljaven menjalni tečaj in datum preračuna določiti na podlagi prava [EU]? Če je tako, ali je treba člen 6 [izpodbijane uredbe] razlaga tako, da se zahtevajo izplačila nadomestil na podlagi menjalnih tečajev, ki so veljali ob prvotnem izračunu preplačane dajatve? Če je tako, ali je člen 6 [izpodbijane uredbe] veljaven?

4. V zvezi z obrestmi:

   (i) Ali pravo EU osebi v položaju tožeče stranke onemogoča uveljavljanje obresti od nacionalnega organa, pristojnega za zbiranje proizvodnih dajatev, od vsot, ki so bile preplačane na podlagi nične uredbe Komisije, če nacionalni organ, pristojen za zbiranje dajatev, ne more uveljavljati obresti od ustreznih vsot, ki mu jih vrača Komisija?

   (ii) Če je odgovor na vprašanje v točki (i) zgoraj pritrdilen, ali na podlagi pravilne razlage zakonodaje EU glede virov lastnih sredstev (Sklep 2000/597/ES, Euratom, in njegova izvedbena uredba (ES) št. 1150/2000) nacionalni organ, pristojen za zbiranje proizvodnih dajatev, v okoliščinah zadevnega primera ne more uveljavljati obresti od vsot, ki mu jih vrača Komisija?

   (iii) Če je odgovor na vprašanje v točki (i) zgoraj nikalen: ali pravo EU prepoveduje nacionalnemu sodišču ali organu, da bi prosto presojo izvajal tako, da v takih okoliščinah osebi v položaju tožeče stranke ne bi prisodil obresti?“

Zadeva Tereos (C-234/10)

51. Družba Tereos, francoska proizvajalka sladkorja, je v prepričanju, da so ji bile dajatve na podlagi Uredbe št. 1686/2005 preveč obračunane, 2. maja 2007 ustrezno nacionalno agencijo zaprosila za delno vračilo. Ker ni prejela odgovora, je pri Tribunal de grande instance de Nanterre vložila tožbo, v kateri je trdila, da je bila Uredba št. 1686/2005 nična, in zahtevala vračilo 11 600 782 EUR. Po sprejetju izpodbijane uredbe se je družba Tereos obrnila na nacionalno sodišče, naj predloži vprašanje za predhodno odločanje o veljavnosti izpodbijane uredbe ob upoštevanju člena 15 osnovne uredbe in odredi vračilo zahtevanega zneska družbi Tereos, skupaj z obrestmi.

52. Nacionalno sodišče ugotavlja, da Komisija v izpodbijani uredbi ni ponovno izračunala dajatve ob strogi uporabi metode izračuna iz člena 15 osnovne uredbe, kot je Sodišče razložilo v sodbi Jülich I, temveč je uporabila metodo, ki je že bila uporabljena za tržno leto 2001/2002, saj je Sodišče navedlo, da pri preizkusu Uredbe št. 1837/2002 ni bilo ugotovljenih nobenih dejavnikov, ki bi lahko vplivali na njeno veljavnost.

53. Zato je Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 15(1)(d) [osnovne uredbe] razlagati tako, da je treba pri izračunu povprečne izgube za vse kategorije izvoženega sladkorja znesek dejanskih stroškov deliti z zneskom izvožene količine, ne glede na to, ali so bila za to količino dejansko izplačana nadomestila ali ne?

2. Ali je [izpodbijana uredba] glede na člen 15 [osnovne uredbe] nična v delu, v katerem določa tako proizvodno dajatev za sladkor, ki je izračunana na podlagi povprečne izgube, pri izračunu katere se, kar zadeva sladkor, izvožen v predelanih proizvodih, znesek izvoznega nadomestila na enoto za te proizvode pomnoži s skupno izvoženo količino, vključno s količino, ki je bila izvožena brez izplačila nadomestila, ne pa da bi se dejansko nastali stroški delili z zneskom izvožene količine, ne glede na izplačilo nadomestila?“

Postopek pred Sodiščem

54. Sodišče je združilo vse tri predloge za sprejetje predhodnih odločb za ustni postopek in izdajo sodbe.

55. Pisna stališča so predložile tožeče stranke v okviru treh sporov, nemška, španska, francoska, litovska, avstrijska vlada in vlada Združenega kraljestva ter Komisija. Na obravnavi 30. junija 2011 so stališča predstavile tri tožeče stranke, nemška in francoska vlada ter Komisija. Po mnenju vseh, ki so predstavili stališča, razen Komisije in v določeni meri Združenega kraljestva je izpodbijana uredba nična.

Vzporedni postopki za ugotovitev ničnosti pred Splošnim sodiščem

56. Družbi Jülich in British Sugar ter nekateri drugi proizvajalci sladkorja so vložili tožbe pri Splošnem sodišču, s katerimi želijo doseči razglasitev ničnosti izpodbijane uredbe, Republika Poljska pa je vložila tožbo, s katero želi doseči razglasitev ničnosti člena 3 te uredbe.[24] Postopek v vseh teh zadevah je prekinjen do rešitve tega spora.

Presoja

57. Osrednje vprašanje v vseh treh zadevah je, ali je bil izračun Komisije v izpodbijani uredbi veljaven, saj je „skupni znesek nadomestil“ vključeval nadomestila, do katerih so bili izvozniki upravičeni, vendar niso bila dejansko zahtevana.

58. Izpodbija pa se tudi predvsem formalna veljavnost izpodbijane uredbe, ker je bila osnovna uredba, navedena kot njena pravna podlaga, razveljavljena, preden je bila izpodbijana uredba sprejeta. Menim, da bi bilo logično najprej obravnavati to vprašanje. Potem bom preučila veljavnost izračuna, sledila pa bodo nekatera nadaljnja vprašanja, povezana z združljivostjo izračuna s sodbo Jülich I.

59. Poleg tega sta bili v predlogu za sprejetje predhodne odločbe *British Sugar* postavljeni še dve vprašanji: pravilni referenčni datum za določitev menjalnih tečajev za zneske, ki se vrnejo v drugih valutah od eura, in možnost uveljavljanja obresti na take zneske. Obravnavala ju bom na koncu, začela pa bom z možnostjo uveljavljanja obresti, kar je vprašanje, ki zadeva vse države članice in za katero se zdi, da je predhodnik vprašanja, ki izhaja iz nihanja menjalnih tečajev.

Formalna veljavnost – pravna podlaga

60. Člena 15(8) in 16(5) osnovne uredbe sta določala, da bodo za uporabo teh dveh členov sprejete izvedbene določbe v skladu s postopkom iz člena 42(2) osnovne uredbe, ki je nato vsebovala sklic na sklep o komitologiji.[25] Skratka, z njima je Komisija dobila pravno podlago za sprejetje uredb, ki določajo proizvodne dajatve za vsako tržno leto v skladu s postopkom upravljalnega odbora.

61. Vendar je bila osnovna uredba razveljavljena z Uredbo št. 318/2006[26] z učinkom od 1. julija 2006.

62. Zato osnovna uredba ob sprejetju izpodbijane uredbe 3. novembra 2009 ni več veljala. Vendar sta kot pravna podlaga navedeni, prvič, Pogodba ES in, drugič, osnovna uredba „in zlasti prva alinea člena 15(8) in člen 16(5) Uredbe“.

24 — Zadeve Zuckerfabrik Jülich proti Komisiji (T-66/10), British Sugar proti Komisiji (T-86/10), Nordzucker proti Komisiji (T-100/10), Poljska proti Komisiji (T-101/10) ter Südzucker in drugi proti Komisiji (T-102/10).

25 — Naveden v opombi 21.

26 — Navedena v opombi 7.

63. Komisija priznava, da je bila osnovna uredba 3. novembra 2009 razveljavljena in nadomeščena z novim instrumentom, ki je vzpostavil drugačno ureditev za sektor sladkorja in ni zagotovil pravne podlage za akt, ki določa dajatve v skladu s predhodno ureditvijo. Navaja pa, da je bilo treba v skladu s členom 233 ES (postal člen 266 PDEU) sprejeti ukrepe, potrebne za uskladitev s sodno prakso v zadevah Jülich I in SAFBA. Komisija trdi, da sta ti sodbi učinkovali kot „premostitev očitnega neobstoja pravne podlage“ in „na neki način vdihnili novo življenje členoma 15(8) in 16(5) osnovne uredbe v obsegu, ki je potreben, da se ji omogoči popravek nezakonitosti, ki jih je ugotovilo Sodišče“.

64. S tem se ne morem strinjati. Zavezujoča narava vsakega akta, katerega namen je imeti pravni učinek, mora izvirati iz določbe prava EU, ki določa pravno obliko akta in je izrecno navedena kot njegova pravna podlaga.[27] Določba, ki tvori pravno podlago akta in ki pooblašča institucijo Unije za sprejetje zadevnega akta, mora veljati ob njegovem sprejetju.[28] Določba, ki je bila razveljavljena, teh meril ne izpolnjuje. S sodbo Sodišča lahko razveljavljeni ukrep ponovno oživi le z razglasitvijo ničnosti ukrepa, ki ga je razveljavil.

65. To pa ne pomeni, da Komisija ni mogla – kot je od nje zahteval člen 233 ES – sprejeti ukrepov, potrebnih za uskladitev s sodbama Jülich I in SAFBA. Odprti je imela vsaj dve poti.

66. Prvič, Komisija bi lahko zaprosila Svet, da ji podeli pristojnost za sprejetje uredbe, ki bi določila nove dajatve za zadevna tržna leta. Navedba Komisije, da taka zahteva ne bi imela smisla zaradi različnih mnenj obeh institucij glede pravilnega izračuna, me ne prepriča. Zahtevani ukrep bi zadeval le uradno pristojnost Komisije, da na novo določi dajatve, ne pa načina izračuna teh dajatev.

67. Drugič, kot so poudarile tožeče stranke, je bilo sprejetje uredbe le eden od načinov doseganja skladnosti.[29] Vračila zadevajo predvsem proizvajalce sladkorja in nacionalne agencije (kar glede na primer presojajo nacionalna sodišča).[30] V skladu s sodbo Jülich I je jasno zaželeno, da se dajatve dosledno prilagajajo po vsej EU. Komisija bi lahko v ta namen izdala navodila za ustrezne izračune. Kakršno koli vprašanje glede teh navodil bi lahko bilo Sodišču predloženo v predhodno odločanje, kot se je zgodilo v obravnavanih zadevah (čeprav morda ne bi bilo mogoče vložiti ničnostnih tožb pri Splošnem sodišču).

68. Ker pa je bila v izpodbijani uredbi kot njena pravna podlaga navedena tudi Pogodba ES, se je postavilo vprašanje, ali ni bila Komisiji morda podeljena pristojnost na podlagi člena 37 ES ali člena 233 ES (postala člena 43 PDEU in 266 PDEU). Menim, da ne.

69. Prvič, v Skupnih praktičnih navodilih za pripravo zakonodaje Skupnosti[31] je navedeno: „Če je neposredna pravna podlaga akta člen Pogodbe, se splošnemu sklicevanju dodata besedi ‚in zlasti‘, čemur sledi ustrezni člen […] Če, nasprotno, neposredna pravna podlaga akta izhaja iz sekundarne zakonodaje […], je zadevni akt naveden v drugi navedbi sklicevanja skupaj z ustreznim členom, pred katerim sta besedi ‚in zlasti‘.“ Ob predpostavki, da je Komisija uporabljala svoje smernice za pripravo, se torej ni opirala na nobeno posamično določbo Pogodbe, ki bi bila neposredna pravna podlaga izpodbijane uredbe. Opirala se je le na člena 15(8) in 16(5) osnovne uredbe.

27 — Glej na primer sodbo z dne 1. oktobra 2009 v zadevi Komisija proti Svetu (C-370/07, ZOdl., str. I-8917, točka 39).

28 — Sodba z dne 29. marca 2011 v združenih zadevah ArcelorMittal Luxembourg proti Komisiji in Komisija proti ArcelorMittal Luxembourg in drugim (C-201/09 P in C-216/09 P, ZOdl., str. I-2239, točka 75). Sodišče je sicer ugotovilo, da je bila odločitev Komisije v navedenem primeru formalno veljavna, vendar so se okoliščine razlikovale od okoliščin v teh zadevah, saj je bilo uvedeno novo postopkovno pravilo, ki Komisijo pooblašča za sprejemanje zadevnih odločitev.

29 — Glej po analogiji sodbo z dne 5. marca 1980 v zadevi Könecke proti Komisiji (76/79, Recueil, str. 665, točki 14 in 15).

30 — Glej na primer sodbo z dne 27. septembra 2007 v zadevi Ikea Wholesale (C-351/04, ZOdl., str. I-7723, točki 67 in 68). Glej tudi člen 8(1) sklepa o virih lastnih sredstev, ki je naveden v točki 10.

31 — Skupna praktična navodila Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije za osebe, vključene v pripravo pravnih aktov v institucijah Skupnosti, iz leta 2003, posodobljena leta 2009, točki 9.4 in 9.5.

70. Drugič, na podlagi člena 37 ES ni bila Komisiji podeljena nikakršna zakonodajna pristojnost na kmetijskem področju, razen da podaja predloge Svetu. Svet bi bil moral potrditi vsak ukrep, sprejet na tej podlagi.

71. Tretjič, člen 233 ES sicer zahteva skladnost s sodbo Jülich I, vendar sam po sebi Komisiji ne zagotavlja pravne podlage za sprejetje uredbe, za katero v Pogodbi ali sekundarni zakonodaji ni bilo drugega pristojnega organa – to velja vsaj takrat, ko so bili, tako kot v tej zadevi, na voljo drugi načini uskladitve.

72. Tako menim, da je bila izpodbijana uredba formalno nična, saj ob sprejetju ni imela veljavne pravne podlage.

73. Vendar to ne pomeni, da bi moralo Sodišče opustiti preizkus skladnosti izračuna, na katerem temelji izpodbijana uredba, z osnovno uredbo. Tudi če je ta formalno nična, je proizvodne dajatve še vedno treba prilagoditi, da bi nacionalne agencije, na katere so bile zadeve naslovljene, in nacionalna sodišča, ki so jim bile zadeve predložene, upoštevali sodbo Jülich I, z nadaljnjimi usmeritvami Komisije ali brez njih. Ta prilagoditev mora ustrezati zahtevam osnovne uredbe, kot jo je razložilo Sodišče, in te razlage ne bi bilo smiselno odlagati do obravnave prihodnje zadeve Jülich III.

Veljavnost izračuna

74. Bistvo vprašanja je preprosto: ali bi morala Komisija pri izračunu po členu 15(1)(d) osnovne uredbe vključiti v „skupni znesek nadomestil“ nadomestila, ki bi jih bilo mogoče zahtevati glede izvoznih obveznosti, vendar dejansko nikoli niso bila zahtevana ali izplačana?

75. Žal so obravnavane zadeve pokazale, da bi lahko uporabljeni izraz („skupni znesek nadomestil“) pomenil dvoje: „skupni znesek nadomestil, ki jih je mogoče zahtevati“, ali „skupni znesek izplačanih nadomestil“.

76. Iz tega pomanjkanja jasnosti je zelo očitno mogoče sklepati, da se zakonodajalec ob prvi pripravi določbe ni zavedal, da bi lahko prišlo do nejasnosti. Težko si predstavljam, da bi se zakonodajalec ob pripravi in razpravi o metodi izračuna proizvodnih dajatev lahko zavedal alternativnih razlag „skupnega zneska nadomestil“, ki sta ob izračunu vodili v različna rezultata, ne da bi opredelil, katero od obeh je bilo treba uporabiti, oziroma vsaj določil, da je bilo treba med njima izbrati v izvedbeni zakonodaji.

77. Ena od verjetnih razlag je, da je zakonodajalec predvideval, da bodo vsa nadomestila, ki jih je mogoče zahtevati, dejansko zahtevana in izplačana. Kadar se beseda, kot je „nadomestila“, uporablja brez nadaljnje opredelitve in če sobesedilo ne narekuje drugače, je edina naravna razlaga, da se ta beseda nanaša na dejansko izplačana nadomestila.

78. Zato menim, da mora biti izhodišče trdna, čeprav ne nujno neovrgljiva, domneva, da „skupni znesek nadomestil“ pomeni le dejansko izplačana nadomestila, pri čemer so izključena povsem teoretično mogoča nadomestila, ki nikoli niso bila zahtevana ali izplačana.

79. Vendar je Komisija predložila številne razloge, na podlagi katerih je ta izraz mogoče razlagati tako, da vključuje vsa teoretično mogoča nadomestila, in te navedbe je treba preizkusiti. Če povzamemo: (i) to je bila razlaga, na kateri je temeljila Uredba št. 1837/2002, za katero Sodišče v sodbi Jülich I ni ugotovilo, da bi bila nična; (ii) to je skladno z vključitvijo izvoznih obveznosti, za katere niso bila zahtevana nadomestila, v imenovalec ulomka; (iii) to je skladno s sklicevanji na predvidene količine in zneske v členu 15 osnovne uredbe in (iv) to zagotavlja, da proizvajalci pokrijejo stroške izvoznih nadomestil. Te navedbe bom preizkusila ločeno.

Skladnost z razlago, ki ni bila ugotovljena za neveljavno

80. Komisija trdi, da je za izpodbijano uredbo uporabila le enako podlago za izračun kot za Uredbo št. 1837/2002, ki jo je Sodišče preizkusilo v zadevi Jülich I in zanjo ni ugotovilo, da bi bila nična. Za zagotovitev doslednosti v petih tržnih letih, zajetih v osnovni uredbi, je morala Komisija v izpodbijani uredbi spet uporabiti to metodo. Dalje, enako podlago je za izračun uporabila – česar proizvajalci sladkorja niso izpodbijali – v prejšnjih tržnih letih v skladu z različnimi uredbami, ki so imele po vsebini enako besedilo kot tukaj obravnavana osnovna uredba.

81. Te utemeljitve ne morem sprejeti, čeprav so izračuni v tistih prejšnjih letih pod „skupnim zneskom nadomestil“ in „skupno tonažo izvoznih obveznosti“ vključevali nadomestila, ki bi lahko bila, a dejansko niso bila zahtevana, in izvozne obveznosti, za katere bi nadomestila lahko bila, a dejansko niso bila zahtevana. [32]

82. V sodbi Jülich I je bilo Sodišče zaprošeno za razlago osnovne uredbe glede dveh elementov v celotnem izračunu: „presežka, ki se izvozi“, in „skupne tonaže izvoznih obveznosti“, uporabljenih v nadaljnjem izračunu „povprečne izgube na tono“. Ni bilo zaprošeno, naj odloči, niti ni odločilo o pravilni razlagi še enega elementa v navedenem izračunu, in sicer „skupnega zneska nadomestil“. Zato njegova ugotovitev, da „pri preizkusu Uredbe št. 1837/2002 [ni bil] ugotovljen noben dejavnik, ki bi lahko vplival na njeno veljavnost“, nima nobene zveze s tem, kako je Komisija razložila „skupni znesek nadomestil“ v tej uredbi. Čeprav so bili, kot navaja Komisija, Sodišču predstavljeni vsi elementi, uporabljeni v izračunu, so bili vprašanja za predhodno odločanje in zato njihov preizkus, ki ga je opravilo Sodišče, omejeni na nekatere od teh elementov. Niso vključevali tukaj obravnavanih elementov.

83. Nikakor ne more biti pomembno niti vprašanje, ali je Komisija v skladu s prejšnjimi uredbami, ki so urejale ta sektor in vsebovale vsebinsko podobna pravila, dosledno uporabljala enako razlago „skupnega zneska nadomestil“, ko je izračunavala „povprečno izgubo na tono“. Tudi če je bila taka podlaga dejansko uporabljena in se ji ni ugovarjalo, njena zakonitost ne sme biti odvisna od ponavljajoče se uporabe in dopustitve, temveč od pravilne razlage ustrezne izvedbene zakonodaje.

84. Sprejemam dejstvo, da bi pri popravku izračunov, za katere je Sodišče ugotovilo, da niso pravilni, Komisija lahko menila, da je smiselno spet uporabiti preizkušeno metodo, za katero ni bilo ugotovljeno, da bi bila nepravilna. Vendar dejstvo, da njena razlaga „skupnega zneska nadomestil“ v Uredbi št. 1837/2002 prej ni bila izpodbijana oziroma je zato Sodišče ni grajalo, ne pomeni, da je bila alternativna razlaga, uporabljena v uredbah, ki sta bili razglašeni za nični, nepravilna. Tudi ta ni bila niti izpodbijana niti je Sodišče ni grajalo.

85. Sprejemam torej dejstvo, da je treba, če so vsi preostali elementi enaki, določbe, ki so v bistvu enake, razlagati dosledno. Vendar je osnovna uredba določila ureditev za sektor sladkorja, ki se je precej razlikovala od njene predhodnice in naslednice. Ker ni bilo kontinuitete okvira, ni bilo niti odločilne potrebe po kontinuiteti razlage v vsakem pogledu. Poleg tega bi Komisija glede petih tržnih let, zajetih v osnovni uredbi, lahko – ob predpostavki, da je bila na voljo ustrezna pravna podlaga – dosledno popravila vseh pet uredb, ki so določale proizvodne dajatve, če bi to zahtevala sodba v zadevi Jülich I. Vendar se zdi, da te možnosti ni predvidela.

86. Sklepam, da dejstvo, da je Komisija izraz „skupni znesek nadomestil“ prej (celo sistematično) razlagala tako, da je vključeval nadomestila, ki bi lahko bila, a niso bila zahtevana, ne vpliva na način, kako bi bilo treba ta izraz razlagati v okviru člena 15(1)(d) osnovne uredbe.

32 — Ta predpostavka formalno ni izpodbijana, vendar je bilo na obravnavi navedeno, da je niso mogli preveriti niti proizvajalci sladkorja niti države članice.

Skladnost med številcem in imenovalcem

87. Komisija trdi, da gre za logično doslednost, če se pri ugotavljanju „povprečne izgube na tono“ („skupni znesek nadomestil“ deljeno s „skupno tonažo izvoznih obveznosti“) upošteva, da *oba*, številec („skupni znesek nadomestil“) *in* imenovalec ulomka („skupna tonaža izvoznih obveznosti“), vsebujeta *bodisi* vse primere, v katerih bi nadomestila lahko bila odobrena, ne glede na to, ali so bila dejansko izplačana, *bodisi* zgolj tiste primere, v katerih so bila nadomestila dejansko izplačana. Nedosledno bi bilo, če bi številec vseboval le tiste primere, v katerih so bila nadomestila dejansko izplačana, medtem ko bi imenovalec vključeval vse primere, v katerih bi nadomestila lahko bila odobrena, ne glede na to, ali so bila dejansko izplačana. Ker mora zaradi sodbe Jülich I imenovalec vsebovati vse primere, v katerih bi nadomestila lahko bila odobrena, mora enako veljati tudi za številec.

88. Ta na prvi pogled privlačna trditev pa na koncu ne prepriča.

89. Če naj bi „povprečno izgubo na tono“ določali le v povezavi s tonažo izvoznih obveznosti, za katere so bila nadomestila dejansko izplačana, bi morala biti številec in imenovalec omejena na primere, v katerih so bila nadomestila izplačana. Tak pristop sta vsebovali uredbi, za kateri je bilo ugotovljeno, da sta nični, Sodišče pa je odločilo, da mora imenovalec vsebovati *vse* količine izvoženih proizvodov, ne glede na to, ali so bila nadomestila izplačana.

90. V teh okoliščinah in če izraz „povprečna izguba na tono“ ne bo dobil pomena, ki se razlikuje od kakršne koli običajne uporabe,[33] je treba skupni znesek dejanskih izgub (to je dejanska nadomestila) deliti s skupnim številom dejansko izvoženih ton. Še težje, lahko bi izračunali znesek plačanega nadomestila na vsako izvoženo tono (ki je včasih nič) in ugotovili povprečje, tako da bi vse te zneske sešteli in delili s številom ton (vključno s tistimi z ničelnimi nadomestili). Nadomestitev teh ničelnih zneskov z nominalnimi zneski se zdi čisto nasprotje logične doslednosti.

91. Kot je na obravnavi navedel zagovornik družbe Tereos: če trgovec ponudi štiri kilograme sladkorja po ceni treh kilogramov, se povprečna cena na kilogram, ki jo plača stranka, deli s štiri, in ne s tri. Če bi skupni znesek delili s tri, bi to pomenilo neupoštevanje četrtega, „brezplačnega“ kilograma v imenovalcu ulomka. Če se ta analiza prenese v izračun v členu 15(1)(d) osnovne uredbe, bi to pomenilo neupoštevanje izvoženih količin, za katere niso bila plačana nadomestila – kar bi bilo v nasprotju s sodbo v zadevi Jülich I.

92. Komisija v izpodbijani uredbi ni sprejela prav takega pristopa, je pa s prištetjem številcu dosegla enak rezultat. Če bi (v primeru „štirih za ceno treh“) normalno ceno za en kilogram prišteli številcu, bi bil rezultat enak, kot če bi četrti kilogram iz imenovalca izpustili. Pristop Komisije je v veliki meri nevtraliziral spremembo imenovalca, zahtevano v sodbi Jülich I – kar precej dobro razloži, zakaj se nove dajatve, določene v tej uredbi, bolj malo razlikujejo od dajatev, določenih v prejšnjih uredbah, ki ju je Sodišče razglasilo za nične.

93. Nikakor ne vidim, kako bi bila ta sprememba številca posledica kakršnega koli premisleka o notranji doslednosti pri opredelitvi elementov deljenja, ki ga je treba opraviti.

33 — Nikjer ni omenjeno, da bi „povprečje“ tukaj pomenilo kar koli drugega kot „aritmetično sredino“.

Skladnost s „predvideno“ skupno izgubo

94. Komisija je opozorila na dejstvo, da se člen 15 osnovne uredbe večkrat sklicuje na predvidene [34] količine in zneske ter na obveznosti, „ki jih je treba izpolniti“. Zlasti izračun iz člena 15(3), za katerega so uporabljeni izračuni, ki so za vsako tržno leto najprej ocenjeni, potem pa prilagojeni ob upoštevanju kumulativnega zneska za pet zadevnih tržnih let, se nanaša na „predvideno skupno izgubo“, celo po tej prilagoditvi. Poleg tega je Sodišče v sodbi Jülich I navedlo, „da naj bi se z metodo izračuna predvidene skupne izgube v vsakem primeru na napreden in konvencionalen način določilo izgube, ki nastanejo zaradi prodaje presežkov proizvodnje Skupnosti“. [35] Komisija sklepa, da pri zneskih in količinah, ki jih je treba upoštevati v izračunih, ne gre za dejanske izračune, ki so bile dokončno ugotovljene po prejetju vseh podatkov, temveč bolj za izraz potrebe po predvidevanju odhodkov in prihodkov v zadevnem proračunu. Zato utemeljuje, da so izračuni namenjeni temu, da se upoštevajo vsa potencialno izplačljiva nadomestila, ne pa dejansko izplačana nadomestila, ne glede na to, ali so naknadno ugotovljeni dokončni izračuni.

95. Res je, da osnovna uredba uporablja napovedovalno terminologijo. To se zdi neizogibno, če naj bi se – kot predpisuje uredba – izračuni prilagodili (v skladu s členom 15(1)) individualno pred koncem vsakega tržnega leta ali (v skladu s členom 15(2)) kumulativno pred koncem petletnega obdobja. Vendar to ne pomeni, da se končni izračuni ne uporabijo, potem ko so na voljo; dejansko se člen 15(2)(a) – ki vpliva na vse izračune v členu 15(2), čeprav bodo opravljeni pred koncem petletnega obdobja – nanaša na „dokončni“ izračun, uvodna izjava 14 v preambuli pa govori o „ugotovljeni skupni izgubi“.

96. Ugotavljam tudi, da je bila izpodbijana uredba sprejeta novembra 2009, več kot tri leta po koncu zadnjega zadevnega tržnega leta, in da ni bilo navedeno, da dokončni izračuni za dejansko izplačana izvozna nadomestila do takrat niso bili na voljo. (Dejansko so bile vse uredbe, popravljene z izpodbijano uredbo, sprejete več kot tri mesece po koncu zadevnega tržnega leta.) Poleg tega je v uvodni izjavi 7 v preambuli izvedbene uredbe, ki jo je sprejela Komisija, navedeno, da naj bi z načrtovanim pristopom proizvodne dajatve na podlagi ocen plačali vnaprej, dokončno pa bi jih določili, ko bodo na voljo točne informacije.

97. Če je bil cilj, da se izračun omeji na predvidljiva izvozna nadomestila, ne glede na to, ali so bila izplačana, in celo po tem, ko so na voljo dokončni izračuni, bi v zakonodaji pričakovala izrecno obrazložitev v ta namen. Iz besedila, kakor je oblikovano, brano v kontekstu, takega namena ni razbrati.

98. Zato menim, da trditev Komisije ne izpodbija domneve, da „skupni znesek nadomestil“ pomeni le dejansko izplačana nadomestila, kar izključuje povsem potencialna nadomestila, ki nikoli niso bila zahtevana ali izplačana.

Natančnejši rezultat

99. Komisija je v stališčih, ki jih je predložila Sodišču, pripravila tabelo, v kateri so za vsako od petih tržnih let, ki jih ureja osnovna uredba, navedeni: (i) znesek nadomestil, odobrenih proizvajalcem sladkorja, [36] (ii) dajatve, kot so bile izračunane v izpodbijani uredbi, in (iii) dajatve, preračunane v skladu z metodo, ki jo zagovarjajo tožeče stranke iz postopka v glavni stvari. Cilj teh izračunov je pokazati, da so bile v petletnem obdobju dajatve, naložene z izpodbijano uredbo, za približno

34 — Čeprav je v angleški in nekaterih drugih jezikovnih različicah uporabljena vrsta izrazov (v angleščini *forecast*, *estimate* in *foreseeable*), je v drugih po vsem besedilu uporabljen isti izraz (na primer, v francoščini *prévisible* in v nemščini *voraussichtlich*) in ni videti, da je bilo mišljeno kakršno koli razlikovanje.

35 — Točka 43 sodbe.

36 — Natančen naslov tega stolpca se razlikuje glede na različici, pripravljeni v različnih zadevah. V eni je opredeljeno, da gre pri nadomestilih za izvozna nadomestila, pri drugi pa, da so to nadomestila, „izplačana“ proizvajalcem. Izračuni pa so vsi enaki.

60 milijonov EUR nižje od odobrenih nadomestil, medtem ko bi bile dajatve, izračunane po metodi tožečih strank, nižje za 346 milijonov EUR. Komisija tako trdi, da dajatve na podlagi izpodbijane uredbe že zdaj ne pokrijejo stroškov nadomestil in da bi metoda tožečih strank proizvajalcem še bolj koristila.

100. Izračuni Komisije glede zneskov odobrenih nadomestil so bili predmet vroče razprave. Predvsem se je trdilo, da so vključevali izvozna nadomestila, ki niso bila dejansko izplačana,[37] in/ali proizvodna nadomestila. Tožeče stranke so na obravnavi predstavile alternativne izračune, katerih namen je bil dokazati, da so v petletnem obdobju dajatve, naložene z izpodbijano uredbo, presegle odobrena nadomestila za od 325 do 338 milijonov EUR, medtem ko bi dajatve, izračunane po metodi tožečih strank, presegle nadomestila le za od 39 do 53 milijonov EUR. (Poleg tega ugotavljam, da nobenega od skupnih zneskov odobrenih nadomestil ni mogoče zlahka povezati z izračuni iz dokumentov upravljalnega odbora, ki sta jih sestavila Komisija in predsedstvo – in da se zdi, da se ti dokumenti razlikujejo glede zadevnih zneskov.)

101. *Judex non calculat*, kot se je na obravnavi izrazil zastopnik nemške vlade. Glede na tako različne izračune, ki so bili Sodišču predstavljeni, bi mu bilo dejansko najbolje svetovati, naj se upre vsakršni skušnjavi, da bi poiskalo aritmetično rešitev.

102. Ena točka iz obeh sklopov izračunov, predstavljenih Sodišču, pa je jasna. Nobeden od predlaganih izračunov ne ponuja usklajenosti med izvoznimi nadomestili in proizvodnimi dajatvami. Vsak znesek je lahko višji od drugega in ne glede na uporabljeno metodo je odstopanje od leta do leta različno (na primer po obeh metodah so proizvodne dajatve za tržno leto 2002/2003 nižje od izvoznih povračil, za tržno leto 2003/2004 pa višje).

103. Nedvomno bi bilo zaželeno, da bi lahko osnovno uredbo razlagali na način, ki bi ohranjal čim manjše odstopanje. Vendar je iz stopnje variabilnosti predstavljenih izračunov jasno razbrati, da takega izida ni mogoče zagotoviti, ne glede na to, ali „skupni znesek nadomestil“ vključuje ali izključuje potencialna nadomestila, ki niso bila dejansko izplačana. Morda je to posledica tega, da na skupni rezultat vplivajo drugi dejavniki, ki niso povezani z izračunom iz člena 15(1) osnovne uredbe. Vendar ne glede na razlago to ne upravičuje izkrivljanja parametrov za izračun, da bi dosegli določen rezultat.

104. Iz členov 2(3) in 6 sklepa o virih lastnih sredstev[38] ugotavljam, da se le 75 % zneska zbranih proizvodnih dajatev vplača v proračun EU in da vplačani znesek ni določen za posebno uporabo. Zato utemeljitev iskanja točne usklajenosti med dajatvami in nadomestili precej oslabi.

105. Zato predlagam, naj Sodišče ugotovi, kako je osnovna uredba *oblikovana* za zagotovitev, da proizvodne dajatve pokrijejo izvozna nadomestila, namesto da ugotovi način, kako lahko posamični izračuni odstopajo od tistega, kar morda velja za idealen rezultat.

106. Namen osnovne uredbe je, „da nosi proizvajalec polno finančno odgovornost za izgubo v vsakem tržnem letu, ki ob upoštevanju kvot izhaja iz prodaje tistega dela proizvodnje Skupnosti, ki presega notranjo porabo Skupnosti“.[39] Ta rezultat pa je treba doseči „pravično, vendar učinkovito“,[40] in ne le z aritmetično natančnostjo preprostega deljenja izgub s presežkom.[41]

37 — Ugotavljam, da *če* (in zgolj če) bi taka nadomestila vključili v skupni znesek „odobrenih nadomestil“, bi to pomenilo, da so za njihovo pokritje potrebne višje proizvodne dajatve; in eden od načinov doseganja višjih proizvodnih dajatev je, da se ista nadomestila, ki dejansko niso bila izplačana, vključijo v števec ulomka, ki je upošteven.

38 — Glej točki 7 in 8.

39 — Uvodna izjava 11 v preambuli osnovne uredbe.

40 — Uvodna izjava 9 v preambuli osnovne uredbe.

41 — Glej tudi sodbo Jülich I, točki 42 in 43.

107. Morda bi pomagalo, če bi si korake izračuna ogledali po vrstnem redu, ki se razlikuje od vrstnega reda iz člena 15(1) osnovne uredbe.

108. „Skupna izguba“, ki se pokrije s proizvodnimi dajatvami, ni skupna izguba, ki jo je imela EU glede vseh izplačanih nadomestil v zvezi z izvozom v tržnem letu. Gre za delež te izgube, ki ga je mogoče pripisati „presežku, ki se izvozi“. „Presežek, ki se izvozi“, je tisti del proizvodnje EU znotraj kvot A in B, ki presega notranjo porabo. Obstoj takega presežka ne glede na določene količine sladkorja, ki se dejansko izvozijo, ustvarja potrebo po izvozu in zato sproža izplačilo izvoznih nadomestil. Tudi če proizvodnja ni presegla porabe, pa bi bil določen del izvoza še vedno upravičen do nadomestil. Zato je logično – in popolnoma skladno z načelom samofinanciranja, ki je podlaga osnovne uredbe –, da se presežek, ki se izvozi, pripiše samo tistemu delu stroškov izvoznih nadomestil, do katerih ne bi prišlo, če ne bi bilo tega presežka, in da se proizvodne dajatve omejijo na stopnje, ki pokrijejo le ta del skupnih stroškov.

109. Delež skupnih stroškov, ki se pripišejo presežku, ki se izvozi, se izračunava *pro rata*. Za skupno tonažo izvoznih obveznosti v določenem tržnem letu velja ustrezen skupni znesek nadomestil. Če skupni znesek (števec) delimo s to skupno tonažo (imenovalec), dobimo povprečno nadomestilo za vsako tono, ki ga potem pomnožimo s tonažo presežka, ki se izvozi, da dobimo znesek, ki se pripiše temu presežku –„skupno izgubo“, ki bo določila znesek proizvodnih dajatev.

110. V točki 89 in naslednjih sem razložila, zakaj se mi zdi samo po sebi logično, da se v primeru vključitve vseh izvoženih količin, ki se vključijo v imenovalec ulomka, v števec vključijo le dejansko izplačana nadomestila in se s tem določi „povprečna izguba na tono“. Ali je to mnenje skladno z naravo in zasnovo izračuna „skupne izgube“, na podlagi katere se določijo proizvodne dajatve? Menim, da je.

111. „Presežek, ki se izvozi“, ne vključuje vseh izvoženih količin, upravičenih do nadomestila (če sem na obravnavi pravilno razumela Komisijo, je enak približno polovici teh količin). Notranja poraba se pokriva deloma z uvozom, deloma pa z zalogami, prenesenimi iz prejšnjega tržnega leta. Zato bo od proizvodnje znotraj kvot A in B med katerim koli tržnim letom del količin porabljen v EU, del izvožen, del pa uskladiščen kot zaloga za prenos v naslednje tržno leto. Vendar razmerja ne bodo ustrezala deljenju med notranjo porabo in presežkom, ki se izvozi, iz člena 15(1) osnovne uredbe.

112. Ugotavljanje „presežka, ki se izvozi“, kot korak pri določanju „skupne izgube“ torej ni namenjeno temu, da bi lahko ocenili znesek dejansko plačanega nadomestila za vsako tono. Gre bolj za ugotovitev, koliko se skupni znesek nadomestil poveča zaradi obstoja presežka, ki se izvozi. Dejansko izvožene količine vključujejo tiste, ki so izvožene v naravnem stanju, in tiste, ki so izvožene v predelanih proizvodih, zadnje pa zajemajo količine, za katere so nadomestila izplačana, in tudi količine, za katere nadomestila niso izplačana. Smiselno bi bilo predvidevati, da se ustrezni deleži uporabljajo za vse izpolnjene izvozne obveznosti, ne glede na to, ali jih je mogoče pripisati presežku, ki se izvozi. Zato bi se morali ti deleži izražati v „povprečni izgubi na tono“, pripisani presežku. Ta rezultat se doseže z izključitvijo nadomestil, ki niso bila dejansko izplačana, iz „skupnega zneska nadomestil“ iz člena 15(1)(d) osnovne uredbe, ne pa z njihovo vključitvijo v ta znesek.

113. Zato ponovno ne vidim razloga za odmik od predpostavke, ki sem jo iz besedila določbe izpeljala v točki 74 in naslednjih. Tako menim, da izraz „skupni znesek nadomestil“ iz člena 15(1)(d) osnovne uredbe zajema le dejansko izplačana nadomestila in da je izpodbijana uredba nična v delu, v katerem izračun dajatev, določenih za zadevno tržno leto, v „skupnem znesku nadomestil“ v smislu te določbe vsebuje nadomestila, ki bi lahko bila zahtevana glede izvoznih obveznosti, vendar dejansko nikoli niso bila niti zahtevana niti izplačana.

Drugi navedeni razlogi za ničnost

114. Zdi se, da zgornje ugotovitve zadoščajo za odgovor na vprašanja, predložena Sodišču za predhodno odločanje, glede formalne in vsebinske veljavnosti izpodbijane uredbe in pravilne razlage člena 15(1)(d) osnovne uredbe. Vendar so bili med postopkom navedeni številni drugi ugovori glede veljavnosti izpodbijane uredbe. Obravnavala jih bom bolj na kratko.

115. Vsi ti ugovori izhajajo predvsem iz tega, da se Komisija v izpodbijani uredbi ni omejila na ozko razlago osnovne uredbe, ki jo je Sodišče podalo v sodbi Jülich I. Jasno sem navedla, da se strinjam s tožečimi strankami v postopku v glavni stvari – in z vsemi vladami razen ene, ki so predložile stališča –, da sprememba izračuna „skupnega zneska nadomestil“ v izpodbijani uredbi ne le, da v tej sodbi ni bila zahtevana, temveč da tudi ni skladna z njo v delu, v katerem je nevtralizirala učinek sodbe, da so „izvozne obveznosti, ki jih je treba izpolniti“, vsebovale vse izvožene količine, ne glede na to, ali so bila nadomestila izplačana. Na podlagi te neskladnosti je bilo navedeno, da je izpodbijana uredba kršila načela pravne varnosti, prepovedi retroaktivnosti in varstva legitimnih pričakovanj, da ni bila ustrezno obrazložena in da je Komisija zlorabila pooblastila.

116. Glede prvih treh načel, katerih kršitev se očita, v skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da načelo pravne varnosti praviloma nasprotuje temu, da začetek časovne uporabe akta Unije sega v obdobje pred njegovo objavo, razen izjemoma, če cilj, ki ga je treba doseči, to zahteva in če se ustrezno upoštevajo legitimna pričakovanja zadevnih oseb.[42] V skladu s temi pogoji je torej treba sprejeti dejstvo, da lahko Komisija, če je Sodišče na podlagi specifičnih pomanjkljivosti uredbo Komisije razglasilo za nično, sprejme novo zakonodajo, ki ima retroaktivni učinek, da odpravi te pomanjkljivosti, če je stanje, ki je posledica ničnosti, prav tako neskladno z zakonodajo EU in če te neskladnosti ni mogoče popraviti brez take nove zakonodaje.

117. Kot sem poudarila,[43] je bila v obravnavanem primeru nova zakonodaja le eno od sredstev za obravnavanje položaja. Zato ni mogoče z gotovostjo trditi, da je bilo za dosego cilja dejansko treba sprejeti novo uredbo. Kakor koli že, sodba v zadevi Jülich I ni niti izrecno niti z nakazovanjem zahtevala spremembe metode izračuna „skupnega zneska nadomestil“. Ker tega vidika izračuna Sodišče sploh ni presojalo, so lahko vsi, ki jih zadeva, upravičeno pričakovali, da ne bo spremenjen z retroaktivnim učinkom. Zato se strinjam, da je izpodbijana uredba kršila načela pravne varnosti, prepovedi retroaktivnosti in varstva legitimnih pričakovanj.

118. Glede obveznosti Komisije, da navede razloge za spremembo metode izračuna „skupnega zneska nadomestil“, je treba priznati, da preambula izpodbijane uredbe ne vsebuje obrazložitve – po mojem mnenju vsaj ne veljavne – za vrnitev k metodi izračuna, uporabljeni v Uredbi št. 1837/2002. Jasno je tudi, da so bili podrobni izračuni Komisije in izračuni, na katerih so temeljili, državam članicam na voljo v upravljalnem odboru. Poleg tega ni videti, da bi imeli proizvajalci sladkorja kakršne koli težave s pravočasnim pridobivanjem teh podatkov, da so lahko pri Splošnem sodišču vložili ničnostne tožbe, Sodišču pa so bili predloženi ustrezni dokumenti kot priloge k številnim sklopom stališč. V teh okoliščinah se ne bi kar tako strinjala z ugotovitvijo ničnosti izpodbijane uredbe zgolj na podlagi dejstva, da ni vsebovala celovite obrazložitve, na katerih je temeljila.

119. Nazadnje, očitek, ki se nanaša na zlorabo pooblastil, je bil Sodišču predložen v dveh oblikah. Splošneje povedano, pristojnost Komisije za sprejetje nove uredbe naj ne bi vključevala pristojnosti za spremembo metode izračuna „skupnega zneska nadomestil“. S tem predlogom se sicer strinjam, vendar menim, da ga ni treba obravnavati kot ločen razlog za ničnost. Natančneje povedano, navedeno je bilo, da pristop Komisije ni temeljil na skrbi za zagotovitev skladnosti s členom 15 osnovne uredbe, temveč na vedenju, da v proračunu lastnih sredstev ni bilo zadostnih sredstev za izplačilo vseh vračil, ki bi bila

42 — Glej novejšo sodbo z dne 19. marca 2009 v zadevi Mitsui & Co. Deutschland (C-256/07, ZOdl., str. I-1951, točka 32).

43 — Glej točko 66.

potrebna, če „skupni znesek nadomestil“ ne bi bil spremenjen, zaradi česar bi bili potrebni nadaljnji prispevki držav članic. Če bi se to ugotovilo, bi po mojem mnenju pomenilo jasno zlorabo pooblastil. Vendar Sodišče v okviru teh predlogov za sprejetje predhodne odločbe nima dokazov za celovit sklep, ali je bilo res tako.

120. V nadaljevanju bom obravnavala vprašanji, ki ju je predložila le družba British Sugar, od katerih je eno sicer upoštevno v vseh podobnih postopkih, drugo pa bo morda upoštevno v nekaterih drugih državah članicah.

Obresti na vračila

121. Jasno je, da so bili nekateri zneski proizvodnih dajatev preplačani na podlagi ničnе zakonodaje EU. Ko se upravičeno zahtevajo, jih morajo nacionalne agencije nekaj let po tem, ko so bili zbrani, vrniti proizvajalcem, nacionalnim agencijam pa jih mora nato vrniti EU. V vsakem postopku, v katerem je zahtevano tako vračilo, je pomembno vedeti, ali bo vključevalo obresti.

122. V postopku v glavni stvari v zadevi British Sugar je po angleški zakonodaji načeloma mogoče zahtevati izplačilo obresti, vendar nacionalna agencija trdi, da jih ne more odobriti, ker jih sama potem ne more zahtevati od EU. Opira se na točko 4 navodila Komisije državam članicam glede uporabe izpodbijane uredbe,[44] kjer je predvsem navedeno, da od lastnih virov sredstev EU ni mogoče odtegniti nobenih obresti na zneske, ki so jih proizvajalcem vrnile države članice, saj ustrezna zakonodaja ne daje nobene podlage za tako odtegnitev.

123. Zato predložitveno sodišče sprašuje, ali pravo EU onemogoča odobritev obresti proizvajalcem, če nacionalna agencija ne more zahtevati ustreznih obresti od lastnih virov sredstev EU, ali je res, da takih obresti ni mogoče zahtevati, in ali pravo EU prepoveduje nacionalnemu sodišču ali agenciji, da se po nacionalnem pravu na podlagi proste presoje odloči, da ne bo prisodilo obresti.

124. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se v primeru, ko ni določb prava EU o vračilu neupravičeno plačanih dajatev na podlagi uredb EU, ki sta bili razglašeni za ničnі, o vseh stranskih vprašanjih, kot je plačilo obresti, vključno z obrestno mero in datumom, od katerega jih je treba računati, odloča v skladu z nacionalnimi pravili.[45] Vendar predložitveno sodišče ni prepričano, koliko lahko pravila EU, predvsem tista, ki se nanašajo na možnost – ali nemožnost – države članice, da prejme obresti iz sredstev EU, omejijo uporabo teh nacionalnih pravil.

125. Menim, da je treba za izhodišče vzeti temeljni razlog, zakaj se obresti sploh odobrijo. Ta razlog pa je najti v prepovedi obogatitve, ki je, kakor se jo razume v sistemu *common law*, „nepravična“ oziroma v mnogih sistemih civilnega prava „brez razloga“ ali neupravičena.[46]

126. V sodbi Masdar[47] je veliki senat navedel: „V skladu z načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, ima oseba, ki je utrpela izgubo, s katero je bilo povečano premoženje druge osebe, pri čemer za to obogatitev ni nikakršne pravne podlage, praviloma pravico do povračila – od osebe, ki se je obogatila – v višini te izgube. […] [T]ožba, ki temelji na neupravičeni obogatitvi, kot je določena v večini nacionalnih pravnih sistemov, ne vsebuje pogoja nezakonitosti ravnanja ali krivde pri ravnanju tožene stranke. […] Po drugi strani je […] nujno, da obogatitev nima nobene ustrezne pravne podlage.

44 — „Delovni dokument“, predložen Sodišču.

45 — Glej sodbo z dne 15. septembra 1998 v združenih zadevah Ansaldo Energia in drugi (C-279/96, C-280/96 in C-281/96, Recueil, str. I-5025, točka 28 in navedena sodna praksa); glej tudi sodbi z dne 8. marca 2001 v združenih zadevah Metallgesellschaft in drugi (C-397/98 in C-410/98, Recueil, str. I-1727, točka 86) in z dne 7. septembra 2006 v zadevi N (C-470/04, ZOdl., str. I-7409, točka 60).

46 — Za novejši primerjalni pregled glej Williams, Rebecca: Unjust enrichment and public law, a comparative study of England, France and the EU, Hart, 2010.

47 — Sodba z dne 16. decembra 2008 v zadevi Masdar (UK) proti Komisiji (C-47/07 P, ZOdl., str. I-9761, točke od 44 do 47).

[…] Ker neupravičena obogatitev, kot je opredeljena zgoraj, pomeni vir nepogodbene obveznosti, skupne pravnim redom držav članic, mora Skupnost v zvezi z njo uporabljati ista načela, kadar ji fizična ali pravna oseba očita, da se je neupravičeno obogatila na njeno škodo.“ Te ugotovitve se zdijo posebno uporabne za okoliščine obravnavanih zadev.

127. Če je gospodarski subjekt neposredno ali posredno vplačal v proračun EU znesek, za katerega ni bilo zakonitega upravičenja, je prišlo do neupravičene obogatitve. To stanje se v precejšnji meri popravi z vračilom zadevne glavnice. Vendar je imela v obdobju med zbiranjem in vračilom znesek na voljo EU, ne pa gospodarski subjekt. Denar, ki ga ima ena stranka na voljo, medtem ko ga druga nima, lahko prinese obresti prvi, in ne drugi stranki.

128. V takih okoliščinah ni tako pomembna mogoča neupravičena obogatitev stranke, ki ima v lasti znesek, temveč je pomembnejša nemožnost običajne obogatitve stranke, ki zneska nima. Na takem razmišljanju so temeljile točke od 82 do 89 sodbe Sodišča v zadevi Metallgesellschaft,[48] v kateri je bilo ugotovljeno, da prezgodaj zaračunani davek, v nasprotju s pravom EU, daje pravico davčnemu zavezancu do povračila „zneska obresti, ki so se po prezgodnjem plačilu davka natekle na neuporabljeni znesek“. V skladu s sodbo Masdar mora to načelo veljati tudi, kadar je za napako pri naložitvi dajatve odgovorna EU, in ne država članica.

129. Zato menim, da splošno načelo, ki izključuje neupravičeno obogatitev, zahteva možnost proizvajalca sladkorja, upravičenega do vračila dajatve, ki jo je pobrala pristojna nacionalna agencija in je bila vplačana v proračun EU, da zahteva obresti na zadevni znesek za obdobje, v katerem tega zneska ni mogel uporabljati.

130. Še več, ker je bil zadevni znesek na voljo v proračunu EU, in ne državi članici, mora biti nacionalni agenciji, zadolženi za plačilo obresti, omogočeno, da te obresti in glavnico terja iz proračuna EU.

131. Glede zadnjega me ne prepričajo trditve, da zakonodaja o virih lastnih sredstev ne določa ničesar za take obresti. Ni potrebna izrecna določba, da bi omogočili uporabo splošnega načela, kot je zadevno, prav tako ni bila navedena nobena določba, ki bi preprečevala plačilo obresti. Nasprotno, zadevna zakonodaja[49] izrecno določa, da morajo države članice plačati obresti, kadar pride do zamude knjiženja dolgovanih zneskov. Nepravično bi bilo, če ne bi bilo možnosti za pridobitev obresti v obratnem položaju, ko so bili zneski neupravičeno knjiženi.

132. Vendar Komisija trdi, da bi moralo 25 % zneska proizvodnih dajatev, ki jih države članice zadržijo „prek stroškov zbiranja“, zadoščati za pokritje vseh obresti, ki jih mora nacionalna agencija plačati v skladu z nacionalno zakonodajo. To izhaja iz domneve, da ko države članice obračunavajo dajatve in jih vplačujejo v lastna sredstva EU, razmerja med davčnim zavezancem in državo članico ni mogoče enačiti z razmerjem med državo članico in EU. Če nacionalni agenciji ne uspe izterjati zapadle dajatve, to države članice ne razbremeni obveznosti vplačila zadevnega zneska v proračun EU, skupaj s pripadajočimi obrestmi.[50] Tako tudi dejstvo, da bi država članica morda morala plačati obresti na vračila zneskov neupravičeno plačanih lastnih sredstev, zanjo ne pomeni temu ustrezne pravice, da od EU zahteva obresti v okviru popravka računov. Država članica obdrži 25 % zneska, kar je namenjeno pokritju vseh stroškov, povezanih z zbiranjem, vključno s stroški, ki izhajajo iz nacionalnega sodnega postopka v zvezi s posledicami preplačil. Ker se plačila obresti odrejajo v skladu z nacionalno zakonodajo v okviru takih nacionalnih sodnih postopkov, jih je treba obravnavati kot stroške zbiranja.

48 — Navedena v opombi 45.

49 — Člen 11(1) uredbe o virih lastnih sredstev (glej točko 12).

50 — Glej sodbo z dne 15. novembra 2005 v zadevi Komisija proti Danski (C-392/02, ZOdl., str. I-9811, točka 63).

133. To me ne prepriča. Če država članica, ko nacionalna agencija zapadle dajatve ne izterja, ni razbremenjena obveznosti, da zadevni znesek vplača v proračun EU, skupaj s kakršnimi koli pripadajočimi obrestmi, iz tega logično sledi, da če zakonodajalec EU nezakonito naloži dajatev, ki jo zberejo in v proračun EU vplačajo države članice, od katerih se potem zahteva vračilo zadevnih zneskov davčnim zavezancem skupaj z obrestmi, tudi EU ni razbremenjena obveznosti, da državam članicam te zneske vrne skupaj s pripadajočimi obrestmi.

134. Glede 25 %, ki jih obdržijo države članice, drži, da je v takem odstotku upoštevana presenetljiva raven neučinkovitosti, če naj bi pokril le dejanske stroške zbiranja. Upamo lahko, da bo v ta namen dejansko uporabljen le del. Vendar zakonodaja o virih lastnih sredstev ne vsebuje nobene navedbe, da je preostali znesek namenjen pokritju obresti na vračila zneskov, ki so bili neupravičeno plačani na podlagi uredb EU, ki sta bili razglašeni za nični – kar ni zajeto v običajnem pomenu „zbiranja“.

135. Glede tega menim, da je najbolj jasen pristop, za katerega se je v svojih stališčih odločila francoska vlada, ki skupni znesek dajatve preprosto razdeli med EU in državo članico. V proračun EU je bilo vplačanih 75 % dajatve, 25 % pa je zadržala država članica. Zato se 75 % zneska, ki ga je treba vrniti, skupaj s pripadajočimi obrestmi za ta delež, zaračuna proračunu EU, preostanek pa državi članici.

136. Na prva dela četrtega vprašanja High Court, je torej treba odgovoriti, da pravo EU ne onemogoča, da bi gospodarski subjekti od nacionalne agencije uveljavili obresti od zneskov, ki so bili preplačani na podlagi nične uredbe, oziroma da bi zadevna nacionalna agencija uveljavila enake obresti iz proračuna EU.

137. Ostaja še tretji del tega vprašanja za predhodno odločanje: ali pravo EU prepoveduje nacionalnemu sodišču, da se po nacionalnem pravu na podlagi proste presoje odloči, da obresti sploh ne bo prisodilo?

138. Glede predložitvenega sodišča je taka diskrecijska pravica določena v členu 35A(1) zakona o višjih sodiščih iz leta 1981: „[…] v postopkih […] za vračilo dolga […] so v vsak znesek, za katerega se izreče sodba, lahko vključene navadne obresti po taki obrestni meri, ki je po mnenju sodišča primerna, za celoten dolg ali neki del dolga […], za celotno obdobje ali neki del obdobja od datuma nastanka razloga za tožbo do [plačila ali sodbe]“.

139. V skladu s sodno prakso se taka nacionalna pravila uporabljajo za odločanje o kakršni koli odobritvi obresti v zadevah, kot je obravnavana.

140. Vendar to velja, „če ni določb prava [EU] glede vračila neupravičeno plačanih dajatev na podlagi uredb [EU], ki so bile ugotovljene za nične“. [51]

141. V obravnavanih zadevah morda takih „določb“ prava EU ni, vendar menim, da mora primarnost posameznih nacionalnih pravil pripeljati do splošnega načela, ki je skupno pravnim sistemom držav članic in priznano pri uporabi prava EU. V skladu s tem načelom se obresti povrnejo kot nadomestilo za nemožnost uživanja uporabe neustrezno obračunanih zneskov. Če obstaja kakršen koli dober razlog za znižanje zneska odobrenih obresti (ki je, na primer, posledica ravnanja pritožnika), lahko nacionalno sodišče za to uporabi diskrecijsko pravico, ki jo ima v skladu z nacionalno zakonodajo. Vendar samega dejstva, da bi lahko prišlo do izgube v proračunu EU, na podlagi prava EU ni mogoče obravnavati kot dober razlog v ta namen.

51 — Sodba Ansaldo Energia in drugi, navedena v opombi 45, točka 28.

Ustrezen menjalni tečaj

142. Zadnje vprašanje, ki ga je treba obravnavati, je pomembno le, kadar se vračila izvedejo v valuti, ki ni euro. Zato se med tremi postopki v glavni stvari nanaša le družbo British Sugar, čeprav je lahko pomembno tudi v drugih državah članicah. Kateri datum(i) naj bi bil(i) odločilen(ni) za kakršne koli potrebne preračune, glede na to, (i) da so bili preplačani zneski prvotno izraženi v eurih, potem pa zaradi zbiranja večkrat preračunani v britanski funt, (ii) da bo treba vsa vračila nacionalni agenciji iz proračuna EU pozneje preračunati iz eurov v britanski funt in (iii) da je v zadevnem obdobju menjalni tečaj nihal?

143. V skladu s členom 6 izpodbijane uredbe se členi od 1 do 4 uporabljajo od datuma začetka veljavnosti zadevnih uredb, katerih določbe nadomeščajo. Poleg tega je v točki 5 navodil Komisije za države članice glede uporabe izpodbijane uredbe [52] navedeno: „V primeru obračunanih dajatev za sladkor so države članice, ki niso sprejele eura, preračunale zneske, ki so bili v zadevnih uredbah za sladkor izraženi v eurih, da bi zneske lahko vnesle v račun lastnih sredstev. Zaradi doslednosti, in ker se uredba o popravkih uporablja retroaktivno, je treba za preračun popravljenih dajatev uporabiti enak menjalni tečaj, kot so ga države članice uporabile ob izračunu prvotnih dajatev za sladkor. Čeprav je vračilo neupravičenih dajatev urejeno z nacionalno zakonodajo, se zdi, da je uporaba v preteklosti uporabljenega menjalnega tečaja skladna s samo naravo in cilji vračila ter ciljem preprečevanja izkrivljanja pri uresničevanju izplačil v različnih državah članicah.“ Navodilo potem opozarja države članice na letne uredbe, v katerih je za vsako zadevno tržno leto določen poseben menjalni tečaj, ki se uporablja predvsem za proizvodne dajatve za valute tistih držav članic, ki niso uvedle enotne valute.

144. V Angliji in Walesu lahko upravičenec ob navedbi razlogov zahteva znesek denarja, izražen v tuji valuti. Če je uspešen, se znesek odobri v tej valuti „ali ekvivalentu britanskega funta ob plačilu“. [53] Družba British Sugar želi na tej podlagi pri nacionalnem sodišču doseči vračilo preplačanega zneska, določenega v eurih in preračunanega v britanske funte po tečaju, ki je veljal ob plačilu.

145. Predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba veljavni menjalni tečaj določiti na podlagi prava EU, in če je tako, ali se s členom 6 izpodbijane uredbe zahteva uporaba tečaja, ki je veljal ob izračunu prvotne dajatve, in če je tako, ali je člen 6 veljaven.

146. Ugotovila sem že, da je izpodbijana uredba v celoti formalno nična, vsebinsko nična pa je, ker temelji na določeni metodi izračuna. Ob upoštevanju tega se zdi nepomembno naprej preizkusiti pomen in veljavnost člena 6, ki zadeva le datume začetka veljavnosti in uporabe določb, za katere menim, da so nične.

147. Ker pa se bo enako vprašanje pojavilo ob vsaki nadaljnji sprejeti uredbi, ki bo nadomestila izpodbijano uredbo, se je pomembno vprašati, ali datum za določitev veljavnega menjalnega tečaja kakor koli spada v pravo EU.

148. Veljavni menjalni tečaj je v smislu sodne prakse načeloma „stranska zadeva glede vračila“ [54] in ga je kot takega treba opredeliti v skladu z nacionalnimi pravili.

52 — Glej opombo 44.

53 — British Sugar glede tega navaja praktični navodili 16, točka 9.1, in 40B, točka 10, zakona o civilnem postopku.

54 — Glej točko 124.

149. Vendar, kot poudarja Komisija, ta pravila ne delujejo v vakuumu in nacionalna sodišča ne morejo prezreti vidikov, ki jih ureja pravo EU – predvsem dejstva, da so se ob prvotnem obračunu proizvodnih dajatev uporabljale posamezne stopnje menjalnih tečajev, ki so bile določene za vsako tržno leto posebej. Strinjam se s Komisijo, da bi bilo logično upoštevati te menjalne tečaje, če naj bi se zahtevek proizvajalca določal na podlagi *restitutio in integrum*. Če naj bi na podlagi nacionalnih pravil vendarle uporabili novejši menjalni tečaj, bi se zdelo primerno, da nacionalno sodišče ob odobritvi obresti upošteva kakršen koli nepričakovan dobiček (ali izgubo).

Predlog

150. Glede na vse zgoraj navedeno menim, da bi moralo Sodišče na vprašanja, ki so jih predložili Finanzgericht Düsseldorf, High Court of Justice of England and Wales in Tribunal de grande instance de Nanterre, odgovoriti tako:

— Uredba Komisije (ES) št. 1193/2009 z dne 3. novembra 2009 o popravku uredb (ES) št. 1762/2003, (ES) št. 1775/2004, (ES) št. 1686/2005, (ES) št. 164/2007 in o določitvi zneskov za proizvodne dajatve v sektorju sladkorja za tržna leta 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005, 2005/2006 je formalno nična v delu, v katerem kot pravno podlago navaja Uredbo Sveta (ES) št. 1260/2001 z dne 19. junija 2001 o skupni ureditvi trgov za sladkor, in zlasti prvo alineo člena 15(8) ter člen 16(5) te uredbe;

— Uredba št. 1193/2009 je vsebinsko nična v delu, v katerem izračun dajatev, določenih za zadevna tržna leta, v „skupnem znesku nadomestil“, opredeljenem v členu 15(1)(d) Uredbe št. 1260/2001, vsebuje nadomestila, ki bi lahko bila zahtevana glede izvoznih obveznosti, vendar dejansko nikoli niso bila niti zahtevana niti izplačana;

— izraz „skupni znesek nadomestil“ iz člena 15(1)(d) Uredbe št. 1260/2001 zajema le dejansko izplačana nadomestila;

— pravo EU ne onemogoča, da bi gospodarski subjekti od ustrezne nacionalne agencije uveljavili obresti od zneskov, ki so bili preplačani na podlagi nične uredbe, oziroma da bi ta agencija uveljavila enake obresti iz proračuna EU; nacionalno sodišče mora pri uresničevanju kakršne koli diskrecijske pravice, ki jo morebiti ima v skladu z nacionalno zakonodajo, da v takih okoliščinah obresti ne odobri, upoštevati to, da je nezakonitost prvotne dajatve mogoče pripisati EU in da pravo EU prepoveduje „neupravičeno osiromašenje“ stranke, ki ni mogla uživati zneska denarja zaradi ukrepa, ki to zakonodajo krši;

— kadar nacionalno sodišče nacionalni agenciji odredi vračilo zneska, ki je bil na podlagi nične uredbe tej agenciji preplačan v valuti, ki ni euro, potem pa ob plačilu v proračun EU preračunan v euro, se o stranskih vprašanjih, kot sta valuta, v kateri se odredi vračilo, in upoštevni datum za določitev veljavnega menjalnega tečaja, odloča v skladu z nacionalno zakonodajo, ob upoštevanju kakršnih koli pravil prava EU, ki se uporabljajo za povezane zadeve, kot je odobritev obresti.