Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА E. SHARPSTON
представено на 27 октомври 2011 година[1]

Съединени дела C-113/10, C-147/10 и C-234/10

Zuckerfabrik Jülich AG
срещу
Hauptzollamt Aachen,
British Sugar plc
срещу
Rural Payments Agency
и
Tereos
срещу
Directeur général des douanes et droits indirects

(Преюдициално запитване, отправено съответно от Finanzgericht Düsseldorf (Германия), High Court of Justice of England and Wales (Обединеното кралство) и Tribunal de grande instance de Nanterre (Франция)

„Захар — Определяне на размера на налога върху производството — Възстановявания при износ — Определяне на средната загуба на тон — Включване на условни суми на възстановявания за количества, изнесени без възстановявания — Връщане на суми, събрани съгласно обявени за невалидни регламенти — Приложим обменен курс — Присъждане на лихви“

1. Настоящите преюдициални запитвания се отнасят до пазарните години за захарта от 2001 г. до 2006 г., когато производството на захар надвишава потреблението ѝ в Европейския съюз („ЕС“), а цените са значително по-високи от тези на световния пазар. Една от последиците се изразява в разпределянето на квоти на производителите. Продукцията в рамките на определени квоти може да се изнася, като възстановяванията се финансират от налозите върху производството. Налогът се изчислява, като се умножи „излишъкът, който може да бъде изнесен“, по „средната загуба на тон“ за всяка пазарна година. Средната загуба се получава, като „общата сума на възстановяванията“ се раздели на общия тонаж на „задължения[та] за износ, които трябва да се изпълнят“ през пазарната година.

2. Основният въпрос, който се поставя в настоящите дела, е определението за „обща сума на възстановяванията“ в този контекст. Несигурност произтича от факта, че за някои количества захар, съдържащи се в изнесени преработени продукти, възстановяванията при износ не са поискани, нито платени.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

3. В регламенти за определяне на размера на налога върху производството за пазарните години от 2003 г. до 2006 г. Комисията включва посочените количества в „излишъка, който може да бъде изнесен“, но не и в „задълженията за износ, които трябва да се изпълнят“. Сезиран с искане да се произнесе по валидността на това изчисление, в Решение от 2008 г. по дело Zuckerfabrik Jülich и др. (наричано по-нататък „Решение по дело Jülich I“)[2] Съдът приема, че всички изнесени количества е трябвало да бъдат взети предвид и в двата случая, независимо дали възстановявания са били платени или не, както и че въпросните регламенти са невалидни поради тази причина. Съдът обаче не се произнася по това, дали „обща сума на възстановяванията“ е трябвало също така да включва всички налични възстановявания — независимо дали са били платени или не — или само действително платените такива.

4. През 2009 г. Комисията приема нов регламент за поправяне на тези, които са обявени за невалидни. В частта, отнасяща се до изчисленията, той включва в „общата сума на възстановяванията“ всички налични възстановявания, независимо дали са били платени или не. Преизчислените налози не се различават много по размер от първоначално определените, но са по-високи, отколкото биха били, ако само действително платените възстановявания бяха включени в „общата сума на възстановяванията“.

5. Редица производители оспорват както изчисляването, така и правното основание за приемането на новия регламент, а три национални юрисдикции искат от Съда да се произнесе по неговата валидност. Една от тези юрисдикции иска също да се установи коя дата следва да се използва за прилагане на обменните валутни курсове по отношение на възстановяванията, за които е известно, че са дължими, и дали може да се присъди лихва.

Правна уредба и производство по спора

Законодателството относно собствените ресурси

6. Към момента на настъпване на фактите по главните производства собствените ресурси на Европейските общности са регламентирани с Решение 2000/597 на Съвета[3] (наричано по-нататък „решението относно собствените ресурси“) и Регламент № 1150/2000 на Съвета[4] (наричан по-нататък „регламентът относно собствените ресурси“).

7. Съгласно член 2, параграф 1, буква а) от решението относно собствените ресурси приходите, получени inter alia от „вноски и други налози, предвидени в рамката на общата организация на пазарите за захар“, представляват собствени ресурси, влизащи в бюджета на Европейския съюз.

8. Член 2, параграф 3 предвижда, че „[д]ържавите членки задържат като разходи по събирането 25 % от сумите, упоменати в параграф 1, буква а) […]“.

9. Член 6 гласи: „[п]риходите, упоменати в член 2, се използват без разлика за финансиране на всички разходи, предвидени в бюджета[…]“.

2 — Решение от 8 май 2008 г. по съединени дела C-5/06 и C-23/06-C-36/06, Сборник, стр. I-3231.

3 — Решение на Съвета 2000/597/ЕО, Евратом от 29 септември 2000 година относно системата на собствените ресурси на Европейските общности (ОВ L 253, 2000 г., стр. 42; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 206), понастоящем заменено от Решение на Съвета 2007/436/ЕО, Евратом от 7 юни 2007 година относно системата на собствените ресурси на Европейските общности (ОВ L 163, 2007 г., стр. 17).

4 — Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 на Съвета от 22 май 2000 година за прилагане [на Решение 2007/436/ЕО, Евратом от 7 юни 2007 година] относно системата за собствени ресурси на Общностите (ОВ L 130, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 184).

10. Член 8, параграф 1 от същото решение предвижда, че „[с]обствените ресурси на Общностите, упоменати в член 2, параграф 1, букви а) [...] се събират от държавите членки в съответствие с националните разпоредби, наложени със закон, регламент или административен акт [...]“.

11. По силата на член 9, параграф 1 от регламента относно собствените ресурси всяка държава членка следва да открие сметка на името на Комисията към своето министерство на финансите или друг определен от нея орган и да кредитира собствените ресурси по тази сметка.

12. Член 11, параграф 1 от същия регламент гласи: „[в]сяко забавено плащане при вписването на сметката по член 9, параграф 1 води до плащане на лихви от съответната държава членка“ [5].

Основният регламент

13. Регламент (ЕО) № 1260/2001 [6] на Съвета (наричан по-нататък „основният регламент“) урежда общата организация на пазарите в сектора на захарта за пазарните години от 2001/2002 г. до 2005/2006 г. Считано от 1 юли 2006 г., регламентът е отменен и заменен [7].

14. Преамбюлът на този регламент гласи inter alia:

„(9) Причините, накарали Общността да приеме система за производствени квоти [...], остават валидни. Въпреки това, тази система беше коригирана, за да [...]предостави на Общността инструментите, необходими да се осигури по-справедлив, и в същото време, ефикасен начин, самите производители напълно да посрещат разходите за реализация на излишъците от продукцията на Общността спрямо потреблението [...]

[...]

(11) Общата организация на пазарите в сектора на захарта се основава, първо, на принципа, че производителите трябва да носят пълна финансова отговорност за натрупаните през всяка пазарна година загуби от реализирането на пазара на тази част от продукцията на Общността по квотата, която представлява излишък спрямо вътрешното потребление на Общността [...]

(12) [...] Трябва да се поддържа системата на самофинансиране на сектора чрез налози върху производството и чрез режим на производствени квоти.

(13) По този начин производителите трябва да продължат да поемат финансова отговорност чрез плащане на основен налог върху производството за цялата продукция на захар А и Б[[8]], който обаче е ограничен до 2 % от интервенционната цена за бяла захар, и на налог Б

5 — Съгласно изменението с Регламент (ЕО, Евратом) № 2028/2004 на Съвета от 16 ноември 2004 година за изменение на Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 за изпълнение на Решение 94/728/ЕО, Евратом относно системата на собствените ресурси на Общностите (ОВ L 352, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 5, стр. 147). В първоначалната си редакция член 11 няма номерирани параграфи, но съдържа същата разпоредба, следвана от подробности относно приложимите лихвени проценти.

6 — От 19 юни 2001 година за общата организация на пазарите в сектора на захарта (ОВ L 178, 2001 г., стр. 1). Производството в сектора на захарта включва захар, изоглюкоза и инулинов сироп. Тъй като за целите на настоящото заключение не се налага разграничаване между отделните продукти, във формулировките оттук насетне ще включвам единствено понятието захар.

7 — С Регламент (ЕО) № 318/2006 на Съвета от 20 февруари 2006 година относно общата организация на пазарите в сектора на захарта (ОВ L 58, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 70, стр. 77), който от своя страна е отменен и заменен с Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета от 22 октомври 2007 година за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти („Общ регламент за ООП“) (ОВ L 299, 2007 г., стр. 1).

8 — Към релевантния момент производството в сектора на захарта е разграничено в три класа. Производството от класове А и Б се извършва в рамките на квоти, принципно съобразени съответно с търсенето на вътрешния пазар и с износа на излишъците от захар (с възстановявания при износ). Захар от клас В се произвежда извън тези квоти и не подлежи на свободно предлагане на пазара на ЕС, а трябва да се изнася без възстановяване за сметка на захарната индустрия.

за продукцията на захар Б, ограничен до 37,5 % от тази цена. […] Ограничаването на налозите по описания по-горе начин означава, че през някои пазарни години производството на захар не се финансира напълно самостоятелно. В тези случаи трябва да се предвиди допълнителен налог[9].

(14) […] трябва да бъде определен коефициент за Общността като цяло, който да изразява съотношението за тази пазарна година между общата отчетена загуба и общия приход, генериран от съответните налози върху производството. […]“

15. Така регламентът изисква от производителите да покриват разходите на ЕС за реализация на произведените излишъци чрез налози върху производството.

16. Член 7, параграф 3 предоставя възстановявания при производството на захар с произход от държави членки или в свободно обръщение в тях, която се използва за производството на определени продукти на химическата промишленост. Сумата на възстановяването се определя, като се вземат предвид разходите за доставка на световния пазар.

17. Членове 27—29 предвиждат възстановявания при износ, които отразяват разликата между цените на световния пазар и тези в ЕС за конкретни захарни продукти. Обратно, член 33 предвижда налог при износ, когато цената на захарта на световния пазар е по-висока от интервенционната цена. На практика се оказва, че цените на световния пазар винаги са по-ниски, поради което целият износ на захар А и Б отговаря на условията за възстановяване и не се начисляват налози при износ.

18. Що се отнася до изчисляването на налозите върху производството, посоченият член 15 предвижда[10] по-специално:

„1. Преди края на всяка пазарна година се установяват:

а) прогнозното количество захар А и Б […] за съответната пазарна година;

б) прогнозното количество захар […], реализирани за потребление в рамките на Общността[11] през съответната пазарна година;

в) излишъкът, който може да бъде изнесен, получен чрез изваждане на количеството, посочено в буква б), от количеството, посочено в буква а);

г) прогнозната средна загуба или прогнозният среден приход на тон захар за задълженията за износ, които трябва да се изпълнят през текущата пазарна година[12].

Тази средна загуба или този среден приход е равна/равен на разликата между общата сума на възстановяванията и общата сума на налозите[13] върху общия тонаж на посочените задължения за износ;

д) прогнозната обща загуба или прогнозният общ приход, получена/получен чрез умножаване на излишъка, посочен във буква в), по средната загуба или приход, посочени в буква г).

9 — По-нататък ще наричам основния налог „налог Б“, а допълнителния налог — със събирателното понятие „налози върху производството“.

10 — Формулировката обаче е останала по същество непроменена спрямо съдържащата се в член 28 от Регламент (ЕИО) № 1785/81 на Съвета от 30 юни 1981 година за създаване на обща организация на пазарите в сектора на захарта (ОВ L 177, 1981 г., стр. 4).

11 — За определение по отношение на тези количества вж. точки 21 и 32 по-долу.

12 — За определение на тези задължения вж. точки 22 и 32 по-долу. Понятието „задължения“ се използва с цел да се отрази обстоятелството, че съгласно член 22, параграф 1 лицензиите за износ са обвързани с депозирането на обезпечение, което гарантира износа за определен период.

13 — Тъй като налози при износ никога не са начислявани, „разликата между общата сума на възстановяванията и общата сума на налозите“ възлиза просто на общата сума на възстановяванията.

2. Преди края на 2005/2006 пазарна година […] се установяват кумулативно за пазарните години 2001/2002 — 2005/2006:

а) излишъците, които може да бъдат изнесени, определени въз основа на окончателната продукция на захар А и Б […] от една страна, и окончателното количество захар […], реализирани за потребление в рамките на Общността, от друга страна;

б) средната загуба или средният приход на тон захар от всички съответни задължения за износ, изчислени по метода, описан във втората алинея на параграф 1, буква г) по-горе;

в) общата загуба или общият приход, получена/получен чрез умножаване на излишъка, посочен в буква а), по средната загуба или средния приход, посочен в буква б);

г) общата сума на начислените основни налози върху производството и налози Б.

Прогнозната обща загуба или прогнозният общ приход, посочени в параграф 1, буква д), се адаптира с оглед на разликата между сумите, посочени в букви в) и г).

3. […] ако цифрите, установени съгласно параграф 1 и адаптирани съгласно параграф 2, водят до предвидима обща загуба, тогава тази загуба се разделя на прогнозираната продукция на захар А и Б […] за текущата пазарна година. С получената сума се облагат производителите като основен налог върху производството за тяхната продукция на захар А и Б […].

[…]

4. Ако максимално разрешеният основен налог върху производството не покрива напълно общата загуба, посочена в първата алинея на параграф 3, необхванатият остатък се разделя на прогнозираната продукция от захар Б […] за въпросната пазарна година. С получената сума се облагат производителите като налог Б върху тяхното производство на захар Б […].

[…]

5. Когато записаните в съответствие с параграф 1 цифри предполагат, че предвидимата обща загуба за текущата пазарна година не може да се покрие от очакваните постъпления от налозите, поради ограниченията на основния налог върху производството и на налога Б, определени в параграфи 3 и 4, тогава максималният процентен дял, посочен в първо тире на параграф 4, се адаптира в необходимата степен, за да се обхване общата загуба, без да превишава 37,5 %.

[…]

6. Всички загуби, които произтичат от предоставяне на възстановявания при производството съгласно член 7, параграф 3, се взимат предвид при изчисляване на общата загуба, посочена в параграф 1, буква д).

7. Налозите, посочени в настоящия член, се събират от държавите членки.

8. […] се приемат подробни правила за прилагането на настоящия член и по-специално относно:

— размера на подлежащите на събиране налози,

— […]“

19. Член 16 предвижда облагането с допълнителен налог, ако налозите върху производството по член 15, параграфи 3, 4 и 5 не покриват изцяло загубата за съответната година. Съгласно член 16, параграф 5 трябва да се приемат подробни правила за облагането с допълнителен налог.

Регламентът за прилагане

20. Въз основа на член 15, параграф 8 и на член 16, параграф 5 от основния регламент Комисията приема Регламент № 314/2002[14] (наричан по-нататък „регламентът за прилагане“), който урежда (наред с други неща) как се определят количествата захар, които трябва да се реализират за потребление в Общността по смисъла на член 15, параграф 1, буква б) и параграф 2, буква а) от основния регламент, както и задълженията за износ, които трябва да се изпълнят по смисъла на член 15, параграф 1, буква г) от основния регламент.

21. По силата на член 6, параграф 4 от изменения регламент за прилагане реализираните за потребление в Общността количества се изчисляват като разлика между i) и ii), където i) включва общите количества, складирани в началото на пазарната година, количествата, произведени в рамките на квоти А и Б, количествата, внесени в натурално състояние, и количествата, съдържащи се във внесени преработени продукти, а ii) включва общите количества, изнесени в натурално състояние, количествата, съдържащи се в изнесени преработени продукти, количествата, складирани в края на пазарната година, и количествата, за които са били издадени документи за възстановяване при производството съгласно член 7, параграф 3 от основния регламент — като последните количества на практика са използваните в химическата промишленост).

22. Член 6, параграф 5 от регламента за прилагане определя „задължения[та] за износ, които трябва да се изпълнят през текущата пазарна година“, като основно: всички количества, които трябва да се изнесат в натурално състояние с възстановявания при износ или износни налози, определени а) чрез търгове, открити за тази пазарна година или б) въз основа на лицензии за износ, издадени през тази пазарна година; в) всеки предвидим износ под формата на преработени продукти с възстановявания при износ или износни налози, определени за тази цел през тази пазарна година; г) количества, за които са били издадени документи за възстановяване при производството съгласно член 7, параграф 3 от основния регламент; и д) хранителна помощ.

23. Членове 6 и 7 от регламента за прилагане предвиждат и авансово плащане на налозите върху производството преди края на пазарната година въз основа на прогнозни оценки. Това е пояснено в съображение 7: „налозите върху производството, уточнени с член 15 от [основния регламент], не могат да се определят преди изтичане на пазарната година предвид факта, че голяма част от износните ангажименти се извършват през второто полугодие на пазарната година и че информацията, използвана за определяне на налозите върху производството, не е налична преди този момент. Следователно, за да може производителите да поемат финансова отговорност във възможно най-кратък срок, авансовото плащане на налозите, изчислени въз основа на прогнозни оценки, трябва да се извърши доста преди края на пазарната година. […] Налозите не трябва да се определят или събират, докато не се осигури възможно най-точна информация, предимно по отношение на потреблението“.

14 — Регламент (ЕО) № 314/2002 на Комисията от 20 февруари 2002 година относно установяване на подробни правила за прилагането на системата от квоти в сектора на захарта (ОВ L 50, 2002 г., стр. 40), изменен в частност с Регламент (ЕО) № 1140/2003 на Комисията от 27 юни 2003 година (ОВ L 160, 2003 г., стр. 33). От 1 юли 2006 г. той е отменен и заменен с Регламент (ЕО) № 952/2006 на Комисията от 29 юни 2006 година за установяване на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 318/2006 на Съвета по отношение на управлението на пазара на захарта в Общността и системата от квоти (ОВ L 178, 2006 г., стр. 39).

Обобщение на формулата за изчисление

24. Настоящите преюдициални запитвания се отнасят до отправната точка за изчисляване на налозите върху производството, а именно „общата загуба“ за всяка пазарна година.

25. Съгласно посочените по-горе разпоредби тази „обща загуба“ представлява произведението между „излишъка, който може да бъде изнесен“ и „средната загуба на тон“ за всяка засегната година.

26. „Излишъкът, който може да бъде изнесен“, по същество е равен на разликата между производството от класове А и Б и потреблението в ЕС. Следователно той представлява само *излишъкът от производството на захар А и Б през годината*. Освен това съществува не само задължението захарта В (продукция на ЕС извън квотите А и Б) да се изнася *без* възстановявания, но и възможността стоковите наличности от захар А и Б заедно с някои категории внесена захар да бъдат изнасяни *с* възстановявания.

27. Потреблението в ЕС се изчислява като разлика между общото количество, за което е известно, че не е било консумирано (главно износа, количествата, използвани в химическата промишленост и стоковите наличности от захар А и Б в края на пазарната година), и общото количество, за което е известно, че е било налично за потребление (главно стоковите наличности от захар А и Б в началото на пазарната година, произведената през годината захар А и Б и вноса).

28. „Средната загуба на тон“ се получава, като „общата сума на възстановяванията“ се раздели на „общия тонаж на задълженията за износ“. Следователно средната загуба на тон е дроб, образувана от „общата сума на възстановяванията“ като числител и „общия тонаж на задълженията за износ“ като знаменател.

29. Основният въпрос, който се поставя в настоящите дела, е дали числителят („общата сума на възстановяванията“) на тази дроб трябва да включва възстановявания, които са били позволени за изнесените количества, но които не са били поискани; установено е, че знаменателят („общият тонаж на задълженията за износ“) включва всички количества, за които може да се получи възстановяване, независимо от това дали възстановяването е било поискано или не.

Първоначално определените налози и трудностите около тях

30. От 2003 г. насетне при ежегодното определяне на налозите Комисията тълкува „задълженията за износ“ като включващи единствено количества, за които възстановявания са действително платени (но не и онези, за които възстановявания са налице, но не са платени). Така знаменателят на посочената в точка 28 по-горе дроб намалява, а „средната загуба на тон“ се увеличава. Същевременно обаче Комисията приспада всички количества, съдържащи се в изнесени преработени продукти (независимо дали възстановявания са действително платени), от наличното за потребление в ЕС количество. В резултат от това описаните в точки 26 и 27 по-горе изчисления водят до по-ниски „прогнозни количества, реализирани за потребление в Общността“, и до по-висок „излишък, който може да бъде изнесен“, отколкото би могъл да бъде при други обстоятелства. Така при умножаването на „излишъка, който може да бъде изнесен“, по „средната загуба на тон“ се получава по-висока „обща загуба“, която от своя страна води до увеличаване на налозите върху производството. Очевидно ефектът е значителен, тъй като в много случаи производителите на захар не търсят възстановявания при износ за количества захар, включени в изнесени преработени продукти.

31. Налозите върху производството за пазарните 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004 и 2004/2005 години се определят съответно от регламенти № 1837/2002, № 1762/2003, № 1775/2004 и № 1686/2005[15]. Трудностите при изчисляването на тези налози са довели до редица преюдициални запитвания до Съда.

32. На 5 май 2008 г. Съдът се произнася с Решение по дело Jülich I. Съдът приема, че съгласно член 15, параграф 1, букви в) и г) от основния регламент всички изнесени количества продукти, за които се прилага този член, независимо дали действително са били платени възстановявания или не, следва да се вземат предвид при изчисляването както на „излишъка, който може да бъде изнесен“ (където те трябва да бъдат приспаднати от потреблението), така и на „средната загуба на тон“.

33. Съдът отбелязва, че „излишъкът, който може да бъде изнесен“, се формира от разликата между производството в ЕС на захар А и Б и потреблението в ЕС. Следователно последното не би трябвало да включва никакви количества изнесени продукти, независимо дали са се ползвали или не от възстановявания при износ. Ако изнесени без възстановявания количества бъдат включени в потреблението в ЕС, то би било надценено, а излишъкът, който може да бъде изнесен — подценен, което би породило опасност да не бъде постигната целта да се гарантира, че самите производители поемат разходите за реализация на излишъците[16].

34. Що се отнася до „средната загуба на тон“, Съдът приема, че понятието „задължения за износ, които трябва да се изпълнят“ (знаменателят на посочената в точка 28 дроб, определена в член 15, параграф 1, буква г) от основния регламент), не може да се тълкува съгласувано с член 22, параграф 1 от същия регламент (съгласно който за всеки износ трябва да бъде представена лицензия за износ, издаването на която зависи от предоставянето на гаранция за изпълнението на задължението за износ през периода на валидност на лицензията[17]) като ограничено до задълженията, за които възстановявания при износ са действително платени. Съдът отхвърля довода на Комисията, че подобно ограничение под формата на увеличаване на налозите върху производството може да възпре формирането на излишъци, като подчертава, че изчисляването не трябва да излиза извън пределите на целта за справедливо самофинансиране от производителите[18].

35. С оглед на това Съдът постановява, че регламенти № 1762/2003 и № 1775/2004 са недействителни, доколкото при изчисляването на „средната загуба на тон“ те вземат предвид само износа, за който има възстановяване. Изследването на Регламент № 1837/2002 обаче не показва наличието на елементи, които могат да се отразят на неговата действителност, тъй като той взема предвид всички изнесени количества под формата на преработени продукти, независимо дали този износ се е ползвал действително от възстановяване или не.

36. Съдът обаче не се произнася (а и от него не е било поискано да го стори) по въпроса дали „общата сума на възстановяванията“ също трябва да се изчислява, като се отчитат всички изнесени количества под формата на преработени продукти, независимо дали действително са били платени възстановявания или не.

15 — Регламент (ЕО) № 1837/2002 на Комисията от 15 октомври 2002 година за определяне на размера на налога върху производството, както и на коефициента за допълнителния налог в сектора на захарта за пазарната 2001/2002 година (ОВ L 278, 2002 г., стр. 13), Регламент (ЕО) № 1762/2003 на Комисията от 7 октомври 2003 година за определяне размера на налога върху производството в сектора на захарта за пазарната 2002/2003 година (ОВ L 254, 2003 г., стр. 4), Регламент (ЕО) № 1775/2004 на Комисията от 14 октомври 2004 година за определяне размера на налога върху производството в сектора на захарта за пазарната 2003/2004 година (ОВ L 316, 2004 г., стр. 64) и Регламент (ЕО) № 1686/2005 на Комисията от 14 октомври 2005 година за определяне на размера на налога върху производството в сектора на захарта за пазарната 2004/05 година (ОВ L 271, 2005 г., стр. 12).

16 — Вж. по-конкретно точки 37 и 44 от решението.

17 — Вж. бележка под линия 12 по-горе.

18 — Вж. по-конкретно точки 48—60.

37. По дело SAFBA и др. (наричано по-нататък „SAFBA“)[19] Съдът приема, от една страна, че член 6, параграф 4 от регламента за прилагане не е недействителен, тъй като по отношение на изчисляването на налозите върху производството той не предвижда, че количествата, съдържащи се в изнесени преработени продукти, за които не е било предоставено възстановяване при износ, следва да се изключат от „излишъка, който може да бъде изнесен“, а от друга страна — че Регламент № 1686/2005 е недействителен, тъй като не спазва изчислителния метод, потвърден в Решение по дело Jülich I.

Обжалваният регламент

38. Комисията не приема незабавно нова мярка за изпълнение на решенията на Съда. Пред множество национални юрисдикции започват производства за възстановяване на налози, платени въз основа на обявените за недействителни регламенти. В редица случаи е постановено връщане на сумите, надвишаващи тези налози. Комисията, на която това е известно, намира, че националните юрисдикции и органи правят неправилни изводи от Решение по дело Jülich I. През януари 2009 г. тя съобщава на държавите членки, че изготвя нов регламент, с който ще определи правилните суми на налозите за разглежданите пазарни години, и че ще ги уведоми своевременно за действията, които следва да предприемат. Проектът на регламент е обсъден през септември и октомври 2009 г. в съответния управителен комитет. Комитетът обаче не приема изчисленията, използвани от Комисията, а много държави членки подкрепят предложението на Председателството да се използват различни стойности.

39. По същество Комисията изчислява „общите възстановявания“, като умножава сбора от всички релевантни суми по износа (независимо дали възстановяване е платено или не) по средната стойност на възстановяването, подлежащо на плащане за този износ; така и числителят, и знаменателят на посочената в точка 28 по-горе дроб отразяват общите суми на износа, който дава *право* на възстановяване. За разлика от този подход, при изчисленията на председателството в числителя се включва само *действителната* сума на платените възстановявания, а знаменателят остава непроменен. В този случай и „общата загуба“, и налозите върху производството в резултат на това са по-ниски[20].

40. Съветът обаче не успява да приеме различен от представения регламент в предписания срок[21]. Поради това Комисията приема проекта в предложения вид като Регламент № 1193/2009[22] (наричан по-нататък „обжалваният регламент“), определящ нови налозите върху производството както за годините, обхванати от обявените за недействителни регламенти, така и за 2005/2006 пазарна година, по отношение на която е използван същият метод на изчисление[23].

19 — Определение от 6 октомври 2008 г. по съединени дела C-175/07—C-184/07.

20 — В протокола от гласуването в управителния комитет са регистрирани 37 гласа „за“ предложението на Комисията (шест държави членки), 281 гласа „против“ (17 държави членки) и 27 гласа „въздържал се“ (четири държави членки). Подобни отрицателни резултати при гласуване не са често явление.

21 — Съгласно приложимата процедура за управление — вж. член 42 от основния регламент и член 4 от Решение 1999/468/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (ОВ L 184, 1999 г., стр. 23, известно като „решението за комитология“), — за да се приеме мярка, *различна* от представения от комисията проект, Съветът трябва да е дал съгласието си с квалифицираното мнозинство, предвидено в член 205, параграф 2 ЕО (мнозинство от гласове и мнозинство от държавите членки) в срок от един месец. Това се оказва невъзможно, въпреки че именно такова мнозинство се е противопоставило на проекта, предложен от Комисията.

22 — Регламент (ЕО) № 1193/2009 на Комисията от 3 ноември 2009 година за поправка на регламенти (ЕО) № 1762/2003, (ЕО) № 1775/2004, (ЕО) № 1686/2005 и (ЕО) № 164/2007 и за определяне на размера на налога върху производството в сектора на захарта за пазарните години 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 и 2005/2006 (ОВ L 321, 2009 г., стр. 1).

23 — Регламент (ЕО) № 164/2007 на Комисията от 19 февруари 2007 година за определяне на размера на производствените налози за сектора на захарта за 2005/2006 пазарна година (ОВ L 51, 2007 г., стр. 17).

41. Що се отнася до правните основания, в съображенията си обжалваният регламент се позовава на Договора за ЕО и на основния регламент, и по-конкретно на член 15, параграф 8, първо тире и член 16, параграф 5 от него.

42. Съображения 5 и 6 от обжалвания регламент гласят:

„(5) В решението си от 8 май 2008 г. по съединени дела C-5/06 и от C-23/06 до C-36/06 Съдът заключи, че анализът на Регламент (ЕО) № 1837/2002 на Комисията от 15 октомври 2002 г. за определяне на размера на налога върху производството, както и на коефициента за допълнителния налог в сектора на захарта за пазарната 2001/2002 година не е установил наличието на фактори, способни да накърнят действителността му. За да определи налога върху производството за тази пазарна година, Комисията [изчисли] прогнозната средна загуба въз основа на общото количество изнесена захар във вид на преработени продукти, независимо дали последните са допустими за изплащането на възстановявания или не.

(6) Следователно е уместно Комисията да определи налога върху производството, включвайки при необходимост коефициент за допълнителния налог, като използва изчислителния метод, приложен за пазарната 2001/2002 година.“

43. С членове 1—4 от обжалвания регламент се определят нови налози, които заменят първоначално предвидените в съответните регламенти. От разглежданите 21 налога 12 остават непроменени, шест са малко по-ниски, а три са малко по-високи от първоначално изчислените суми.

44. Съгласно член 6 от обжалвания регламент, членове 1—4 се прилагат от датите на влизане в сила на съответните регламенти, чиито разпоредби те заменят.

Оспорване на обжалвания регламент и преюдициалните въпроси

Решение по дело Zuckerfabrik Jülich (C-113/10)

45. Zuckerfabrik Jülich AG (наричан по-нататък „Jülich“) е германски производител на захар. В резултат на неговите жалби срещу налозите за пазарните години 2002/2003, 2004/2005 и 2005/2006, на основание на регламенти № 1762/2003, № 1686/2005 и № 164/2007, е постановено Решение по дело Jülich I. След приемането на обжалвания регламент националната агенция въвежда нови налозите върху производството за въпросните пазарни години. Тогава Jülich обжалва уведомленията, с които се определят тези налози, пред Finanzgericht Düsseldorf, като твърди, че обжалваният регламент е недействителен.

46. Finanzgericht Düsseldorf отбелязва, че Комисията е преизчислила общата сума на възстановяванията за разглежданите пазарни години, включвайки фиктивни възстановявания за износ, по отношение на който не е платено никакво възстановяване. Националната юрисдикция поставя под въпрос съвместимостта на тази корекция — доколкото тя излиза извън обхвата на условията, наложени с Решение по дело Jülich I, и е приложима за приключили понастоящем пазарни години — с принципа на правото на Съюза за забрана за прилагане на закона с обратна сила.

47. С оглед на това Finanzgericht Düsseldorf отправя преюдициално запитване до Съда с искане за отговор на следния въпрос: „Валиден ли е [обжалваният регламент]?“

Решение по дело British Sugar (C-147/10)

48. British Sugar plc (наричано по-нататък „British Sugar“), производител на захарни продукти, иска да му бъде възстановена ведно с лихвите сумата на налозите върху производството, която счита, че е надплатил в полза на компетентната национална агенция през пазарните години 2002/2003—2005/2006. Въз основа на Решение по дело Jülich I то изчислява сумата на близо 12 531 000 EUR без лихвите. На първо място, дружеството твърди, че обжалваният регламент има същия основен недостатък като регламенти № 1762/2003, № 1775/2004 и № 1686/2005. Изчислителният метод, по-специално в частта относно „средната загуба на тон“, се основава на хипотетични загуби, отразяващи възстановявания при износ, които теоретично могат да бъдат предоставени, но в действителност никога не са били платени. Следователно „общата загуба“ е завишена. British Sugar твърди, на второ място, че обжалваният регламент е недействителен, тъй като изисква връщането на суми във валута, различна от евро, да се извършва по обменните курсове, приложими към момента на първоначалното определяне на налога, а не към момента на връщането. На последно място, British Sugar претендира за изплащането на лихва върху сумите, които следва да му бъдат върнати. Поради това дружеството сезира High Court of Justice of England and Wales.

49. Националната агенция твърди, че обжалваният регламент определя законовата формула за изчисляването на сумите, които трябва да се върнат на British Sugar, и е правно обвързващ. Според изчислението по тази формула дължимата сума е 366 590,79 GBP [лири стерлинги]. Агенцията твърди, че Съдът е утвърдил методологията, предвидена в Регламент № 1837/2002, тъй като не е обявил регламента за недействителен. Обжалваният регламент следва същата схема, поради което той е също толкова валиден. Правилният обменен курс е този, който се е прилагал към момента на изчисляването на първоначалните налози върху производството. На последно място, на British Sugar не трябвало да се присъждат лихви. Всяка върната сума ще бъде съответно покрита с плащане от Комисията в полза на агенцията съгласно системата на собствените ресурси на ЕС. Законодателството относно собствените ресурси не предвижда правно основание, на което държавите членки да получават лихви от Комисията и същият принцип трябва да се прилага и по отношение на връщането на суми на British Sugar.

50. Поради това High Court отправя преюдициално запитване, с което иска отговор на следните въпроси:

„1) Невалиден ли е [обжалваният регламент] предвид [Решение по дело Jülich I и Определение по дело SAFBA]?

2) Невалиден ли е, от друга страна, [обжалваният регламент] предвид правното основание, на което е бил приет, а именно [основния регламент]?

3) При изчисляване на обезщетението, което трябва да се плати на основание надплатените налози върху производството на захар за пазарните години 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005, 2005/2006, трябва ли приложимият обменен курс и датата на обмяната да бъдат определени съгласно правото на [ЕС]? Ако това е така, член 6 от [обжалвания регламент] трябва ли да бъде тълкуван в смисъл, че изисква обезщетението да бъде платено в зависимост от обменните курсове, приложими към момента на първоначалното изчисляване на надплатения налог? Ако това е така, валиден ли е член 6 от [обжалвания регламент]?

4) По отношение на лихвите:

i) Правото на ЕС допуска ли лице в положението на жалбоподателя да получи от националния орган, компетентен да събира налога върху производството, лихви върху надплатените в резултат от невалиден регламент на Комисията суми, в случай че този орган не може да получи лихвите върху съответните суми, които трябва да му бъдат изплатени от Комисията?

ii) Ако отговорът на въпрос i) по-горе е утвърдителен, законодателството на ЕС относно собствените ресурси (Решение 2000/597/ЕО, Евратом и Регламент (ЕО) № 1150/2000 за неговото прилагане) допуска ли компетентен държавен орган, който събира налога върху производството, да получава лихви върху сумите, които трябва да му изплати Комисията, при обстоятелства, каквито са налице по настоящото дело?

iii) Ако отговорът на въпрос i) е отрицателен, правото на ЕС допуска ли национален съд или орган да упражнят правото си на преценка, като не присъдят лихви в случай на присъждане на обезщетение на лице, което се намира в положението на жалбоподателя?“

Решение по дело Tereos (C-234/10)

51. Убеден, че е надплатил налози съгласно Регламент № 1686/2005, на 2 май 2007 г. френският производител на захар Tereos подава искане до съответната национална агенция за частично връщане на суми. Поради липсата на отговор Tereos сезира Tribunal de grande instance de Nanterre (Окръжен съд), като твърди, че Регламент № 1686/2005 е невалиден, и иска да му бъде върната сума в размер на 11 600 782 EUR. След приемането на обжалвания регламент Tereos моли националната юрисдикция да отправи преюдициално запитване относно валидността му с оглед на член 15 от основния регламент и да постанови на Tereos да бъде върната претендираната сума ведно с лихва.

52. Националната юрисдикция отбелязва, че в обжалвания регламент Комисията не преизчислява налога при стриктно прилагане на предвидения в член 15 от основния регламент изчислителен метод, както е изтълкуван от Съда в Решение по дело Jülich I, а използва метода, вече приложен за пазарната година 2001/2002, тъй като Съдът е постановил, че при разглеждането на Регламент № 1837/2002 не е разкрито наличието на фактори, годни да накърнят валидността му.

53. Следователно той поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 15, параграф 1, буква г) от [основния регламент] да се тълкува в смисъл, че за целите на изчисляване на средната загуба за всички категории изнесена захар сумата на действителните разходи следва да се раздели на сумата на изнесените количества, независимо дали са били изплатени възстановявания за тези количества или не?

2) Предвид член 15 от [основния регламент] валиден ли е [обжалваният регламент], доколкото определя налог върху производството на захарта въз основа на средна загуба, за изчисляването на която е от значение — що се отнася до изнесената във вид на преработени продукти захар — умножаването на единната сума на възстановяването при износ относно тези продукти по общото изнесено количество, включително изнесените без получаване на възстановяване количества, а не разделянето на действително направените разходи на сумата на изнесените със или без възстановяване количества?“

Производство пред Съда

54. Съдът съединява трите преюдициални запитвания за целите на устната фаза на производството и на съдебното решение.

55. Писмени становища представят жалбоподателите в трите производства, германското, испанското, френското, литовското и австрийското правителство, правителството на Обединеното кралство и Комисията. В съдебното заседание от 30 юни 2011 г. становища са изложени от тримата жалбоподатели, германското и френското правителство, както и от Комисията. Всички представили становища страни, с изключение на Комисията и отчасти Обединеното кралство, намират обжалвания регламент за невалиден.

Паралелно производство за отмяна пред Общия съд

56. Същевременно Jülich, British Sugar и някои други производители на захар подават жалби до Общия съд с искане за отмяна на обжалвания регламент, а Република Полша — жалба с искане за отмяна на член 3 от същия регламент [24]. Производството по всяко от тези дела е спряно до приключване на настоящото производство.

Съображения

57. Основният въпрос и в трите случая е дали изчислението на Комисията в обжалвания регламент е валидно, доколкото то включва в „общата сума на възстановяванията“ възстановявания, на които износителите имат право, но които в действителност не са поискани.

58. Същевременно се оспорва и валидността на обжалвания регламент от формална гледна точка, поради това че основният регламент, посочен като правно основание за приемането на обжалвания регламент, е отменен преди това. Струва ми се логично да разгледам първо този въпрос. След това ще анализирам валидността на изчисляването и някои други аспекти, отнасящи се до неговата съвместимост с Решение по дело Jülich I.

59. Освен това в преюдициалното запитване на British Sugar се повдигат още два въпроса — относно точната референтна дата за определяне на обменните курсове за суми, които следва да се върнат във валута различна от евро, и относно възможността за изплащане на лихва върху тези суми. На тях ще се спра накрая, като първо ще разгледам възможността за изплащане на лихва — въпрос, който засяга всички държави членки и който, изглежда, предшества този, произтичащ от колебанията на обменните курсове.

Валидност от формална гледна точка — правно основание

60. Член 15, параграф 8 и член 16, параграф 5 от основния регламент предвиждат приемането на подробни правила за прилагането на тези членове по реда, определен в член 42, параграф 2 от същия регламент, който от своя страна се позовава на решението за комитология [25]. Накратко, посочените членове осигуряват на Комисията правно основание за приемането на регламенти, които определят налозите върху производството в съответствие с процедурата на управителния комитет.

24 — Дело Zuckerfabrik Jülich/Комисия, T-66/10, дело British Sugar/Комисия, T-86/10, дело Nordzucker/Комисия, T-100/10, дело Полша/Комисия, T-101/10, дело Südzucker и др./Комисия, T-102/10.

25 — Посочено в бележка под линия 21 по-горе.

61. Основният регламент обаче е отменен с Регламент № 318/2006 [26] считано от 1 юли 2006 г.

62. Следователно основният регламент вече не е в сила към 3 ноември 2009 г., когато е приет обжалваният регламент. Независимо от това посоченото правно основание включва, от една страна, Договора за ЕО и от друга страна, основния регламент, „и по-конкретно член 15, параграф 8, първо тире и член 16, параграф 5 от него“.

63. Комисията признава, че на 3 ноември 2009 г. основният регламент е бил отменен и заменен с нов нормативен акт, който въвежда различен режим за сектора на захарта и не предвижда правно основание за акт, определящ налози съгласно предишния режим. Тя поддържа обаче, че член 233 ЕО (понастоящем член 266 ДФЕС) я задължава да предприеме необходимите мерки за изпълнение на Решение по дело Jülich I и Решение по дело SAFBA. Комисията твърди, че тези решения имат „предимство пред очевидното отсъствие на правно основание“ и „на практика възобновяват действието на член 15, параграф 8 и член 16, параграф 5 от основния регламент в степента, необходима, за да може тя да отстрани констатираните от Съда закононарушения“.

64. Не мога да се съглася. Всеки акт, който има за цел да породи правни последици, трябва да черпи своята задължителна сила от разпоредба на правото на ЕС, която трябва да бъде изрично посочена като правно основание и да предписва правната форма, в която актът следва да бъде издаден [27]. Разпоредбата, която представлява правното основание на определен акт и оправомощава институция на Съюза да приеме въпросния акт, трябва да бъде в сила към момента на неговото приемане [28]. Отменена разпоредба не отговаря на тези критерии. Освен това Съдът може да възобнови отменена мярка със свое решение само като обяви за невалидна съответната отменяща мярка.

65. Това обаче не означава, че Комисията не разполага със средства да предприеме — както изисква от нея член 233 ЕО — необходимите мерки за изпълнение на Решение по дело Jülich I и Решение по дело SAFBA. Най-малко два са подходите, които тя е могла да възприеме.

66. На първо място, Комисията е могла да поиска от Съвета да я оправомощи да приеме регламент, определящ нови налози за разглежданите пазарни години. Неубедително е твърдението на Комисията, че подобно искане е щяло да бъде безпредметно поради различните позиции на двете институции относно правилното изчисляване. Изискваната мярка е щяла да се отнася единствено до формалната компетентност на Комисията отново да определи налозите, а не до начина на изчисляването им.

67. На второ място, както изтъкват жалбоподателите, приемането на регламент е само един от начините за изпълнение от страна на Комисията [29]. Връщането на средства е въпрос, който следва да се уреди преди всичко между производителите на захар и националните агенции (като при необходимост се произнася компетентната национална юрисдикция) [30]. След постановяването на Решение по дело Jülich I несъмнено е желателно налозите да бъдат коригирани последователно в целия ЕС. За тази цел Комисията е могла да издаде указания за правилните изчисления. Евентуални въпроси във връзка с такива указания са могли да бъдат отправяни до Съда като преюдициални запитвания, както е направено в настоящия случай (макар да не е било възможно подаване на жалби за отмяна пред Общия съд).

26 — Посочен в бележка под линия 7 по-горе.

27 — Вж. напр. Решение от 1 октомври 2009 г. по дело Комисия/Съвет, C-370/07, Сборник, стр. I-8917, точка 39.

28 — Решение от 29 март 2011 г. по съединени дела ArcelorMittal Luxembourg/Комисия и Комисия/ArcelorMittal Luxembourg и др., C-201/09 P и C-216/09 P, Сборник, стр. I-2239, точка 75. Макар Съдът да постановява, че решението на Комисията е валидно от формална гледна точка, обстоятелствата се различават от тези по настоящото производство по наличието на ново процедурно правило, овластяващо Комисията да взема решения от разглеждания вид.

29 — Вж. по аналогия Решение от 5 март 1980 г. по дело Könecke/Комисия, 76/79, Recueil, 1980 г., стр. 665, точки 14 и 15.

30 — Вж. напр. Решение от 27 септември 2007 г. по дело Ikea Wholesale, C-351/04, Сборник, стр. I-7723, точки 67 и 68. Вж. също член 8, параграф 1 от решението относно собствените ресурси, посочено в точка 10 по-горе.

68. Въпреки това, доколкото обжалваният регламент се позовава и на Договора за ЕО като правно основание, пита се дали член 37 ЕО или член 233 ЕО (понастоящем съответно членове 43 ДФЕС и 266 ДФЕС) може да не са предоставили компетентност на Комисията. Смятам, че не са.

69. Първо, Съвместното практическо ръководство относно изработването на общностно законодателство [31] посочва: „Ако прякото правно основание на нормативен акт е разпоредба от Договора, общото позоваване се съпътства от думите „и по-конкретно“, следвани от съответния член […] Ако обаче прякото правно основание на нормативния акт е норма от вторичното право […], съответният акт се посочва във второ позоваване, а приложимият член се предшества от думите „и по-конкретно“. Ако се предположи, че Комисията е следвала собствените си насоки, не е налице позоваване на конкретна разпоредба от Договора като пряко правно основание за обжалвания регламент. Позоваването в случая се отнася само до член 15, параграф 8 и член 16, параграф 5 от основния регламент.

70. Второ, член 37 ЕО не предоставя на Комисията никаква законодателна компетентност в областта на селското стопанство, освен да внася предложения до Съвета. Всяка мярка на това основание трябва да се приеме от Съвета.

71. Трето, макар да изисква изпълнение на Решение по дело Jülich I, член 233 ЕО сам по себе си не предоставя на Комисията правно основание за приемане на регламент, за който не съществува друго оправомощаване нито в Договора, нито във вторичното право — най-малкото когато са налице алтернативни начини за изпълнение, какъвто е случаят в настоящото производство.

72. Следователно според мен обжалваният регламент е невалиден от формална гледна точка, тъй като липсва правно основание, което да е било в сила към момента на приемането му.

73. Това обаче не означава, че Съдът не трябва да разгледа съответствието с основния регламент на изчислението, на което се основава обжалваният регламент. Дори ако последният е невалиден от формална гледна точка, националните агенции, до които са отправени искания, и националните юрисдикции, сезирани със спорове, трябва да коригират налозите върху производството така, че да са съобразени с Решение по дело Jülich I — със или без допълнителни указания от Комисията. Корекциите трябва да отговарят на изискванията на основния регламент в даденото му от Съда тълкуване и не би било разумно това тълкуване да се отлага до образуването на евентуално бъдещо дело Jülich III.

Валидност на изчисляването

74. По своята същност въпросът не е сложен — при извършването на изчисленията, които изисква член 15, параграф 1, буква г) от основния регламент, Комисията трябвало ли е да включи в „общата сума на възстановяванията“ възстановявания, които са могли да бъдат поискани по отношение на задълженията за износ, но които на практика никога не са били поискани, нито изплатени?

75. За съжаление, както показват настоящите дела, използваната фраза („обща сума на възстановяванията“) може да означава или „общата сума на подлежащите на поискване възстановявания“ или „общата сума на платените възстановявания“.

31 — Съвместно практическо ръководство на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията за лицата, участващи в изработване на законодателство в рамките на институциите на ЕС, 2003 г., актуализирано през 2009 г., точки 9.4 и 9.5.

76. Най-очевидният извод от тази липса на точност е, че при първоначалното формулиране на разпоредбата законодателят не е допуснал, че би могло да има каквото и да е двусмислие. Трудно ми е да си представя, че докато е изготвял и обсъждал метода за изчисляване на налозите върху производството, законодателят е имал ясна представа за алтернативните тълкувания на понятието „обща сума на възстановяванията“, водещи до два различни резултата при извършване на изчисленията, без да конкретизира кой от тях следва да се използва или най-малкото да предвиди възможност за избор в правната уредба за прилагане.

77. Едно от възможните обяснения е, че законодателят е предполагал, че всички подлежащи на поискване възстановявания ще бъдат действително поискани и изплатени. Когато понятие като „възстановявания“ се използва без допълнително квалифициране и ако контекстът не изисква друго, единственото естествено тълкуване е, че то се отнася до действително изплатени възстановявания.

78. С оглед на това ми се струва, че отправната точка трябва да бъде силна, макар и не непременно необорима, презумпция, че „обща сума на възстановяванията“ означава само действително изплатените възстановявания, с изключение на чисто потенциални възстановявания, които никога не са били поискани или изплатени.

79. Комисията обаче представя редица причини за тълкуването на това словосъчетание в смисъл, че то включва всички потенциални възстановявания, и тези твърдения трябва да се разгледат. Накратко, това тълкуване: i) е тълкуването, на което се основава Регламент № 1837/2002, който Съдът не е обявил за невалиден в Решение по дело Jülich I; ii) е съвместимо с включването в знаменателя на дробта на задължения за износ, за които не са потърсени възстановявания; iii) е съвместимо с препратките към прогнозни количества и суми в член 15 от основния регламент; и iv) гарантира, че производителите покриват разходите за възстановяванията при износ. Ще разгледам последователно тези твърдения.

Съответствие с тълкуване, което не е обявено за невалидно

80. Комисията твърди, че за обжалвания регламент просто е използвала същата база за изчисляване, каквато е приложена в Регламент № 1837/2002, разгледан от Съда в Решение по дело Jülich I и необявен за невалиден. За да осигури последователност през петте пазарни години, обхванати от основния регламент, тя е трябвало да използва този метод и в обжалвания регламент. Освен това същата база за изчисляване е използвана (без да бъде оспорена от производителите на захар) през предходни пазарни години в различни регламенти, съдържащи текстове по същество идентични с този на разглеждания тук основен регламент.

81. Не мога да приема тази обосновка, дори ако при изчисленията през предходните години наистина се счита, че „общата сума на възстановяванията“ и „общият тонаж на задължения за износ“ включват съответно възстановявания, които са могли да бъдат, но не са били поискани, и задължения за износ, за които възстановявания са могли да бъдат, но не са били поискани [32].

82. По дело Jülich I от Съда е поискано да изтълкува основния регламент по отношение на два елемента от цялостното изчисление — „излишъка, който може да бъде изнесен“, и „общия тонаж на задължения за износ“, използвани при по-нататъшното изчисляване на „средната загуба на тон“. От Съда не е поискано да се произнесе (и той не го прави) по правилното тълкуване на другия елемент от изчисляване на „средната загуба на тон“, а именно „общата сума на възстановяванията“. Следователно неговият извод, че „анализът на Регламент № 1837/2002 не е установил наличието на фактори, способни да накърнят действителността му“,

32 — Това предположение не е официално оспорено, но в съдебното заседание се изтъква, че нито производителите на захар, нито държавите членки са в състояние да го проверят.

не може да има отношение към начина, по който Комисията тълкува „общата сума на възстановяванията“ в посочения регламент. Дори ако, както заявява Комисията, всички използвани при изчисляването елементи бяха представени на Съда, преюдициалните въпроси и следователно анализът им от страна на Съда се ограничават само до някои от тези елементи. Те не включват разглеждания в настоящия случай елемент.

83. Няма отношение и фактът дали в предходни регламенти, уреждащи сектора на захарта и съдържащи подобни по същество правила, Комисията е използвала последователно едно и също тълкуване на „общата сума на възстановяванията“ при изчисляването на „средната загуба на тон“. Дори ако такава база бе действително използвана, и то без да бъде оспорена, неговата законосъобразност трябва да зависи не от повторното му използване и наличието на мълчаливо съгласие, а от правилно тълкуване на съответното оправомощаващо законодателство.

84. Приемам, че при коригирането на изчисленията, обявени от Съда за неправилни, Комисията може да сметне за разумно да се върне към установен във времето метод, който не е бил обявен за неправилен. Въпреки това фактът, че нейното тълкуване на понятието „обща сума на възстановяванията“ в Регламент № 1837/2002 не е било оспорвано или санкционирано от Съда, не означава, че алтернативното тълкуване, използвано в обявените за невалидни регламенти, е било неправилно. Последното също не е била оспорено, нито санкционирано от Съда.

85. Приемам също, че при равни други условия разпоредби, които са по същество еднакви, трябва да се тълкуват последователно. Основният регламент обаче въвежда значително по-различен режим за сектора на захарта в сравнение с предхождащия го и последвалия го регламент. В отсъствието на приемственост в контекста няма и категорична нужда от последователност в тълкуването във всяко отношение. Освен това, що се отнася до петте пазарни години, обхванати от основния регламент, Комисията е могла — ако допуснем, че е имало адекватно правно основание — да коригира последователно и петте регламента, определящи налозите върху производството, ако това се изискваше от Решение по дело Jülich I. Тя обаче явно не е обмисляла подобна възможност.

86. Следователно фактът, че понятието „обща сума на възстановяванията“ преди (и дори системно) е било тълкувано от Комисията като включващо възстановяванията, които са могли да бъдат, но не са били поискани, според мен не засяга начина, по който това словосъчетание е трябвало да се тълкува в контекста на член 15, параграф 1, буква г) от основния регламент.

Съгласуваност между числител и знаменател

87. Комисията поддържа, че е логически последователно при определянето на „средната загуба на тон“ („общата сума на възстановяванията“, разделена на „общия тонаж на задължения за износ“) да се приеме, че *както* числителят на дробта („общата сума на възстановяванията“), *така и* нейният знаменател („общият тонаж на задължения за износ“) включват *или* всички случаи, в които възстановявания са могли да бъдат предоставени, независимо дали в действителност такива са били платени или не, *или* само онези случаи, в които възстановявания са били действително платени. Би било непоследователно числителят да включва само случаите, в които възстановявания са действително платени, а знаменателят — всички случаи, в които възстановявания са могли да бъдат предоставени, независимо дали в действителност такива са били платени или не. Предвид обстоятелството, че по силата на Решение по дело Jülich I знаменателят трябва да включва всички случаи, в които възстановявания са могли да бъдат предоставени, същото трябва да важи и за числителя.

88. Този привидно привлекателен довод в крайна сметка не е убедителен.

89. Ако „средната загуба на тон“ трябваше да се определи единствено спрямо тонажа на задълженията за износ, по отношение на които възстановявания са действително платени, това щеше да наложи както числителят, така и знаменателят да се ограничат до случаите, в които възстановявания са платени. Такъв е подходът, възприет в обявените за невалидни регламенти, но Съдът е постановил, че знаменателят трябва да включва *всички* количества изнесени продукти, независимо дали възстановяване е платено или не.

90. При тези обстоятелства и ако на фразата „средна загуба на тон“ не се придава отклоняващо се от обичайната употреба значение[33], общата сума на действителните загуби (тоест на действителните възстановявания) трябва да се раздели на общия брой действително изнесени тонове. Макар и много по-трудно, сумата на платените за всеки изнесен тон възстановявания (понякога нула) би могла да се изчисли, а средната стойност — да се определи чрез събирането на тези суми и разделянето им на броя тонове (включително онези, за които са възстановени нулеви суми). Замяната на тези нулеви стойности с условни суми изглежда изцяло в разрез с логическата последователност.

91. Както посочва процесуалният представител на Tereos в съдебното заседание, ако търговец предложи четири килограма захар на цената на три, платената от клиента средна цена за килограм е равна на общата сума, разделена на четири, а не на три. Ако общата сума бъде разделена на три, това би означавало, че четвъртият „безплатен“ килограм не се взема предвид в знаменателя на дробта. Ако отнесем този анализ към изчислението, предвидено в член 15, параграф 1, буква г) от основния регламент, това би означавало да не се вземат предвид изнесените количества, за които не са платени възстановявания — което би противоречало на Решение по дело Jülich I.

92. Комисията не възприема точно този подход в обжалвания регламент, но постига почти същия резултат чрез добавяне към числителя. Ако (в примера „четири на цената на три“) обичайната цена за един килограм захар се добави към числителя, резултатът е същият като получения при пропускането на четвъртия килограм от знаменателя. Подходът на Комисията в голяма степен неутрализира промяната в знаменателя, изисквана от Решение по дело Jülich I, което обяснява защо новите налози, определени в обжалвания регламент, се различават несъществено от онези, определени в предходните регламенти, които Съдът е обявил за невалидни.

93. Не виждам как тази промяна в числителя се налага от съображение за вътрешна съгласуваност при определянето на елементите на делението, което следва да се извърши.

Съвместимост с „предвидимата“ обща загуба

94. Комисията обръща внимание на обстоятелството, че член 15 от основния регламент се позовава многократно на прогнозни[34] количества и суми, както и на задължения „които трябва да се изпълнят“. По-конкретно изчислението в член 15, параграф 3, при което се използват стойности, първоначално разчетени прогнозно за всяка пазарна година и след това коригирани предвид кумулативните общи стойности за петте разглеждани пазарни години, се позовава на „предвидимата обща загуба“ дори след така извършената корекция. Освен това в Решение по дело Jülich I Съдът уточнява, че „методът на изчисляване на прогнозираната обща загуба има за цел при всяко положение да установи по прогностичен и конвенционален начин загубите, дължащи се на реализацията на излишъците от продукцията на Общността“[35]. Комисията прави

33 — Не се твърди, че в конкретния случай „среден“ има значение, различно от „средноаритметичен“.

34 — Независимо че в текстовете на английски и на някои други езици се използват различни понятия (на английски език „forecast“, „estimate“ и „foreseeable“), други използват едно и също понятие последователно в целия текст (напр. на френски език „prévisible“; на немски език „voraussichtlich“), не изглежда да се цели разграничаване.

35 — Точка 43 от решението.

извода, че намерението не е сумите и количествата, които следва да се вземат предвид при изчисленията, да бъдат действителни стойности, окончателно установени след получаването на всички данни, а по-скоро да отразяват необходимостта в съответния бюджет да се предвиждат разходи и приходи. Предвид това Комисията заключава, че изчисленията целят отчитане на всички потенциално подлежащи на плащане възстановявания, а не на действително платените такива, независимо дали впоследствие са установени окончателни стойности.

95. Вярно е, че в основния регламент се използва прогнозна терминология. Това изглежда неминуемо, ако — както предписва регламентът — стойностите следва да се установят (съгласно член 15, параграф 1) отделно преди края на всяка пазарна година или (съгласно член 15, параграф 2) кумулативно преди края на петгодишния период. Това обаче не означава, че не трябва да се използват окончателни стойности, след като такива вече са налице; наистина член 15, параграф 2, буква а) — който засяга всички изчисления в член 15, параграф 2, макар че трябва да бъдат извършени преди края на петгодишния период — се позовава на „окончателната“ стойност, а в съображение 14 от регламента се споменава „общата отчетена загуба“.

96. Отбелязвам също, че обжалваният регламент е приет през ноември 2009 г., повече от три години след края на последната от разглежданите пазарни години, и не се твърди, че към този момент липсват окончателни стойности за действително платените възстановявания при износ. (Наистина, всички регламенти, коригирани с обжалвания регламент, са приети над три месеца след приключването на съответната пазарна година.) Освен това в съображение 7 от регламента за прилагане, приет от самата Комисия, се посочва, че предвиденият подход цели авансово плащане на налозите върху производството въз основа на прогнозни стойности, последвано от окончателно определяне на налозите при получаването на точна информация.

97. Ако целта е била изчислението да се ограничи до предвидимите възстановявания при износ, независимо дали те са били платени или не, и дори след като вече са налице окончателните стойности, бих очаквала законодателството да съдържа изрична разпоредба в този смисъл. В този си вид и тълкуван в своя контекст, текстът не сочи подобно намерение.

98. Следователно според мен доводът на Комисията не оборва презумпцията, че „обща сума на възстановяванията“ означава само действително платените възстановявания, с изключение на чисто потенциални възстановявания, които никога не са били поискани или платени.

По-точен резултат

99. В становището си до Съда Комисията представя таблица, която за всяка от петте пазарни години, обхванати от основния регламент, указва: i) сумата на възстановяванията, предоставени на производителите на захар[36], ii) налозите според изчисленията в обжалвания регламент и iii) налозите, преизчислени в съответствие с метода, предпочетен от жалбоподателите в главното производство. Тези стойности имат за цел да покажат, че през петгодишния период наложените от обжалвания регламент налози не включват предоставени възстановявания в размер от близо 60 милиона евро, докато налозите, определени по метода на жалбоподателите, не включват 346 милиона евро. Комисията твърди, че поради това налозите съгласно обжалвания регламент вече не покриват разхода за възстановяванията, а методът на жалбоподателите облагодетелства производителите дори в още по-голяма степен.

36 — Точното заглавие на тази графа се различава във версиите, представени по отделните дела. В една от тях се уточнява, че става дума за възстановявания при износ, а в друга — за „платени“ на производителите възстановявания. Всички стойности обаче са еднакви.

100. Стойностите, определени от Комисията като суми на предоставените възстановявания, са били предмет на разгорещени обсъждания. По-конкретно се твърди, че те включват възстановявания при износ, които не са платени в действителност [37], и/или възстановявания при производство. В съдебното заседание жалбоподателите представят по-различни стойности, които целят да покажат, че през петгодишния период наложените от обжалвания регламент налози надвишават предоставените възстановявания с 325 до 338 милиона евро, докато налозите, определени по метода на жалбоподателите, би надвишавал възстановяванията само с 39 до 53 милиона евро. (Освен това намирам, че нито една от общите стойности на предоставените възстановявания не може лесно да се обвърже със стойностите, посочени в документите на управителния комитет, изготвени от Комисията и председателството, както и че тези документи изглежда се различават едни от други, що се отнася до разглежданите суми.)

101. „Judex non calculat“, както отбелязва представителят на германското правителство в съдебното заседание. Предвид така разнообразните стойности, които са му представени, наистина е препоръчително Съдът да устои на изкушението да търси аритметично решение.

102. Едно обаче е ясно от двете групи стойности, представени на Съда — че никое от предложените изчисления не дава равенство между възстановяванията при износ и налозите върху производството. Всяка от сумите може да бъде по-висока от другата, а отклонението варира за различните години независимо от използвания метод (напр. и при двата метода налозите върху производството са по-ниски от възстановяванията за износ за пазарната 2002/2003 година и по-високи за пазарната 2003/2004 година).

103. Несъмнено би било добре да можем да тълкуваме основния регламент така, че отклонението да се сведе до минимум. Степента на изменчивост на представените стойности обаче категорично сочи, че подобен изход не може да се гарантира, независимо дали „общата сума на възстановяванията“ включва или изключва потенциалните възстановявания, които не са платени в действителност. Това може да се дължи на обстоятелството, че цялостният резултат се влияе от други фактори, които не са свързани с изчислението, предвидено в член 15, параграф 1 от основния регламент. Без значение какво е обяснението обаче, то не оправдава изопачаването на параметрите на изчислението с цел постигане на определен резултат.

104. Въз основа на член 2, параграф 3 и член 6 от решението относно собствените ресурси [38] отбелязвам също, че само 75 % от събраните налози върху производството се внасят в бюджета на ЕС, като внесената сума няма конкретно предназначение. Следователно обосновката, че се търси точно равенство между налози и възстановявания, е значително отслабена.

105. Поради това предлагам на Съда да вземе предвид начина, по който основният регламент е *замислен* да гарантира, че налозите върху производството покриват разхода за възстановяванията при износ, а не толкова как конкретните изчисления може да се отклоняват от считания за идеален резултат.

37 — Отбелязвам, че *ако* (но само ако) такива възстановявания са включени в общата сума на „предоставените възстановявания“, това би изисквало по-високи налози върху производството за тяхното покриване; един от начините за постигане на по-високи налози върху производството е включването на същите неплатени в действителност възстановявания в числителя на дробта, която разглеждаме в настоящото производство.

38 — Вж. точки 7 и 8 по-горе.

106. Целта на основния регламент се свежда до това, че „производителите трябва да носят пълна финансова отговорност за натрупаните през всяка пазарна година загуби от реализирането на пазара на тази част от продукцията на Общността по квотата, която представлява излишък спрямо вътрешното потребление на Общността“ [39]. Тази цел обаче трябва да се постигне „по справедлив и в същото време ефикасен начин“ [40], а не само с аритметичната точност на просто делене на загуби с излишък [41].

107. Може да се окаже полезно изчислителните стъпки да бъдат разгледани в порядък, различен от този, предписан в член 15, параграф 1 от основния регламент.

108. „Общата загуба“, която следва да се покрие от налозите върху производството, не е всички загуби, понесени от ЕС за всички възстановявания, платени във връзка с износа през пазарната година. Тя е част от тази загуба, относима към „излишъка, който може да бъде изнесен“. „Излишъкът, който може да бъде изнесен“, от своя страна, е онази част от производството по квоти А и Б в ЕС, която съставлява излишък спрямо вътрешното потребление. Независимо кои конкретни количества захар са изнесени в действителност, наличието на такъв излишък създава нужда от износ и следователно води до плащане на възстановявания при износ. Същевременно, дори ако производството не надвишаваше потреблението, някои видове износ пак биха отговаряли на условията за плащане на възстановявания. Следователно е логично — и изцяло в съответствие с принципа на самофинансиране, закрепен в основния регламент — към излишъка, който може да бъде изнесен, да се отнесе само тази част от разхода за възстановяванията при износ, която би възникнала само ако този излишък съществуваше, а налозите върху производството да се ограничат до нива, които покриват само тази част от общия разход.

109. Частта от общия разход, относима към излишъка, който може да бъде изнесен, се изчислява пропорционално. На общия тонаж на задълженията за износ през дадена пазарна година съответства обща сума на възстановявания. Тази обща сума (числителят), разделена на този общ тонаж (знаменателя), представлява средното възстановяване за всеки тон; то се умножава по тонажа на излишъка, който може да бъде изнесен, за да се получи относимата към този излишък сума — „общата загуба“, която ще определи сумата на налозите върху производството.

110. В точка 89 и сл. по-горе обясних защо ми се струва логично при определянето на „средната загуба на тон“ в числителя да се включат само действително платените възстановявания, ако в знаменателя на дробта се включват всички изнесени количества. Дали обаче този възглед е в съответствие с характера и замисъла на изчисляването на „общата загуба“, от която се определят налозите върху производството? Смятам, че да.

111. В „излишъка, който може да бъде изнесен“, не се отчитат всички изнесени количества, които дават право на възстановяване (ако съм разбрала Комисията в съдебното заседание, този излишък е равен на близо половината от тези количества). Вътрешното потребление се задоволява отчасти от внос или от стокови наличности от предходната пазарна година. Следователно от продукцията по квоти А и Б през която и да е пазарна година някои количества ще се потребяват в рамките на ЕС, други ще бъдат изнесени, а трети ще се съхраняват за следващата пазарна година. Съотношенията обаче няма да отговарят на предвиденото в член 15, параграф 1 от основния регламент делене между вътрешно потребление и излишък, който може да бъде изнесен.

39 — Съображение 11 от основния регламент.

40 — Съображение 9 от основния регламент.

41 — Вж. също Решение по дело Jülich I, точки 42 и 43.

112. Следователно целта при определянето на „излишъка, който може да бъде изнесен“, като стъпка от определянето на „общата загуба“ не е да може да се прогнозира сумата на действително платеното възстановяване за всеки тон. Целта е по-скоро да се определи степента, в която общата сума на възстановяванията е увеличена от наличието на излишък, който може да бъде изнесен. Действително изнесените количества се състоят от количествата, изнесени в натурално състояние, и тези, изнесени в преработени продукти; последните включват количества, за които са платени възстановявания, и такива, за които възстановявания не са платени. Изглежда разумно да се допусне, че разглежданите съотношения се отнасят до всички изпълнени задължения за износ, независимо дали се отнасят към излишъка, който може да бъде изнесен или не. Следователно тези съотношения трябва да бъдат отразени в „средната загуба на тон“, относима към излишъка. Този резултат се постига, като възстановяванията, които не са платени в действителност, се изключат от „общата сума на възстановяванията“ по член 15, параграф 1, буква г) от основния регламент, а не като се включат в нея.

113. С оглед на това отново подчертавам, че не виждам причина за отклоняване от презумпцията, която изведох от текста на разпоредбата в точка 74 и сл. по-горе. Следователно смятам, че изразът „обща сума на възстановяванията“ в член 15, параграф 1, буква г) от основния регламент обхваща само действително платени възстановявания и че обжалваният регламент е невалиден, доколкото изчислението на налозите, определени за съответните пазарни години, включва в „общата сума на възстановяванията“ по смисъла на посочената разпоредба възстановявания, които са могли да бъдат поискани по отношение на задължения за износ, но които никога не са били поискани, нито платени.

Други основания за невалидност

114. Горепосочените доводи изглеждат достатъчни, за да се отговори на поставените на Съда въпроси относно валидността на обжалвания регламент от формалноправна и материалноправна гледна точка и относно правилното тълкуване на член 15, параграф 1, буква г) от основния регламент. В хода на производството обаче са отправени редица други възражения срещу валидността на обжалвания регламент. Тях ще разгледам по-накратко.

115. Всички тези възражения произтичат главно от факта, че в обжалвания регламент Комисията не се ограничава до стриктното прилагане на тълкуването на основния регламент, дадено в Решение по дело Jülich I. Ясно обясних, че подкрепям позицията на жалбоподателите в главното производство — и на всички представили становища правителства с изключение на едно, — че промяната при изчисляването на „общата сума на възстановяванията“ в обжалвания регламент не само не се изисква от това решение, но е и несъвместима с него, тъй като тя неутрализира действието на решението, което предвижда, че „задълженията за износ, които трябва да бъдат изпълнени“, включват всички изнесени количества, независимо дали възстановявания са платени или не. Предвид тази несъвместимост се твърди, че обжалваният регламент нарушава принципите на правна сигурност, забрана за прилагане на закона с обратна сила и защита на оправданите правни очаквания, че има порок в мотивите и че Комисията е извършила злоупотреба с власт.

116. Що се отнася до първите три принципа, за които се твърди, че са нарушени, от постоянната съдебна практика следва, че макар в общия случай принципът на правна сигурност да не допуска мярка на ЕС да влезе в сила към момент отпреди публикуването ѝ, по изключение това е възможно, когато го изисква преследваната цел и когато оправданите правни очаквания на заинтересуваните лица са надлежно зачетени[42]. Следователно, в случай че тези условия са изпълнени, трябва да се приеме, че при обявяването на регламент на Комисията за невалиден

42 — Вж. в последно време Решение от 19 март 2009 г. по дело Mitsui & Co. Deutschland, C-256/07, Сборник, стр. I-1951, точка 32.

от Съда на основание на конкретни пороци, Комисията може да приеме нов нормативен акт с обратна сила, за да отстрани установените пороци, когато произтичащата от невалидността ситуация също е несъвместима с правото на ЕС и когато тази несъвместимост не може да бъде отстранена без нов нормативен акт.

117. В конкретния случай, както вече изтъкнах[43], приемането на нов нормативен акт е само един от начините за действие в тази ситуация. Следователно не е сигурно, че постигането на целта действително е изисквало приемането на нов регламент. Във всеки случай обаче Решение по дело Jülich I не изисква — нито изрично, нито имплицитно — промяна в метода на изчисляване на „общата сума на възстановяванията“. Доколкото този аспект от изчислението не е предмет на оценка от страна на Съда, всички засегнати лица могат да имат оправдани правни очаквания, че той няма да бъде изменен с обратна сила. Поради това съм съгласна, че обжалваният регламент нарушава принципите на правна сигурност, забрана за прилагане на закона с обратна сила и защита на оправданите правни очаквания.

118. Що се отнася до задължението на Комисията да посочи мотивите за промяна в метода на изчисляване на „общата сума на възстановяванията“, трябва да се признае, че преамбюлът на обжалвания регламент съдържа обяснение — макар и невалидно според мен — защо отново се прибягва към метода на изчисляване, използван в Регламент № 1837/2002. Ясно е също, че подробните изчисления на Комисията и цифрите, на които те се основават, са предоставени на държавите членки в управителния комитет. Освен това за производителите на захар изглежда не е било трудно да се снабдят с тези данни своевременно с цел внасяне на жалби за отмяна пред Общия съд, а релевантните документи са му представени като приложения към няколко групи възражения. При тези обстоятелства бих се поколебала да обявя обжалвания регламент за невалиден единствено на основание непълнота на мотивите за приемането му.

119. На последно място, твърдението за злоупотреба с власт е представено пред Съда в две форми. В по-общ план се твърди, че правомощията на Комисията да приеме нов регламент не се простират до внасянето на промени в метода на изчисляване на „общата сума на възстановяванията“. Макар и да споделям тази теза, не смятам за необходимо да я разглеждам като отделно основание за невалидност. Твърди се по-конкретно, че подходът на Комисията не е мотивиран от стремежа да се осигури съответствие с член 15 от основния регламент, а от знанието, че бюджетът на собствените ресурси не разполага с достатъчно средства, за да бъдат върнати всички суми, които биха били дължими, ако не се извърши промяна в „общата сума на възстановяванията“, което би наложило допълнителни вноски от държавите членки. Ако това бъде установено, според мен би съставлявало несъмнена злоупотреба с власт. В контекста на настоящите преюдициални запитвания обаче Съдът не разполага с доказателства, за да направи извод дали случаят е такъв или не.

120. Сега ще разгледам двата въпроса, повдигнати само по дело British Sugar, единият от които обаче е релевантен за всички подобни производства, а другият може да бъде релевантен в някои други държави членки.

Лихва върху подлежащите на връщане суми

121. Ясно е, че част от сумите на налозите върху производството са надплатени въз основа на невалидни актове от законодателството на ЕС. Поискани по надлежния ред, тези суми трябва да бъдат върнати, няколко години след като са били събрани, на производителите от националните агенции, а след това — от ЕС на националните агенции. Във всяко производство, в което се иска подобно връщане на средства, е важно да се знае дали върху тези суми се дължи лихва.

43 — В точка 66 по-горе.

122. В главното производство по дело British Sugar английското право по принцип допуска иск за плащане на лихви, но националната агенция твърди, че лихви не могат да бъдат присъдени, защото самата агенция не може да поиска от ЕС възстановяване на лихвите. Тя се позовава на точка 4 от насоките на Комисията към държавите членки за прилагането на обжалвания регламент[44], която гласи, че от собствените ресурси на ЕС не може да се приспада лихва върху суми, върнати на производителите от държава членка, тъй като релевантната правна уредба не предвижда основание за подобно приспадане.

123. Запитващата юрисдикция следователно иска да се установи дали правото на ЕС допуска присъждането на лихви на производителите, ако националната агенция не може да поиска съответната лихва да ѝ бъде възстановена от собствените ресурси на ЕС, дали е вярно, че не може да се претендира за плащането на подобна лихва и дали правото на ЕС допуска национална юрисдикция или агенция да упражни правото си на преценка съгласно националното законодателство и да не предостави лихва.

124. Съгласно постоянната съдебна практика, в отсъствието на разпоредби на правото на ЕС относно възстановяването на такси, недължимо събрани въз основа на обявени за невалидни регламенти на ЕС, всички допълнителни въпроси, като плащането на лихви, включително лихвения процент и датата, от която лихвата следва да се начислява, трябва да се решат в съответствие с националните правила[45]. Запитващата юрисдикция не е сигурна обаче в каква степен правната уредба на ЕС, и по-конкретно нормите, свързани с възможността или невъзможността държава членка да получи лихва от средства на ЕС, може да ограничи прилагането на тези национални правила.

125. Струва ми се, че отправната точка трябва да бъде основанието, на което изобщо се присъжда лихва. Това основание може да се открие в забраната за обогатяване, което е „несправедливо“ според терминологията на общото право или „неоснователно“ или недължимо[46] според редица гражданскоправни системи.

126. В Решение по дело Masdar[47] големият състав на Съда посочва: „[с]ъгласно общите за правото на държавите членки принципи всеки, който е понесъл загуба, увеличила имуществото на другиго, без да има правно основание за такова обогатяване, по общо правило има право да иска от обогатилия се да му върне полученото до размера на обедняването. […] [И]скът за неоснователно обогатяване, както е предвидено в повечето национални правни системи, не включва условие за наличие на противоправно или виновно поведение на ответника. […] От друга страна, […] е необходимо да няма валидно правно основание за това обогатяване. […] Като се има предвид, че неоснователното обогатяване, както е определено по-горе, представлява източник на извъндоговорни задължения, който е общ за правния ред на държавите членки, същите принципи следва да се прилагат и спрямо Общността, когато физическо или юридическо лице я упреква, че неоснователно се е обогатила за негова сметка“. Тези съображения изглеждат особено приложими към обстоятелствата по настоящите дела.

127. Когато в бюджета на ЕС пряко или косвено постъпи от икономически оператор сума, на която ЕС няма законно право, той се обогатява неоснователно. Тази ситуация в значителна степен се компенсира от връщането на съответната главница. През периода от събирането до връщането ѝ обаче сумата е на разположение на ЕС, а не на икономическия оператор. Средства, които са на разположение на дадена страна, носят лихва именно за тази страна.

44 — „Non-paper“, представен на Съда.

45 — Вж. Решение от 15 септември 1998 г. по съединени дела Ansaldo Energia и др, C-279/96, C-280/96 и C-281/96, Recueil, стр. I-5025, точка 28 и цитираната съдебна практика, вж. също Решение от 8 март 2001 г. по съединени дела Metallgesellschaft и др., C-397/98 и C-410/98, Recueil, стр. I-1727, точка 86 и Решение от 7 септември 2006 г. по дело C-470/04 N, Recueil, стр. I-7409, точка 60.

46 — За актуален сравнителен анализ вж. Unjust enrichment and public law, a comparative study of England, France and the EU. Rebecca Williams, Hart, 2010.

47 — Решение от 16 декември 2008 г. по дело Masdar(OK)/Комисия, C-47/07 P, Сборник, стр. I-9761, точки 44—47.

128. В тази ситуация от значение е не толкова потенциалното неоснователно обогатяване на страната, в чието владение се намира сумата, а невъзможността на лишената от владение страна да се обогати по нормалния ред. Такава е логиката на точки 82—89 от Решение на Съда по дело Metallgesellschaft[48], в които се заключава, че авансовото облагане с данък, който противоречи на правото на ЕС, дава право на данъкоплатеца да претендира „лихвата, която би се натрупана върху сумата, която не е ползвана поради авансовото облагане с данъка“. В съответствие с Решение по дело Masdar този принцип трябва да се прилага и в случаите, когато самият ЕС, а не държава членка, е отговорен за грешка, допусната при събирането на данъци.

129. Следователно намирам, че общият принцип, който не допуска неоснователно обогатяване, изисква да се предостави възможност на производител на захар, който има право да му бъде върнат налог, събран от компетентната национална агенция и внесен в бюджета на ЕС, да претендира плащането на лихва върху съответната сума за периода, през който тази сума не е била на негово разположение за ползване.

130. Освен това, доколкото съответната сума е налична в самия бюджет на ЕС, а не в бюджета на държавата членка, националната агенция, която е отговорна за изплащането на лихвата, трябва да може да възстанови от бюджета на ЕС както лихвата, така и главницата.

131. В това отношение не намирам за убедителни доводите, че законодателството относно собствените ресурси не предвижда изплащането на подобна лихва. От една страна, не е необходима изрична разпоредба, за да се допусне прилагането на общ принцип като разглеждания в настоящото производство; от друга страна, не е посочена разпоредба, която да не допуска изплащането на лихва. За сметка на това разглежданата правна уредба[49] предвижда изрична разпоредба за плащане на лихва от държавите членки при забава в кредитирането на дължимите суми. Би било несправедливо, ако не е налице възможност за получаване на лихва в обратната ситуация, когато суми са били недължимо кредитирани.

132. Комисията твърди обаче, че 25 % от сумата на налозите върху производството, задържани от държавите членки „под формата на разходи по събирането“, трябва да се използват за покриването на лихвите, които националната агенция е задължена да плати съгласно националното законодателство. Комисията изхожда от предпоставката, че при облагането с налог от държавите членки и внасянето на сумите в собствените ресурси на ЕС отношенията между данъкоплатеца и държавата членка не може да се приравняват с отношенията между държавата членка и ЕС. Ако национална агенция не събере дължим налог, това не освобождава държавата членка от задължението ѝ да внесе съответната сума в бюджета на ЕС, ведно с начислената лихва[50]. В същия ред на мисли фактът, че държава членка може да е задължена да плати лихва върху подлежащи на връщане суми от недължимо обложени собствени ресурси, не предполага съответно право на тази държава да претендира лихва от ЕС за коригиране на сметките. Задържаните от държавата членка 25 % са предназначени да покрият всички разходи, свързани със събирането, включително тези, които произтичат от национални съдебни спорове, уреждащи последиците от надплащания. Тъй като плащанията на лихви се постановяват съгласно националното законодателство в рамките на национално производство, те трябва да се разглеждат като разходи по събирането.

48 — Посочено в бележка под линия 45 по-горе.

49 — Член 11, параграф 1 от регламента относно собствените ресурси (вж. точка 12 по-горе).

50 — Вж. Решение от 15 ноември 2005 г. по дело Комисия/Дания, C-392/02, Recueil, стр. I-9811, точка 63.

133. Мисля, че това становище не е убедително. Ако несъбирането от национална агенция на дължим налог не освобождава държавата членка от задължението ѝ да внесе съответната сума в бюджета на ЕС ведно с начислената лихва, то логичното заключение е, че при незаконосъобразно облагане с налог от страна на законодателя на ЕС, който налог е събран и внесен в бюджета на ЕС от държавите членки, които от своя страна са задължени да върнат на данъкоплатците съответните суми с лихва, ЕС не е освободен от задължението си да върне тези суми на държавите членки ведно със съответната лихва.

134. Що се отнася до задържаните от държавите членки 25 %, вярно е, че този процент трябва да отразява учудваща неефективност, ако предназначението му е да покрива единствено действителните разходи по събирането. Можем да се надяваме, че в действителност само част от него ще бъде използвана за тази цел. Законодателството относно собствените ресурси обаче не указва, че остатъкът е предназначен за покриване на лихви върху върнати налози, недължимо събрани въз основа на обявени за невалидни регламенти на ЕС — което не попада в обхвата на обичайното значение на „събиране“.

135. В това отношение ми се струва, че най-очевидният подход е този, застъпен в становището на френското правителство, което разглежда общата сума на налога като разпределена между ЕС и държавата членка — 75 % от налога е внесен в бюджета на ЕС, а държавата членка задържа остатъка от 25 %. Следователно 75 % от подлежащата на връщане сума, ведно с припадащата се към тази част лихва, следва да се начисли за сметка на бюджета на ЕС, а остатъкът — да се покрие от държавата членка.

136. Следователно на първите две части от четвъртия въпрос, зададен от High Court, трябва да се отговори, че правото на Съюза допуска икономически оператори да получат от съответната национална агенция лихви върху надплатени въз основа на невалиден регламент суми, както и тази агенция да получи равностойни лихви от бюджета на ЕС.

137. Остава да се отговори на третата част от този въпрос — дали правото на ЕС допуска национална юрисдикция да упражни правото си на преценка съгласно националното законодателство и изобщо да не присъди лихви.

138. Що се отнася до запитващата юрисдикция, правото на такава преценка е предвидено в член 35A, алинея 1 от Senior Courts Act 1981 [Закона за върховните съдилища от 1981 г.]: „[…] в производства […] за събиране на вземане […] във всяка сума, по отношение на която се постановява решение, може да бъде включена проста лихва — при лихвен процент, който съдът прецени за целесъобразен, върху цялото вземане или върху част от него […], за целия или за част от периода от датата на възникване на основанието за спора до [датата на плащане или постановяване на решение]“.

139. Съгласно съдебната практика подобни национални разпоредби са приложими към определянето на лихвата във всеки подобен на настоящия случай на присъждане на лихва.

140. Това обаче е вярно „в отсъствието на разпоредби на правото [на ЕС] относно възстановяването на такси, недължимо събрани въз основа на обявени за невалидни регламенти [на ЕС]“ [51].

141. Макар в настоящите дела да е възможно да няма такива „разпоредби“ на правото на ЕС, смятам, че отделните национални разпоредби трябва да отстъпят по приоритет пред принцип, който е общ за правните системи на държавите членки и признат при прилагането на правото на ЕС. Съгласно този принцип лихва подлежи на възстановяване като компенсация за отнетото

51 — Решение по дело Ansaldo Energia и др. (посочено в бележка под линия 45 по-горе), точка 28.

право на ползване върху недължимо събрани суми. Ако е налице основателна причина за намаляване на присъдената лихва (например в резултат от поведението на жалбоподателя), националната юрисдикция може да упражни правото си на преценка съгласно националното законодателство и да стори това. Само фактът обаче, че би могла да възникне загуба за бюджета на ЕС, не може да се счита за основателна причина за тази цел по силата на правото на Съюза.

Приложим обменен курс

142. Последният въпрос, който следва да се разгледа, е релевантен само когато средства трябва да се върнат във валута, различна от евро. Следователно от трите главни производства този аспект засяга единствено делото British Sugar, като обаче може да е от значение в други държави членки. Като се има предвид, че i) надплатените суми първоначално са изразени в евро, а след това в различни моменти — преобразувани в лири стерлинги за целите на събирането, ii) всички суми за възстановяване от бюджета на ЕС в полза на националната агенция ще трябва да бъдат преобразувани от евро в лири стерлинги към по-късна дата, и iii) обменният курс е търпял колебания през разглеждания период, към коя дата или дати трябва да се изчислят необходимите валутни преобразувания?

143. Съгласно член 6 от обжалвания регламент, членове 1—4 се прилагат от датите на влизане в сила на съответните регламенти, чиито разпоредби те заменят. Освен това точка 5 от насоките на Комисията към държавите членки за прилагането на обжалвания регламент [52] предвижда: „[п]ри събирането на налозите в сектора на захарта неприелите еврото държави членки са преобразували сумите, определени в евро в съответните регламенти относно сектора на захарта, за да впишат сумите по сметката за собствени ресурси. За осигуряване на последователност и предвид обстоятелството, че коригиращият регламент се прилага с обратна сила, коригираните налози следва да се преобразуват по същия обменен курс, който държавата членка е използвала към момента на изчисляването на първоначалните налози върху производството на захар. Въпреки че връщането на недължимо събраните налози се урежда от националното законодателство, използването на съответно приложимия в исторически план обменен курс изглежда съответства на характера и целите на този механизъм за връщане, както и на стремежа да се избегнат нарушения при връщането на средства в различните държави членки“. След това насоките напомнят на държавите членки за годишните регламенти, които определят за всяка от разглежданите пазарни години конкретния обменен курс, приложим в частност към налозите върху производството, по отношение на националните валути на държавите членки, които не са приели единната валута.

144. Жалбоподател в Англия и Уелс има право обосновано да претендира парична сума, изразена в чужда валута. Ако искането му бъде уважено, сумата се присъжда в съответната валута „или в нейната равностойност в лири стерлинги, определена към момента на плащането“ [53]. На това основание British Sugar претендира пред националната юрисдикция връщане на надплатената сума, установена в евро и преобразувана в лири стерлинги по курса, приложим към момента на плащането.

145. Запитващата юрисдикция се интересува дали приложимият обменен курс се определя от правото на ЕС; ако да, дали член 6 от обжалвания регламент изисква да се използва курса, приложен към изчислението на първоначалния налог; ако да, дали член 6 е валиден.

52 — Вж. бележка под линия 44 по-горе.

53 — В това отношение British Sugar се позовава на Практически указания 16 (точка 9.1) и 40Б (точка 10) от правилата за производството по граждански дела (Civil Procedure Rules).

146. Вече направих извода, че обжалваният регламент е невалиден като цяло от формалноправна гледна точка, както и че е невалиден от материалноправна гледна точка, доколкото се основава върху конкретен изчислителен метод. Предвид това ми се струва ненужно да анализирам по-нататък значението и валидността на член 6, отнасящ се само до датите на влизане в сила и прилагане на разпоредби, които считам за невалидни.

147. Тъй като обаче същият въпрос ще възниква по повод на всеки следващ регламент, приеман с цел да замени обжалвания регламент, уместно е да уточним дали датата, към която следва да се определи приложимият обменен курс, попада в обхвата на правото на ЕС.

148. Приложимият обменен курс по принцип е „допълнителен въпрос, свързан с връщането на средства“ съгласно постоянната съдебна практика[54], и като такъв трябва да се разгледа в съответствие с националните разпоредби.

149. Както Комисията изтъква обаче, тези разпоредби не функционират изолирано и националната юрисдикция не може да пренебрегне аспекти, регламентирани от правото на ЕС — по-конкретно факта, че при първоначалното събиране на налозите върху производството са приложени специфични обменни курсове, определени за всяка пазарна година. Споделям становището на Комисията, че ако искането на производител следва да се определи въз основа на restitutio in integrum, логичният подход би бил да се вземат предвид именно тези обменни курсове. Ако независимо от това по силата на национални разпоредби се прибегне до по-актуален обменен курс, изглежда уместно при присъждането на лихви националната юрисдикция да отчете възможните непредвидени печалби (или загуби).

Заключение

150. Предвид всичко изложено по-горе предлагам на Съда да даде следния отговор на въпросите, поставени от Finanzgericht Düsseldorf, High Court of Justice (England and Wales) и Tribunal de grande instance de Nanterre:

— Регламент (ЕО) № 1193/2009 на Комисията от 3 ноември 2009 година за поправка на регламенти (ЕО) № 1762/2003, (ЕО) № 1775/2004, (ЕО) № 1686/2005 и (ЕО) № 164/2007 и за определяне на размера на налога върху производството в сектора на захарта за пазарните години 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 и 2005/2006 е невалиден от формална гледна точка, доколкото има за правно основание Регламент (ЕО) № 1260/2001 на Съвета от 19 юни 2001 година за общата организация на пазарите в сектора на захарта, и по-конкретно член 15, параграф 8, първо тире и член 16, параграф 5 от него;

— Регламент (ЕО) № 1193/2009 е невалиден от материалноправна гледна точка, доколкото изчислението на налозите, определени за съответните пазарни години, включва в „общата сума на възстановяванията“ съгласно член 15, параграф 1, буква г) от Регламент (ЕО) № 1260/2001 възстановявания, които са могли да бъдат поискани по отношение на задължения за износ, но които в действителност не са били поискани, нито платени;

— изразът „обща сума на възстановяванията“ в член 15, параграф 1, буква г) от Регламент (ЕО) № 1260/2001 обхваща единствено действително платени възстановявания;

— правото на ЕС допуска икономически оператори да получат от съответната национална агенция лихви върху надплатени въз основа на недействителен регламент суми, както и тази агенция да получи равностойни лихви от бюджета на ЕС; когато упражнява правото си на преценка съгласно националното законодателство и не присъди лихви при подобни

54 — Вж. точка 124 по-горе.

обстоятелства, националната юрисдикция трябва да вземе предвид факта, че незаконосъобразността на първоначалния налог е отговорност на ЕС и че правото на Съюза забранява „неоснователното обедняване“ на лице, лишено от възможността да се ползва от парична сума в резултат от мярка, която нарушава това право;

— когато национална юрисдикция разпореди на национална агенция да върне суми, надплатени в полза на последната съгласно невалиден регламент във валута, различна от евро и впоследствие преобразувана в евро при внасянето ѝ в бюджета на ЕС, всички допълнителни въпроси, като валутата, в която е разпоредено да се извърши връщането на средствата, и датата, релевантна за определяне на приложимия обменен курс, трябва да се уредят в съответствие с националното законодателство, като се имат предвид съответните разпоредби на правото на ЕС, приложими към свързани с това въпроси, включително присъждането на лихви.