Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

27. september 2012*

»Fælles landbrugspolitik — fælles markedsordning — sukker- og isoglucoseproducenter — beregning af produktionsafgifter — gyldigheden af en beregningsmetode, hvormed der tages hensyn til fiktive restitutionsbeløb for de mængder sukker, der er eksporteret uden restitutioner — lovgivningens tilbagevirkende kraft — valutakurs — tilkendelse af renter«

I de forenede sager C-113/10, C-147/10 og C-234/10,

vedrørende anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Finanzgericht Düsseldorf (sag C-113/10) (Tyskland), High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division (sag C-147/10) (Det Forenede Kongerige), og Tribunal de grande instance de Nanterre (sag C-234/10) (Frankrig) ved afgørelser af henholdsvis 22. februar, 12. marts og 6. maj 2010, indgået til Domstolen den 2. og 29. marts samt den 12. maj 2010, i sagerne

Zuckerfabrik Jülich AG (sag C-113/10)

mod

Hauptzollamt Aachen,

British Sugar plc (sag C-147/10)

mod

Rural Payments Agency, an Executive Agency of the Department for Environment, Food & Rural Affairs,

og

Tereos – Union de coopératives agricoles à capital variable (sag C-234/10)

mod

Directeur général des douanes et droits indirects,

Receveur principal des douanes et droits indirects de Gennevilliers,

har

* Processprog: tysk, engelsk og fransk.

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne A. Prechal, K. Schiemann, L. Bay Larsen (refererende dommer) og C. Toader,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. juni 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Zuckerfabrik Jülich AG ved Rechtsanwälte H.-J. Prieß og B. Sachs

— British Sugar plc ved K. Lasok, QC, og barrister G. Facenna

— Tereos – Union de coopératives agricoles à capital variable ved avocate N. Coutrelis

— den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongeriges regering ved S. Hathaway og H. Walker, som befuldmægtigede

— den franske regering ved G. de Bergues og B. Cabouat, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved F. Díez Moreno, som befuldmægtiget

— den litauiske regering ved R. Mackevičienė og R. Krasuckaitė, som befuldmægtigede

— den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved P. Rossi, B. Schima, D. Bianchi og K. Banks, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. oktober 2011,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører hovedsageligt gyldigheden af Kommissionens forordning (EF) nr. 1193/2009 af 3. november 2009 om berigtigelse af forordning (EF) nr. 1762/2003, (EF) nr. 1775/2004, (EF) nr. 1686/2005 og (EF) nr. 164/2007 og om fastsættelse af produktionsafgifterne i sukkersektoren for produktionsåret 2002/03, 2003/04, 2004/05, 2005/06 (EUT L 321, s. 1).

2 Disse anmodninger er indgivet under sager mellem henholdsvis Zuckerfabrik Jülich AG (herefter »Jülich«) og Hauptzollamt Aachen, British Sugar plc (herefter »British Sugar«) og Rural Payments Agency, an Executive Agency of the Department for Environment, Food & Rural Affairs (herefter »Rural Payments Agency«), samt Tereos – Union de coopératives agricoles à capital variable (herefter »Tereos«) og directeur général des douanes et droits indirects et au receveur principal des douanes et droits indirects de Gennevilliers (Frankrig) vedrørende afgifter betalt for enten alle eller nogle af produktionsårene 2002/03-2005/06.

Retsforskrifter

3 Artikel 8, stk. 1, i Rådets afgørelse 2000/597/EF, Euratom af 29. september 2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EFT L 253, s. 42) bestemte, at De Europæiske Fællesskabers egne indtægter, såsom navnlig de afgifter, der er fastsat inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker, opkræves af medlemsstaterne i henhold til deres nationale love og administrative bestemmelser, som i givet fald tilpasses fællesskabsforskrifternes krav.

4 Det samme gælder for de nævnte afgifter i henhold til artikel 8, stk. 1, i Rådets afgørelse 2007/436/EF, Euratom af 7. juni 2007 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EUT L 163, s. 17), der, som fastsat i dennes artikel 10, har ophævet afgørelse 2000/597 med virkning fra den 1. januar 2007.

5 Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 178, s. 1, herefter »grundforordningen«), som blev ophævet ved Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 af 20. februar 2006 om den fælles markedsordning for sukker (EUT L 58, s. 1), fastsatte bl.a. en ordning med selvfinansiering i sukkersektoren gennem produktionsafgifter.

6 Som det fremgår af 11. betragtning til grundforordningen, hvilede den fælles markedsordning for sukker dels på princippet om producenternes fulde finansielle ansvar for de tab, der hvert produktionsår opstod som følge af afsætningen af Fællesskabets overskudsproduktion under kvoteordningen i forhold til det interne forbrug, dels på en ordning med pris- og afsætningsgarantier, der var differentieret efter de produktionskvoter, som var tildelt de enkelte virksomheder.

7 Det fremgår af 13. betragtning til denne forordning, at princippet om det finansielle medansvar sikredes gennem producenternes bidrag, som betaltes i form af en basisproduktionsafgift, der opkrævedes af den samlede produktion af A- og B-sukker, men var begrænset til 2% af interventionsprisen for hvidt sukker, samt en B-afgift, der opkrævedes af produktionen af B-sukker, men højst kunne udgøre 37,5% af nævnte pris. Disse grænser gav i princippet ikke mulighed for at opnå den tilstræbte selvfinansiering for sektoren i det enkelte produktionsår. Der måtte derfor i dette tilfælde foreskrives opkrævning af en tillægsafgift.

8 14. betragtning til nævnte forordning havde følgende ordlyd:

»Tillægsafgiften bør, bl.a. ud fra ønsket om ligebehandling, fastsættes for den enkelte virksomhed under hensyntagen til virksomhedens bidrag til afgiftsprovenuet via de produktionsafgifter, den har erlagt for det pågældende produktionsår. Der bør med henblik herpå fastsættes en koefficient gældende for hele Fællesskabet, som for det givne produktionsår repræsenterer forholdet mellem dels det samlede konstaterede tab, og dels det samlede provenu, der hidrører fra afgifterne for den pågældende produktion. Endvidere bør der fastsættes bestemmelser vedrørende sukkerroe- og sukkerrørssælgernes deltagelse i absorptionen af det udækkede tab for det pågældende produktionsår.«

9 For så vidt angår beregningen af afgifterne fastsatte grundforordningens artikel 15 følgende:

»1. Inden udgangen af hvert produktionsår konstateres:

a) den anslåede størrelse af produktionen af A- og B-sukker, A- og B-isoglucose og A- og B-inulinsirup i det løbende produktionsår

b) den anslåede størrelse af afsætningen til forbrug i Fællesskabet af sukker, isoglucose og inulinsirup i det løbende produktionsår

c) størrelsen af det overskud, der kan udføres, ved at mængden under litra b) fratrækkes i mængden under litra a)

d) det anslåede gennemsnitlige tab eller den anslåede gennemsnitlige indtægt pr. ton sukker for de eksportforpligtelser, der skal opfyldes for det løbende produktionsår.

Dette gennemsnitlige tab eller denne gennemsnitlige indtægt er lig med forskellen mellem det samlede restitutionsbeløb og det samlede afgiftsbeløb i forhold til den pågældende samlede eksportforpligtelsestonnage.

e) det samlede anslåede tab eller den samlede anslåede indtægt, ved at det under litra c) omhandlede overskud multipliceres med det gennemsnitlige tab eller den gennemsnitlige indtægt under litra d).

2. Inden udgangen af produktionsåret 2005/06, og uden at dette indskrænker anvendelsen af artikel 10, stk. 3-6, konstateres kumulativt for produktionsårene 2001/02-2005/06:

a) størrelsen af det overskud, der kan eksporteres, fastlagt på grundlag af dels den endelige produktion af A- og B-sukker, A- og B-isoglucose og A- og B-inulinsirup, og dels den endelige mængde sukker, isoglucose og inulinsirup, der er afsat til forbrug inden for Fællesskabet

b) størrelsen af det gennemsnitlige tab eller den gennemsnitlige indtægt pr. ton sukker som følge af de pågældende samlede eksportforpligtelser, beregnet som anført i stk. 1, litra d), andet afsnit

c) størrelsen af det samlede tab eller den samlede indtægt ved, at det under litra a) omhandlede overskud multipliceres med det gennemsnitlige tab eller den gennemsnitlige indtægt under litra b)

d) det samlede provenu af de opkrævede basisproduktionsafgifter og B-afgifter.

Det samlede anslåede tab eller den samlede anslåede indtægt, der er nævnt under stk. 1, litra e), justeres på grundlag af forskellen mellem de under litra c) og d) omhandlede konstateringer.

[...]

8. Gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel vedtages efter proceduren i artikel 42, stk. 2, og kan navnlig vedrøre:

— de afgiftsbeløb, der skal opkræves

[...]«

10 Efter afsigelsen af dom af 8. maj 2008, Zuckerfabrik Jülich m.fl. (forenede sager C-5/06 og C-23/06 - C-36/06, Sml. I, s. 3231), og kendelse af 6. oktober 2008, SAFBA (forenede sager C-175/07 – C-184/07), vedtog Europa-Kommissionen forordning nr. 1193/2009, hvorved den berigtigede forordning (EF) nr. 1762/2003 af 7. oktober 2003 om fastsættelse for produktionsåret 2002/03 af produktionsafgifterne for sukker (EUT L 254, s. 4), Kommissionens forordning (EF) nr. 1775/2004 af 14. oktober 2004 om fastsættelse for produktionsåret 2003/04 af produktionsafgifterne i sukkersektoren (EUT L 316, s. 64) og Kommissionens forordning (EF) nr. 1686/2005 af 14. oktober 2005 om fastsættelse for produktionsåret 2004/05 af produktionsafgifterne samt koefficienten for tillægsafgiften for sukker (EUT L 271, s. 12), som Domstolen havde kendt ugyldige, samt Kommissionens forordning (EF) nr. 164/2007 af 19. februar 2007 om fastsættelse for produktionsåret 2005/06 af produktionsafgifterne i sukkersektoren (EUT L 51,

s. 17), der ligeledes var baseret på den metode, som Domstolen havde kendt ugyldig for produktionsårene 2002/03, 2003/04 og 2004/05. Således fastsatte Kommissionen med tilbagevirkende kraft på ny produktionsafgifterne i sukkersektoren for produktionsårene 2002/03 – 2005/06.

11 Femte og sjette betragtning til forordning nr. 1193/2009 har følgende ordlyd:

»(5) I dommen af 8. maj 2008 i de forenede sager C-5/06 og C-23/06 – C-36/06 konkluderede Domstolen, at gennemgangen af Kommissionens forordning (EF) nr. 1837/2002 af 15. oktober 2002 om fastsættelse for produktionsåret 2001/02 af produktionsafgifterne og koefficienten for tillægsafgiften for sukker [(EFT L 278, s. 13)] intet havde frembragt, der kunne rejse tvivl om gyldigheden heraf. For at fastsætte produktionsafgifterne for det pågældende produktionsår beregnede Kommissionen det gennemsnitlige tab ud fra de samlede mængder, der var udført i form af forarbejdede produkter, uanset om de var restitutionsberettigede eller ej.

(6) Kommissionen bør derfor fastsætte produktionsafgifterne, herunder om nødvendigt en koefficient for tillægsafgiften, efter den samme beregningsmetode som for produktionsåret 2001/02.«

12 Artikel 1-4 i forordning nr. 1193/2009 fastsætter produktionsafgifterne i sukkersektoren for produktionsårene 2002/03 – 2005/06.

13 Artikel 3 i forordning nr. 1193/2009 foreskriver:

»Artikel 1 og 2 i forordning (EF) nr. 1686/2005 affattes således:

»[...]

Artikel 2

For produktionsåret 2004/05 fastsættes koefficienten i artikel 16, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1260/2001 til 0,25466 for Tjekkiet, Letland, Litauen, Ungarn, Polen, Slovenien og Slovakiet og 0,14911 for de øvrige medlemsstater.««

14 Artikel 6 i forordning nr. 1193/2009 bestemmer:

»Denne forordning træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 1 finder anvendelse fra den 8. oktober 2003.

Artikel 2 finder anvendelse fra den 15. oktober 2004.

Artikel 3 finder anvendelse fra den 18. oktober 2005.

Artikel 4 finder anvendelse fra den 23. februar 2007.

[…]«

15 Den Europæiske Unions Ret har ved dom af 29. september 2011, Polen mod Kommissionen (sag T-4/06, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser), udtalt og bestemt:

»Artikel 2 i [...] forordning (EF) nr. 1686/2005 [...], som ændret ved artikel 3 i [...] forordning (EF) nr. 1193/2009 [...], annulleres.«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-113/10

16 Jülich er en sukkerproducerende virksomhed.

17 Hauptzollamt Aachen (hovedtoldkontoret i Aachen) opkrævede ved afgørelser af 21. oktober 2003, 26. oktober 2005 og 21. februar 2007 afgifterne for produktionsårene 2002/03, 2004/05 og 2005/06 af Jülich. For så vidt angår disse tre produktionsår baserede Hauptzollamt Aachen sig på tre af Kommissionens forordninger, nemlig forordning nr. 1762/2003 for produktionsåret 2002/03, forordning nr. 1686/2005 for produktionsåret 2004/05 og forordning nr. 164/2007 for produktionsåret 2005/06.

18 Jülich klagede over afgørelsen af 26. oktober 2005 og anmodede om, at afgørelserne af 21. oktober 2003 og 21. februar 2007 blev ændret, idet virksomheden bestred rigtigheden af de produktionsafgifter, der var fastsat for disse produktionsår. Den gjorde gældende, at forordning nr. 1762/2003, nr. 1686/2005 og nr. 164/2007 var ugyldige, fordi Kommissionen havde fastsat afgiftssatserne urigtigt.

19 Ved afgørelser af 28. og 29. december 2009 fastsatte Hauptzollamt Aachen på grundlag af forordning nr. 1193/2009 de produktionsafgifter, som Jülich skulle betale for produktionsårene 2002/03, 2004/05 og 2005/06.

20 Jülich anlagde sag ved Finanzgericht Düsseldorf til prøvelse af disse afgørelser, idet virksomheden gjorde gældende, at forordning nr. 1193/2009 var ugyldig.

21 For så vidt som Kommissionen ved ændringen af afgiftssatserne foretog en ny beregning ikke bare af de samlede eksportforpligtelser, men også af de samlede restitutionsbeløb for de i hovedsagen omhandlede produktionsår under hensyntagen til fiktive restitutioner for eksport uden restitution, er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt en sådan ændring, der er mere vidtgående end betingelserne pålagt ved dommen i sagen Zuckerfabrik Jülich m.fl. og finder anvendelse på allerede ophørte produktionsår, er forenelig med det EU-retlige forbud mod tilbagevirkende kraft.

22 Bundesfinanzhof besluttede ved afgørelse af 2. marts 2010 at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er [...] forordning [...] nr. 1193/2009 gyldig?«

Sag C-147/10

23 British Sugar, som producerer varer inden for sukkersektoren, har anlagt sag med påstand om tilbagebetaling af det beløb, med tillæg af renter, som virksomheden har betalt for meget i produktionsafgift for sukker for produktionsårene 2002/03 – 2005/06 til Rural Payments Agency.

24 På grundlag af sin fortolkning af dommen i sagen Zuckerfabrik Jülich m.fl. har British Sugar beregnet det beløb, som er betalt for meget, for produktionsårene 2002/03 – 2005/06, til ca. 12 531 000 EUR før renter.

25 Rural Payments Agency har gjort gældende, at forordning nr. 1193/2009 nu opstiller den lovmæssige formel for beregning af de for meget betalte beløb, som skal udbetales til British Sugar, og er retligt bindende for parterne og den forelæggende ret. Rural Payments Agency har anført, at det beløb, som British Sugar har krav på i medfør af nævnte forordning, udgør 366 590,79 GBP, og at det udelukkende er dette beløb, der skal udbetales til virksomheden.

26 Ifølge British Sugar er forordning nr. 1193/2009 ugyldig, navnlig fordi den er behæftet med den samme grundlæggende mangel, som fik Domstolen til at kende forordning nr. 1762/2003, nr. 1775/2004 og nr. 1686/2005 ugyldige. Den beregningsmetode, som anvendes deri, og navnlig beregningen af »det gennemsnitlige tab pr. ton«, hvortil der henvises i grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra d), tager hensyn til hypotetiske tab, som afspejler de eksportrestitutioner, der teoretisk set var til rådighed, men faktisk aldrig blev betalt. Dermed forhøjer forordning nr. 1193/2009 kunstigt det samlede tab, der henvises til i grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra e).

27 Herudover havde Kommissionen ikke kompetence til at vedtage forordning nr. 1193/2009 i medfør af grundforordningen, navnlig fordi sidstnævnte var blevet ophævet og ikke længere var gældende, da den nye forordning blev vedtaget. I mangel af kompetence i henhold til grundforordningen ligger kompetencen til at fastsætte produktionsafgifter ifølge artikel 43 TEUF hos Rådet.

28 Desuden er forordning nr. 1193/2009 også ugyldig, for så vidt som den kræver, at betalinger i anden valuta end euro skal foretages med reference til den valutakurs, som var gældende på det tidspunkt, hvor den for meget betalte afgift oprindeligt blev beregnet, og ikke på tidspunktet for tilbagebetalingen.

29 Rural Payments Agency har gjort gældende, at eftersom gennemgangen af forordning nr. 1837/2002 intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden heraf, kan den i forordning nr. 1193/2009 fastsatte metode, i det omfang den synes at følge ordningen i forordning nr. 1837/2002, anses for dermed (indirekte) at være blevet godkendt af Domstolen.

30 Med hensyn til det korrekte vekselkursforhold (euro/pund sterling), bør den valutakurs, som var gældende på det tidspunkt, hvor produktionsafgifterne for sukker oprindeligt blev fastsat, fastholdes.

31 Endelig er Rural Payments Agency af den opfattelse, at British Sugar ikke ved tilbagebetalingen af de for meget betalte afgifter skal tilkendes renter. Enhver tilbagebetaling af for meget betalte beløb til denne virksomhed burde nemlig i så fald modsvares af en tilsvarende tilbagebetaling fra Kommissionen til Rural Payments Agency ifølge Fællesskabets ordning med egne indtægter. Såfremt EU-lovgivningen vedrørende egne indtægter ikke indeholder nogen hjemmel, som giver medlemsstaterne mulighed for fra Kommissionen at opnå renter af en sådan tilbagebetaling, gælder ifølge Rural Payments Agency det samme princip vedrørende tilbagebetalinger til British Sugar.

32 På denne baggrund har High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er forordning [nr. 1193/2009] ugyldig i betragtning af dommen i sagen [Zuckerfabrik Jülich m.fl.] og [SAFBA-]kendelsen?

2) Er forordning [nr. 1193/2009] på anden vis ugyldig i betragtning af den hjemmel, hvormed den blev vedtaget, dvs. [grundforordningen]?

3) Ved beregning af den kompensation, der skal betales med hensyn til de for meget betalte produktionsafgifter for sukker for produktionsårene 2002/03, 2003/2004, 2004/05, 2005/06, er den valutakurs, der skal anvendes, og datoen for omveksling spørgsmål, der skal besvares i henhold til EU-retten? Hvis dette er tilfældet, skal artikel 6 i [forordning nr. 1193/2009] da fortolkes således, at kompensationen skal betales med reference til den valutakurs, som var gældende på det tidspunkt, hvor den for meget betalte afgift oprindeligt blev beregnet? Og i givet fald, er artikel 6 i [forordning nr. 1193/2009] da gyldig?

4) Med hensyn til renter:

[a]) Udelukker EU-retten en person som sagsøgeren fra at opnå en forrentning af de beløb, som er betalt for meget som følge af en ugyldig kommissionsforordning, fra den nationale myndighed, der har kompetence med hensyn til opkrævning af produktionsafgifter, i de

tilfælde, hvor denne myndighed er udelukket fra at tilbagesøge renter af de tilsvarende beløb, som Kommissionen skal betale til myndigheden?

[b]) Såfremt [fjerde spørgsmål, litra a),] besvares bekræftende, udelukker EU-lovgivningen om egne indtægter [(afgørelse […] nr. 2000/597 og forordning (EF) nr. 1150/2000 om gennemførelse deraf)] da en national myndighed, der har kompetence med hensyn til opkrævning af produktionsafgifter, fra at opnå forrentning af beløb, som Kommissionen skal betale til myndigheden under omstændigheder som dem, der foreligger i denne sag?

[c]) Såfremt [fjerde spørgsmål, litra a),] besvares benægtende, udelukker EU-retten da en national ret eller myndighed fra at udøve et skøn, den måtte have til ikke at tilkende renter under sådanne omstændigheder, når den tilkender et beløb til en person, der befinder sig i samme situation som sagsøgeren?«

Sag C-234/10

33 Den 2. maj 2007 anmodede Tereos, der producerer sukker, Receveur principal des douanes et droits indirects de Gennevilliers om delvis tilbagebetaling af et beløb, som virksomheden mente, at den havde betalt for meget i afgift i henhold til forordning nr. 1686/2005 for produktionsåret 2004/05. Da anmodningen ikke blev besvaret, anlagde Tereos sag ved tribunal de grande instance de Nanterre, idet virksomheden gjorde gældende, at forordning nr. 1686/2005 var ugyldig, og idet den nedlagde påstand om tilbagebetaling af det for meget opkrævede beløb anslået til 11 600 782 EUR.

34 Efter vedtagelsen af forordning nr. 1193/2009 anmodede Tereos navnlig denne retsinstans om, inden den træffer afgørelse i sagen, at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af forordning nr. 1193/2009 i lyset af grundforordningens artikel 15 og om at anordne tilbagebetaling til Tereos af et beløb på 11 600 782 EUR med tillæg af procesrenter.

35 Efter den forelæggende rets opfattelse har Kommissionen ikke i forordning nr. 1193/2009 genberegnet produktionsafgiften ud fra en nøjagtig anvendelse af beregningsmetoden i grundforordningens artikel 15 som fortolket af Domstolen i dommen i sagen Zuckerfabrik Jülich m.fl., men har anvendt den metode, der var blevet anvendt for produktionsåret 2001/02, fordi Domstolen havde fastslået, at gennemgangen af forordning nr. 1837/2002 intet havde frembragt, der kunne rejse tvivl om dens gyldighed.

36 Følgelig har tribunal de grande instance de Nanterre besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»l) Skal [grundforordningens] artikel 15, stk. 1, litra d), fortolkes således, at det med henblik på beregning af det gennemsnitlige tab for alle kategorier eksporteret sukker er nødvendigt at dele summen af de faktiske udgifter med summen af de eksporterede mængder, uanset om der reelt er betalt restitution for disse mængder eller ej?

2) Er forordning nr. 1193/2009 ugyldig i lyset af [grundforordningens] artikel 15, for så vidt som den fastsætter en produktionsafgift for sukker, beregnet ud fra et gennemsnitligt tab i en beregning, hvori der, for så vidt angår sukker, der eksporteres i forarbejdede produkter, foretages en multiplikation mellem enhedsbeløbet for eksportrestitutionen for disse produkter og de samlede eksporterede mængder, herunder de mængder, der er eksporteret uden at modtage restitution, og ikke en deling af de udgifter, der rent faktisk er betalt, med summen af de eksporterede mængder med eller uden restitution?«

Om foreningen af sagerne C-113/10, C-147/10 og C-234/10

37 Ved kendelse afsagt af formanden for Domstolens Fjerde Afdeling den 15. april 2011 er sagerne C-113/10, C-147/10 og C-234/10, da de vedrører samme genstand, blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det eneste spørgsmål i sag C-113/10, det første spørgsmål i sag C-147/10 og de to spørgsmål i sag C-234/10

38 Med disse spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om den metode til beregning af det gennemsnitlige tab pr. ton sukker for de eksportforpligtelser, der skal opfyldes for det løbende produktionsår (herefter »det gennemsnitlige tab«), som Kommissionen fastsatte i forordning nr. 1193/2009, er i overensstemmelse med grundforordningen som fortolket i dommen i sagen Zuckerfabrik Jülich m.fl. og i SAFBA-kendelsen.

39 I henhold til grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra d), er det gennemsnitlige tab lig med forskellen mellem det samlede restitutionsbeløb og det samlede afgiftsbeløb i forhold til den samlede eksportforpligtelsestonnage, der skal opfyldes i det løbende produktionsår. Det samlede anslåede tab beregnes i henhold til denne forordnings artikel 15, stk. 1, litra e), ved at multiplicere det overskud, der kan udføres, med det gennemsnitlige tab.

40 Det er ubestridt, at den metode til beregning af det gennemsnitlige tab, der blev anvendt ved udarbejdelsen af forordning nr. 1193/2009, adskiller sig på to punkter fra den metode, der blev anvendt ved udarbejdelsen af forordning nr. 1762/2003, nr.1775/2004, nr.1686/2005 og nr.164/2007.

41 Dels omfatter »den samlede eksportforpligtelsestonnage«, som i henhold til grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra d), udgør nævneren ved beregningen af det gennemsnitlige tab, nu samtlige eksportforpligtelser, herunder dem, der ikke har været genstand for en eksportrestitution. Denne ændring af beregningsmetoden for det gennemsnitlige tab er i overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 15, stk. 1, litra d), som fortolket af Domstolen i dommen i sagen Zuckerfabrik Jülich m.fl., hvilket alle de procesdeltagere, der har afgivet indlæg, i øvrigt erkender.

42 Dels er »det samlede restitutionsbeløb« for sukker indeholdt i forarbejdede produkter, som i henhold til grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra d), udgør en del af tælleren ved beregningen af det gennemsnitlige tab, resultatet af en udregning med tre trin. For det første divideres de samlede eksportforpligtelser for den pågældende sukkerkategori med 12, og en tolvtedel tildeles hver måned i produktionsåret. For det andet multipliceres det herved opnåede tal for hver måned med det restitutionsbeløb, der i gennemsnit skal betales for denne type eksport i denne måned. For det tredje lægges resultatet for hver måned sammen, hvorved fremkommer det samlede restitutionsbeløb for hele produktionsåret.

43 Kommissionen har fremhævet, at denne beregningsmetode for det gennemsnitlige tab allerede er blevet anvendt tidligere, navnlig i forordning nr. 1837/2002. Domstolen godkendte denne metode i dommen i sagen Zuckerfabrik Jülich m.fl., hvori Domstolen fastslog, at gennemgangen af forordning nr. 1837/2002 intet havde frembragt, der kunne rejse tvivl om dens gyldighed.

44 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

45 I dommen i sagen Zuckerfabrik Jülich m.fl. udtalte Domstolen sig nemlig kun om gyldigheden af forordning nr. 1837/2002, i det omfang det under hensyntagen til de argumenter, der var fremført for den, var nødvendigt for at besvare de forelagte spørgsmål. Det fremgår nærmere bestemt af denne doms præmis 61 og 63, at Domstolen udtalte sig om den metode, som Kommissionen havde anvendt til at beregne den samlede eksportforpligtelsestonnage, og ikke om samtlige elementer i beregningen af det gennemsnitlige tab. Som generaladvokaten har anført i punkt 83 i forslaget til afgørelse, efterprøvede Domstolen ikke den formel til brug for beregning af det samlede restitutionsbeløb, der

blev gengivet i forordning nr. 1193/2009. Derfor skal dette nye spørgsmål behandles, for at der kan træffes afgørelse om, hvorvidt sidstnævnte forordning er forenelig med grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra d).

46 Det bemærkes herved, at grundforordningen har til formål at indføre en ordning for selvfinansiering af omkostningerne til afsætning af overskud, som på en rimelig, men effektiv måde sikrer, at producenterne selv fuldt ud dækker disse omkostninger (dommen i sagen Zuckerfabrik Jülich m.fl., præmis 44). Som følge heraf må den anvendte beregningsmetode ikke i praksis medføre, at det samlede tab på forhånd fastsættes til et beløb, der er større end omkostningerne forbundet med restitutionerne i forbindelse med afsætningen af Fællesskabets overskudsproduktion (dommen i sagen Zuckerfabrik Jülich m.fl., præmis 60).

47 Desuden fremgår det af grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra e), at det samlede tab er det resultat, der fremkommer ved at multiplicere det overskud, der kan udføres, med det gennemsnitlige tab. Følgelig fører enhver overvurdering af det gennemsnitlige tab uundgåeligt til en overvurdering af det samlede tab.

48 Den beregningsmetode, som Kommissionen har anvendt til fastsættelse af produktionsafgifterne i sukkersektoren som fastsat i forordning nr. 1193/2009, indebærer ikke hensyntagen til de eksportrestitutionsbeløb, der er betalt for at sikre afsætningen af de sukkermængder, der er indeholdt i forarbejdede produkter, som har været genstand for eksportforpligtelser. Metoden består i at tildele disse mængder et fiktivt restitutionsbeløb, som er baseret på gennemsnittet af de af Kommissionen periodisk fastsatte beløb, uafhængigt af, om en eventuel restitution faktisk betales, og uafhængigt af dens reelle beløb.

49 I det omfang en stor del af det sukker, der er indeholdt i forarbejdede produkter, eksporteres, uden at den restitution, der kan betales, nogensinde bliver betalt, bevirker denne metode, således som det fremgår af sagsakterne og navnlig af de forskellige arbejdsdokumenter fra Forvaltningskomitéen for Den Fælles Markedsordning for Landbrugsprodukter, at det samlede restitutionsbeløb kunstigt forhøjes. Dermed er der ikke længere nogen direkte sammenhæng mellem det tal, som Kommissionen har fastsat som det samlede restitutionsbeløb, og de omkostninger, der belaster Den Europæiske Unions budget i forbindelse med afsætningen af overskudssukker.

50 Det bemærkes, at det samlede restitutionsbeløb udgør en del af tælleren ved beregningen af det gennemsnitlige tab. Endvidere bevirker denne forhøjelse af tælleren nødvendigvis, at det gennemsnitlige tab og dermed det samlede tab overvurderes i strid med grundforordningens artikel 15, stk. 1.

51 Kommissionen har også gjort gældende, at den er nødt til at anvende denne beregningsmetode for at tage hensyn til, at den ved denne forordning indførte ordning har en fremadrettet karakter.

52 Denne argumentation kan dog ikke tiltrædes. Af de grunde, der er anført i denne doms præmis 49, kan den fremgangsmåde, der består i at multiplicere de samlede eksportforpligtelser pr. måned med det restitutionsbeløb, der i gennemsnit kan betales i den pågældende måned, ikke anses for en måde, hvorpå det restitutionsbeløb, der sandsynligvis vil blive betalt for sukker indeholdt i forarbejdede produkter, kan fastsættes.

53 Således går det af Kommissionen iværksatte system, for så vidt som det i praksis medfører, at det samlede tab på forhånd fastsættes til et beløb, der er større end de med restitutionerne forbundne omkostninger, ud over formålet med grundforordningen og navnlig en rimelig finansiering af omkostningerne ved afsætningen af Fællesskabets overskudsproduktion, som anført i denne doms præmis 46.

54 Henset til de foregående betragtninger skal det eneste spørgsmål i sag C-113/10, det første spørgsmål i sag C-147/10 og de to spørgsmål i sag C-234/10 besvares med, at bestemmelserne i forordning nr. 1193/2009, med undtagelse af artikel 3, som allerede er blevet annulleret som følge af Rettens annullation af artikel 2 i forordning nr. 1686/2005 ved dommen i sagen Polen mod Kommissionen, er ugyldige.

Om det andet spørgsmål i sag C-147/10

55 I betragtning af besvarelsen af det eneste spørgsmål i sag C-113/10, det første spørgsmål i sag C-147/10 og de to spørgsmål i sag C-234/10 er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål i sag C-147/10.

Om det tredje spørgsmål i sag C-147/10

56 Med det tredje spørgsmål i sag C-147/10 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den valutakurs, der skal anvendes ved beregningen af den kompensation, der skal betales med hensyn til de for meget betalte produktionsafgifter i sukkersektoren, skal fastlægges i medfør af EU-retten, og om artikel 6 i forordning nr. 1193/2009 skal fortolkes således, at den valutakurs, som var gældende på det tidspunkt, hvor disse afgiftsbeløb oprindeligt blev fastsat, skal anvendes.

57 Med hensyn til artikel 6 i forordning nr. 1193/2009, som kendes ugyldig i denne doms præmis 54, bemærkes under alle omstændigheder, at denne artikel blot fastsætter ikrafttrædelsesdatoen for denne forordning samt datoerne for, hvornår forordningens artikel 1-4 finder anvendelse, og at den følgelig ikke kan anses for at fastlægge, hvilken dato der skal anvendes ved fastsættelsen af den valutakurs, der skal anvendes på tilbagebetalingerne af de for meget betalte produktionsafgifter i sukkersektoren for produktionsårene 2002/03, 2003/04, 2004/05 og 2005/06.

58 Desuden bemærkes, at da de nævnte afgifter i medfør af artikel 8, stk. 1, i afgørelse 2000/597 og 2007/436 opkræves af medlemsstaterne i henhold til deres nationale love og administrative bestemmelser, som i givet fald tilpasses de EU-retlige forskrifters krav, henhører tvister vedrørende tilbagebetaling af beløb, der er opkrævet på Unionens vegne, under de nationale retters kompetence, og de skal afgøres af disse i henhold til deres nationale ret både hvad angår processuelle og materielle regler, for så vidt som EU-retten ikke bestemmer andet (dom af 21.5.1976, sag 26/74, Roquette frères mod Kommissionen, Sml. s. 677, præmis 11, og af 12.6.1980, sag 130/79, Express Dairy Foods, Sml. s. 1887, præmis 11).

59 Der er ikke i nogen EU-retlige bestemmelser fastsat regler om den valutakurs, der skal anvendes ved beregningen af tilbagebetalinger af produktionsafgifter i sukkersektoren, som er opkrævet med urette.

60 I mangel af EU-retlige bestemmelser herom tilkommer det de nationale myndigheder og særligt de nationale retter ved tilbagebetaling af afgifter, der er opkrævet med urette på grundlag af EU-forordninger, som er kendt ugyldige, at afgøre alle spørgsmål, som vedrører tilbagebetalingen, herunder rentebetaling, idet myndighederne herved skal anvende deres nationale regler om rentesatsen og det tidspunkt, hvorfra renteberegning skal ske (jf. i denne retning Express Dairy Foods-dommen, præmis 14 og 17).

61 I mangel af EU-retlige bestemmelser tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte betingelserne for, hvordan sådanne renter skal betales, herunder rentesatsen og metoden til beregning af disse renter (simple renter eller renters rente). Disse betingelser skal dog overholde ækvivalens- og effektivitetsprincippet, dvs. at de ikke må være mindre fordelagtige end dem, der regulerer tilsvarende krav på grundlag af national ret, ligesom de heller ikke må gøre det praktisk umuligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU's retsorden (dom af 19.7.2012, sag C-591/10, Littlewoods Retail m.fl., præmis 27).

62 Det samme gælder den valutakurs, der skal anvendes på tilbagebetalingerne af for meget betalte produktionsafgifter i sukkersektoren, som dermed i princippet skal fastlægges i henhold til den berørte medlemsstats interne retsorden.

63 Henset til de foregående betragtninger skal det tredje spørgsmål i sag C-147/10 besvares med, at den valutakurs, der skal anvendes ved beregningen af den kompensation, der skal betales med hensyn til de for meget betalte produktionsafgifter i sukkersektoren, i mangel af EU-retlige bestemmelser herom skal fastsættes i medfør af den berørte medlemsstats nationale ret.

Om det fjerde spørgsmål i sag C-147/10

64 Med det fjerde spørgsmål i sag C-147/10 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten er til hinder for, at produktionsafgifter, som er betalt med urette i sukkersektoren, og som er fastsat ved en ugyldig forordning, tillægges renter i tilfælde, hvor den berørte medlemsstat ikke kan gøre krav på tilsvarende renter af Unionens egne indtægter, og i benægtende fald om det er foreneligt med EU-retten, hvis en national ret eller anden national myndighed ikke tilkender renter med henvisning til en skønsbeføjelse, der tilkommer den i henhold til den interne retsorden.

65 Når en medlemsstat har opkrævet skatter i strid med EU-rettens regler, har borgerne ikke blot ret til tilbagebetaling af den skat, der er opkrævet med urette, men også af beløb, der er betalt til denne stat eller indeholdt af denne i direkte forbindelse med denne skat. Dette omfatter også det tab, der følger af, at pengebeløb ikke har været til rådighed som følge af skatteopkrævning i form af forskudsskat (jf. dom af 8.3.2001, forenede sager C-397/98 og C-410/98, Metallgesellschaft m.fl., Sml. I, s. 1727, præmis 87-89, og af 12.12.2006, sag C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, Sml. I, s. 11753, præmis 205, samt dommen i sagen Littlewoods Retail m.fl., præmis 25).

66 Det fremgår af denne retspraksis, at der af EU-retten kan udledes et princip om, at medlemsstaterne er forpligtede til at tilbagebetale de afgiftsbeløb, som er opkrævet i strid med EU-retten, med renter (jf. dommen i sagen Littlewoods Retail m.fl., præmis 26).

67 Uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaten kan gøre krav på renter af Unionens egne indtægter, som det er ufornødent at tage stilling til i denne sag, bemærkes, at borgere, der har krav på tilbagebetaling af produktionsafgifter i sukkersektoren, som er betalt med urette, og som er fastsat ved en ugyldig forordning, således også har krav på betaling af de dertilhørende renter.

68 Som følge heraf kan en national ret ikke gøre brug af sin skønsbeføjelse til at afvise, at der skal betales renter af beløb, som en medlemsstat har opkrævet på grundlag af en ugyldig forordning, med den begrundelse, at denne medlemsstat ikke vil kunne gøre krav på tilsvarende renter af Unionens egne indtægter.

69 Følgelig skal det fjerde spørgsmål i sag C-147/10 besvares med, at det følger af EU-retten, at borgere, der har krav på tilbagebetaling af produktionsafgifter i sukkersektoren, som er betalt med urette, og som er fastsat ved en ugyldig forordning, også har krav på betaling af de dertilhørende renter. En national ret kan ikke gøre brug af sin skønsbeføjelse til at afvise, at der skal betales renter af beløb, som en medlemsstat har opkrævet på grundlag af en ugyldig forordning, med den begrundelse, at denne medlemsstat ikke vil kunne gøre krav på tilsvarende renter af Unionens egne indtægter.

Sagsomkostningerne

70 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

1) **Bestemmelserne i Kommissionens forordning (EF) nr. 1193/2009 af 3. november 2009 om berigtigelse af forordning (EF) nr. 1762/2003, (EF) nr. 1775/2004, (EF) nr. 1686/2005 og (EF) nr. 164/2007 og om fastsættelse af produktionsafgifterne i sukkersektoren for produktionsåret 2002/03, 2003/04, 2004/05, 2005/06, med undtagelse af artikel 3, som allerede er blevet annulleret som følge af Den Europæiske Unions Rets annullation af artikel 2 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1686/2005 af 14. oktober 2005 om fastsættelse for produktionsåret 2004/05 af produktionsafgifterne samt koefficienten for tillægsafgiften for sukker ved dom af 29. september 2011, Polen mod Kommissionen (sag T-4/06), er ugyldige.**

2) **Den valutakurs, der skal anvendes ved beregningen af den kompensation, der skal betales med hensyn til de for meget betalte produktionsafgifter i sukkersektoren, skal, i mangel af EU-retlige bestemmelser herom, fastsættes i medfør af den berørte medlemsstats nationale ret.**

3) **Det følger af EU-retten, at borgere, der har krav på tilbagebetaling af produktionsafgifter i sukkersektoren, som er betalt med urette, og som er fastsat ved en ugyldig forordning, også har krav på betaling af de dertilhørende renter. En national ret kan ikke gøre brug af sin skønsbeføjelse til at afvise, at der skal betales renter af beløb, som en medlemsstat har opkrævet på grundlag af en ugyldig forordning, med den begrundelse, at denne medlemsstat ikke vil kunne gøre krav på tilsvarende renter af Den Europæiske Unions egne indtægter.**

Underskrifter