ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

27 september 2012 *

„Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Gemeenschappelijke ordening der markten — Producenten van suiker en isoglucose — Berekening van productieheffingen — Geldigheid van berekeningsmethode die rekening houdt met fictieve restitutiebedragen voor zonder restitutie uitgevoerde hoeveelheden suiker — Terugwerkende kracht van regelgeving — Wisselkoers — Toekenning van rente”

In de gevoegde zaken C-113/10, C-147/10 en C-234/10,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Finanzgericht Düsseldorf (C-113/10; Duitsland), de High Court of Justice of England and Wales, Chancery Division (C-147/10; Verenigd Koninkrijk) en het Tribunal de grande instance de Nanterre (C-234/10; Frankrijk) bij beslissingen van respectievelijk 22 februari, 12 maart en 6 mei 2010, ingekomen bij het Hof op 2 en 29 maart en 12 mei 2010 in de procedures

Zuckerfabrik Jülich AG (C-113/10)

tegen

Hauptzollamt Aachen,

British Sugar plc (C-147/10)

tegen

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

en

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

tegen

Directeur général des douanes et droits indirects,

Receveur principal des douanes et droits indirects de Gennevilliers,

wijst HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, A. Prechal, K. Schiemann, L. Bay Larsen (rapporteur) en C. Toader, rechters,

* Procestalen: Duits, Engels en Frans.

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 juni 2011,

gelet op de opmerkingen van:

— Zuckerfabrik Jülich AG, vertegenwoordigd door H.-J. Prieß en B. Sachs, Rechtsanwälte,

— British Sugar plc, vertegenwoordigd door K. Lasok, QC, en G. Facenna, barristers,

— Tereos – Union de coopératives agricoles à capital variable, vertegenwoordigd door N. Coutrelis, avocate,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Hathaway en H. Walker als gemachtigden,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en B. Cabouat als gemachtigden,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door F. Díez Moreno als gemachtigde,

— de Litouwse regering, vertegenwoordigd door R. Mackevičienė en R. Krasuckaitė als gemachtigden,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Rossi, B. Schima, D. Bianchi, en K. Banks als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 oktober 2011,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen hoofdzakelijk de geldigheid van verordening (EG) nr. 1193/2009 van de Commissie van 3 november 2009 houdende rectificatie van de verordeningen (EG) nr. 1762/2003, (EG) nr. 1775/2004, (EG) nr. 1686/2005 en (EG) nr. 164/2007 en houdende vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor de verkoopseizoenen 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006 (PB L 321, blz. 1).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen respectievelijk Zuckerfabrik Jülich AG (hierna: „Jülich") en Hauptzollamt Aachen, British Sugar plc (hierna: „British Sugar") en de Rural Payments Agency, an Executive Agency of the Department for Environment, Food & Rural Affairs (hierna: „Rural Payments Agency"), en Tereos – Union de coopératives agricoles à capital variable (hierna: „Tereos") en de Directeur général des douanes et droits indirects en de Receveur principal des douanes et droits indirects de Gennevilliers (Frankrijk), over de bedragen van de voor alle of sommige verkoopseizoenen van 2002/2003 tot en met 2005/2006 betaalde heffingen.

Toepasselijke bepalingen

3 Artikel 8, lid 1, van besluit 2000/597/EG, Euratom van de Raad van 29 september 2000 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 253, blz. 42), bepaalt dat de eigen middelen van de Europese Gemeenschappen, zoals met name de in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de suikersector vastgestelde heffingen, door de lidstaten worden geïnd overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, die waar nodig aan de communautaire voorschriften worden aangepast.

4 Wat genoemde heffingen betreft, geldt hetzelfde krachtens artikel 8, lid 1, van besluit 2007/436/EG, Euratom van de Raad van 7 juni 2007 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 163, blz. 17), waarbij volgens artikel 10 ervan besluit 2000/597 met ingang van 1 januari 2007 is ingetrokken.

5 Verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 178, blz. 1; hierna: „basisverordening"), ingetrokken bij verordening (EG) nr. 318/2006 van de Raad van 20 februari 2006 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 58, blz. 1), stelde voor de suikersector met name een zelffinancieringsregeling via productieheffingen vast.

6 Volgens punt 11 van de considerans van de basisverordening was de gemeenschappelijke marktordening in de suikersector gebaseerd op het beginsel van volledige financiële verantwoordelijkheid van de producenten voor elk verkoopseizoen voor de verliezen ten gevolge van de afzet van de overschotten die de Gemeenschap in het kader van de quotaregeling ten opzichte van het interne verbruik produceert, en voorts op een regeling van afzetprijsgaranties die verschilden naargelang van de aan iedere onderneming toegekende productiequota.

7 Volgens punt 13 van de considerans van die verordening werd het beginsel van financiële verantwoordelijkheid in acht genomen door de bijdragen van de producenten die werden betaald in de vorm van een basisproductieheffing voor de volledige productie van A- en B-suiker, die evenwel maximaal 2 % van de interventieprijs voor witte suiker bedraagt, en een B-heffing die voor de productie van B-suiker geldt en maximaal 37,5 % van laatstgenoemde prijs bedraagt. Aangezien het door deze limieten in beginsel onmogelijk was om de doelstelling van volledige zelffinanciering van de sector per verkoopseizoen te bereiken, diende in dat geval derhalve te worden voorzien in de toepassing van een aanvullende heffing.

8 Punt 14 van de considerans van die verordening luidde:

„Bij de vaststelling van de aanvullende heffing moet, met name met het oog op gelijke behandeling, voor elke onderneming rekening worden gehouden met haar aandeel in de ontvangsten via de productieheffingen die zij betaalt voor het betrokken verkoopseizoen. Daartoe dient een coëfficiënt te worden bepaald die geldt voor de gehele Gemeenschap en die voor dat verkoopseizoen de verhouding weergeeft tussen enerzijds het geconstateerde totale verlies en anderzijds het totaal van de ontvangsten aan [de betrokken] productieheffingen. Bovendien dienen de voorwaarden te worden vastgesteld voor de bijdrage van de verkopers van suikerbieten en suikerriet in de kosten van het wegwerken van het ongedekte verlies over het betrokken verkoopseizoen."

9 Wat de berekening van de heffingen betreft, bepaalde artikel 15 van de basisverordening:

„1. Vóór het einde van elk verkoopseizoen worden geconstateerd:

a) de verwachte hoeveelheden A- en B-suiker, A- en B-isoglucose en A- en B-inulinestroop die voor het lopende verkoopseizoen worden geproduceerd;

b) de hoeveelheden suiker, isoglucose en inulinestroop waarvan wordt verwacht dat zij in het lopende verkoopseizoen voor verbruik binnen de Gemeenschap zullen worden afgezet;

c) het uit te voeren overschot, berekend door de sub a bedoelde hoeveelheden te verminderen met de sub b bedoelde hoeveelheden;

d) het verwachte gemiddelde verlies of de verwachte gemiddelde opbrengst per ton suiker voor de verbintenissen tot uitvoer voor rekening van het lopende verkoopseizoen.

Dit gemiddelde verlies of deze gemiddelde opbrengst is gelijk aan het verschil tussen het totale bedrag van de restituties en het totale bedrag van de heffingen, gerelateerd aan de totale omvang van de desbetreffende verbintenissen tot uitvoer;

e) het verwachte totale verlies of de verwachte totale opbrengst, berekend door vermenigvuldiging van het sub c bedoelde overschot met het sub d bedoelde gemiddelde verlies of de sub d bedoelde gemiddelde opbrengst.

2. Vóór het einde van het verkoopseizoen 2005/2006 en onverminderd het bepaalde in artikel 10, leden 3 tot en met 6, worden cumulatief voor de verkoopseizoenen 2001/2002 [tot en met] 2005/2006 geconstateerd:

a) het uit te voeren overschot, uitgaande van de uiteindelijke productie van A- en B-suiker, A- en B-isoglucose en A- en B-inulinestroop, enerzijds, en van de uiteindelijke voor verbruik binnen de Gemeenschap afgezette hoeveelheid suiker, isoglucose en inulinestroop, anderzijds;

b) het gemiddelde verlies of de gemiddelde opbrengst per ton suiker, resulterend uit het totaal van de betrokken uitvoerverbintenissen en vastgesteld overeenkomstig de in lid 1, sub d, tweede alinea, aangegeven berekeningsmethode;

c) het totale verlies of de totale opbrengst, berekend door vermenigvuldiging van het sub a bedoelde overschot met het sub b bedoelde gemiddelde verlies of de sub b bedoelde gemiddelde opbrengst;

d) de totale som van de geïnde basisproductieheffingen en B-heffingen.

Het verwachte totale verlies of de verwachte totale opbrengst als bedoeld in lid 1, sub e wordt aangepast aan de hand van het verschil tussen de cijfers die zijn geconstateerd als bedoeld sub c en d.

[...]

8. De uitvoeringsbepalingen van dit artikel worden volgens de procedure van artikel 42, lid 2, vastgesteld en met name:

— de bedragen van de te innen heffingen,

[...]”

10 Naar aanleiding van het arrest van 8 mei 2008, Zuckerfabrik Jülich e.a. (C-5/06 en C-23/06-C-36/06, Jurispr. blz. I-3231), en de beschikking van 6 oktober 2008, SAFBA (C-175/07–C-184/07), heeft de Europese Commissie verordening nr. 1193/2009 vastgesteld, houdende rectificatie van de door het Hof ongeldig verklaarde verordeningen (EG) nr. 1762/2003 van de Commissie van 7 oktober 2003 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2002/2003 (PB L 254, blz. 4), (EG) nr. 1775/2004 van de Commissie van 14 oktober 2004 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2003/2004 (PB L 316, blz. 64) en (EG) nr. 1686/2005 van de Commissie van 14 oktober 2005 tot

vaststelling van de bedragen van de productieheffingen en de coëfficiënt voor de aanvullende heffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2004/2005 (PB L 271, blz. 12), alsook verordening (EG) nr. 164/2007 van de Commissie van 19 februari 2007 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2005/2006 (PB L 51, blz. 17), die eveneens op de door het Hof voor de verkoopseizoenen 2002/2003, 2003/2004 en 2004/2005 ongeldig verklaarde methode was gebaseerd. Aldus heeft de Commissie de bedragen van de productieheffingen in de suikersector voor de verkoopseizoenen 2002/2003 tot en met 2005/2006 met terugwerkende kracht opnieuw vastgesteld.

11 De punten 5 en 6 van de considerans van verordening nr. 1193/2009 luiden:

„(5) In zijn arrest van 8 mei 2008 in de gevoegde zaken C-5/06 en C-23/06 tot en met C-36/06 heeft het Hof geconcludeerd dat bij onderzoek van verordening (EG) nr. 1837/2002 van de Commissie van 15 oktober 2002 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen en van de coëfficiënt voor de aanvullende heffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2001/2002 [(PB L 278, blz. 13)] geen feiten of omstandigheden zijn gebleken die de geldigheid ervan kunnen aantasten. Met het oog op de vaststelling van de productieheffingen in dat verkoopseizoen [moet] de Commissie voor de berekening van het gemiddelde verlies immers [uitgaan] van alle in de vorm van verwerkte producten uitgevoerde hoeveelheden suiker, ongeacht of daarvoor daadwerkelijk restituties waren toegekend.

(6) Daarom dient de Commissie voor de vaststelling van de bedragen van de productieheffingen en, in voorkomend geval, van de coëfficiënt voor de aanvullende heffing gebruik te maken van de berekeningsmethode die in het verkoopseizoen 2001/2002 is toegepast."

12 In de artikelen 1 tot en met 4 van verordening nr. 1193/2009 zijn de bedragen van de productieheffingen in de suikersector voor de verkoopseizoenen 2002/2003 tot en met 2005/2006 vastgesteld.

13 Artikel 3 van verordening nr. 1193/2009 bepaalt:

„De artikelen 1 en 2 van verordening (EG) nr. 1686/2005 worden vervangen door:

‚[...]

Artikel 2

Voor het verkoopseizoen 2004/2005 wordt de in artikel 16, lid 2, van [de basisverordening] bedoelde coëfficiënt vastgesteld op 0,25466 voor Tsjechië, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Slovenië en Slowakije en op 0,14911 voor de overige lidstaten.'"

14 Artikel 6 van verordening nr. 1193/2009 bepaalt:

„Deze verordening treedt in werking op de dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 1 is van toepassing met ingang van 8 oktober 2003.

Artikel 2 is van toepassing vanaf 15 oktober 2004.

Artikel 3 is van toepassing vanaf 18 oktober 2005.

Artikel 4 is van toepassing vanaf 23 februari 2007."

15 Het Gerecht van de Europese Unie heeft in zijn arrest van 29 september 2011, Polen/Commissie (T-4/06), als volgt uitspraak gedaan:

„Artikel 2 van verordening (EG) nr. 1686/2005 [...], zoals gewijzigd bij artikel 3 van verordening (EG) nr. 1193/2009 [...] wordt nietig verklaard."

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-113/10

16 Jülich is een onderneming die suiker produceert.

17 Bij besluiten van 21 oktober 2003, 26 oktober 2005 en 21 februari 2007 heeft het Hauptzollamt Aachen (hoofddouanekantoor te Aken) Jülich verzocht om betaling van de heffingen voor de verkoopseizoenen 2002/2003, 2004/2005 en 2005/2006. Voor deze drie verkoopseizoenen heeft het Hauptzollamt Aachen zich gebaseerd op drie verordeningen van de Commissie, te weten verordening nr. 1762/2003 voor verkoopseizoen 2002/2003, verordening nr. 1686/2005 voor verkoopseizoen 2004/2005 en verordening nr. 164/2007 voor verkoopseizoen 2005/2006.

18 Jülich was het oneens met de voor deze verkoopseizoenen vastgestelde productieheffingen en heeft tegen het besluit van 26 oktober 2005 bezwaar ingediend en verzocht om de besluiten van 21 oktober 2003 en 21 februari 2007 te wijzigen, stellende dat de verordeningen nrs. 1762/2003, 1686/2005 en 164/2007 ongeldig waren omdat de Commissie de heffingstarieven onjuist had vastgesteld.

19 Bij besluiten van 28 en 29 december 2009 heeft het Hauptzollamt Aachen op grond van verordening nr. 1193/2009 de bedragen vastgesteld van de productieheffingen die Jülich voor de verkoopseizoenen 2002/2003, 2004/2005 en 2005/2006 was verschuldigd.

20 Jülich heeft bij het Finanzgericht te Düsseldorf tegen deze besluiten beroep ingesteld op grond dat verordening nr. 1193/2009 ongeldig was.

21 Aangezien de Commissie bij de herziening van de heffingstarieven niet alleen voor de totale omvang van de uitvoerverbintenissen, maar ook voor alle restitutiebedragen voor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde verkoopseizoenen een nieuwe berekeningsmethode heeft ingevoerd, waarbij rekening wordt gehouden met fictieve restituties voor zonder restituties verrichte export, twijfelt de verwijzende rechter aan de verenigbaarheid met het Unierechtelijk verbod van terugwerkende kracht van een dergelijke herziening, die verder gaat dan de in het eerdergenoemde arrest Zuckerfabrik Jülich e.a. opgelegde voorwaarden en geldt voor reeds beëindigde verkoopseizoenen.

22 Bij beschikking van 2 maart 2010 heeft het Finanzgericht te Düsseldorf de behandeling van de zaak geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vraag:

„Is verordening [...] nr. 1193/2009 [...] geldig?"

Zaak C-147/10

23 De suikerproducerende onderneming British Sugar heeft verzocht om terugbetaling, vermeerderd met rente, van de aan de Rural Payments Agency te veel betaalde productieheffingen voor suiker voor de verkoopseizoenen 2002/2003 tot en met 2005/2006.

24 Op basis van haar uitlegging van het eerdergenoemde arrest Zuckerfabrik Jülich e.a. heeft British Sugar het voor de verkoopseizoenen 2002/2003 tot en met 2005/2006 vóór rente te veel betaalde bedrag op ongeveer 12 531 000 EUR berekend.

25 De Rural Payments Agency betoogt dat verordening nr. 1193/2009 voortaan de wettelijke formule vaststelt voor de berekening van het aan British Sugar verschuldigde te veel geïnde bedrag, en dat zij verbindend is voor zowel de betrokken partijen als de verwijzende rechter. Zij stelt dat overeenkomstig die verordening aan British Sugar 366 590,79 GBP verschuldigd is, en dat haar enkel dit bedrag moet worden betaald.

26 Volgens British Sugar is verordening nr. 1193/2009 ongeldig, meer bepaald omdat zij hetzelfde fundamentele gebrek vertoont dat het Hof ertoe heeft gebracht de verordeningen nrs. 1762/2003, 1775/2004 en 1686/2005 ongeldig te verklaren. De aldaar vastgestelde berekeningsmethode, en met name de berekening van het in artikel 15, lid 1, sub d, van de basisverordening bedoelde „gemiddelde verlies per ton" is gebaseerd op hypothetische verliezen voor uitvoerrestituties die fictief beschikbaar waren maar in feite nooit zijn betaald. Verordening nr. 1193/2009 drijft het in artikel 15, lid 1, sub e, van de basisverordening bedoelde totale verlies aldus kunstmatig op.

27 Voorts was de Commissie niet bevoegd om verordening nr. 1193/2009 krachtens de basisverordening vast te stellen, meer bepaald omdat deze basisverordening was ingetrokken en niet meer van kracht was toen de nieuwe verordening werd vastgesteld. Bij ontbreken van bevoegdheid krachtens de basisverordening, is de Raad krachtens artikel 43 VWEU bevoegd om de bedragen van de productieheffingen vast te stellen.

28 Daarnaast is verordening nr. 1193/2009 eveneens ongeldig voor zover zij voorschrijft dat bij betalingen in andere valuta dan de Euro de wisselkoers wordt toegepast die gold ten tijde van de oorspronkelijke berekening van de te veel geïnde heffing en niet ten tijde van de terugbetaling.

29 De Rural Payments Agency voert aan dat verordening nr. 1193/2009 de regeling lijkt te volgen van verordening nr. 1837/2002, waarvan bij onderzoek niet is gebleken van omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten, zodat kan worden aangenomen dat de daarin vastgestelde methode door het Hof stilzwijgend is aanvaard.

30 De toe te passen wisselkoers (EUR/GBP) is die welke gold ten tijde van de vaststelling van de oorspronkelijke suikerproductieheffingen.

31 Tot slot betoogt de Rural Payments Agency dat British Sugar over de aan haar verschuldigde terugbetaling van de te veel geïnde heffingen geen rente mag worden toegekend. Elke terugbetaling aan deze onderneming van te veel betaalde bedragen zou dan overeenkomstig het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschap immers gepaard moeten gaan met een overeenkomstige terugbetaling door de Commissie aan de Rural Payments Agency. Aangezien er in de Uniewetgeving over de eigen middelen geen rechtsgrondslag is op grond waarvan de lidstaten over een dergelijke terugbetaling rente kunnen vorderen van de Commissie, meent de Rural Payments Agency dat hetzelfde beginsel geldt voor een terugbetaling aan British Sugar.

32 In deze omstandigheden heeft de High Court of Justice of England and Wales, Chancery Division, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vragen:

„1) Is verordening [nr. 1193/2009] ongeldig gelet op het [eerdergenoemde] arrest [Zuckerfabrik Jülich e.a.] en de [eerdergenoemde] beschikking [SAFBA]?

2) Is verordening [nr. 1193/2009] ongeldig uit het oogpunt van de rechtsgrondslag waarop zij is vastgesteld, namelijk [de basisverordening]?

3) Moeten de toepasselijke wisselkoers en omrekeningsdatum bij de berekening van de vergoeding voor te veel betaalde productieheffingen in de suikersector voor de verkoopseizoenen 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006 door het recht van de Unie worden bepaald? Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord: moet artikel 6 van verordening [nr. 1193/2009] aldus worden uitgelegd dat voor de vergoeding de wisselkoers dient te worden toegepast die gold ten tijde van de oorspronkelijke berekening van de te veel betaalde heffing? Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord: is artikel 6 van verordening [nr. 1193/2009] dan geldig?

4) Met betrekking tot de rente:

   a) Verzet het recht van de Unie zich ertegen dat een persoon in de situatie van verzoekster van de voor de inning van de productieheffingen bevoegde nationale autoriteit rente vordert over de ten gevolge van een ongeldige verordening van de Commissie te veel betaalde bedragen, wanneer deze nationale autoriteit geen rente kan vorderen over de overeenkomstige bedragen die de Commissie haar moet terugbetalen?

   b) Indien de [vierde vraag, sub a,] bevestigend wordt beantwoord: staat de regelgeving van de Unie inzake de eigen middelen [besluit 2000/597/EG (...) en verordening (EG) nr. 1150/2000 houdende uitvoering daarvan] eraan in de weg dat een nationale autoriteit die bevoegd is voor de inning van de productieheffingen, in de omstandigheden van de onderhavige zaak rente vordert over de bedragen die de Commissie haar is verschuldigd?

   c) Indien de [vierde vraag, sub a,] ontkennend wordt beantwoord: verzet het recht van de Unie zich ertegen dat een nationale rechter of instantie bij de uitoefening van een eventuele beoordelingsbevoegdheid beslist om in dergelijke omstandigheden bij de toekenning van een terugbetaling aan een persoon in de situatie van verzoekster geen rente toe te kennen?”

Zaak C-234/10

33 Van mening dat zij voor het verkoopseizoen 2004/2005 een te hoog bedrag aan krachtens verordening nr. 1686/2005 verschuldigde heffingen had betaald, heeft de suikerproducente Tereos de Receveur des douanes et droits indirects de Gennevilliers op 2 mei 2007 verzocht om gedeeltelijke terugbetaling van dit bedrag. Toen haar verzoek onbeantwoord bleef, heeft Tereos beroep ingesteld bij het Tribunal de grande instance de Nanterre met het argument dat verordening nr. 1686/2005 ongeldig was, en om terugbetaling verzocht van het te veel geïnde bedrag, namelijk 11 600 782 EUR.

34 Na de vaststelling van verordening nr. 1193/2009 heeft Tereos voornoemde rechter met name verzocht om, alvorens recht te doen, het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over vragen inzake de geldigheid van verordening nr. 1193/2009 tegen de achtergrond van artikel 15 van de basisverordening, en om de terugbetaling te gelasten van het bedrag van 11 600 782 EUR, vermeerderd met de wettelijke rente.

35 Volgens de verwijzende rechter blijkt dat de Commissie in het kader van verordening nr. 1193/2009 het bedrag van de productieheffing niet heeft herberekend met strikte toepassing van de berekeningsmethode van artikel 15 van de basisverordening, zoals door het Hof uitgelegd in eerdergenoemd arrest Zuckerfabrik Jülich e.a., maar de voor het verkoopseizoen 2001/2002 toegepaste methode heeft gebruikt, omdat het Hof had vastgesteld dat bij onderzoek van verordening nr. 1837/2002 niet was gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan konden aantasten.

36 In deze omstandigheden heeft het Tribunal de grande instance de Nanterre de behandeling van de zaak geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vragen:

„l) Moet artikel 15, lid 1, sub d, van [de basisverordening] aldus worden uitgelegd dat voor de berekening van het gemiddelde verlies voor alle categorieën uitgevoerde suiker de som van alle reële uitgaven moet worden gedeeld door de som van de uitgevoerde hoeveelheden, ongeacht of voor die hoeveelheden daadwerkelijk restituties zijn betaald?

2) Is verordening nr. 1193/2009 ongeldig gelet op artikel 15 van [de basisverordening], voor zover daarin voor suiker een productieheffing wordt ingevoerd, die wordt berekend aan de hand van een gemiddeld verlies dat voor uitgevoerde suiker in verwerkte producten het resultaat is van de vermenigvuldiging van het bedrag van de uitvoerrestitutie voor die producten met de totale uitgevoerde hoeveelheid, met inbegrip van de hoeveelheid die zonder restitutie is uitgevoerd, en niet van de deling van de reële uitgaven door de som van alle met of zonder restitutie uitgevoerde hoeveelheden?"

Voeging van de zaken C-113/10, C-147/10 en C-234/10

37 Gelet op hun verknochtheid zijn de zaken C-113/10, C-147/10 en C-234/10 bij beschikking van de president van de Vierde kamer van het Hof van 15 april 2011 gevoegd voor de mondelinge behandeling en het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De enige vraag in zaak C-113/10, de eerste vraag in zaak C-147/10 en de twee vragen in zaak C-234/10

38 Met deze vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wensen de verwijzende rechters in wezen te vernemen of de door de Commissie in verordening nr. 1193/2009 vastgestelde berekeningsmethode voor het gemiddelde verlies per ton suiker voor de voor het lopende verkoopseizoen na te komen uitvoerverbintenissen (hierna: „gemiddelde verlies") in overeenstemming is met de basisverordening zoals deze door het Hof in eerdergenoemd arrest Zuckerfabrik Jülich e.a. en eerdergenoemde beschikking SAFBA is uitgelegd.

39 Volgens artikel 15, lid 1, sub d, van de basisverordening is het gemiddelde verlies gelijk aan het verschil tussen het totale bedrag van de restituties en het totale bedrag van de heffingen, gerelateerd aan de totale omvang van de uitvoerverbintenissen voor het lopende verkoopseizoen. Het verwachte totale verlies wordt volgens artikel 15, lid 1, sub e, van die verordening berekend door het uit te voeren overschot te vermenigvuldigen met het gemiddelde verlies.

40 Vaststaat dat de bij de vaststelling van verordening nr. 1193/2009 gebruikte berekeningsmethode voor het gemiddelde verlies op twee punten verschilt van deze van de verordeningen nrs. 1762/2003, 1775/2004, 1686/2005 en 164/2007.

41 In de eerste plaats omvat de „totale omvang van de uitvoerverbintenissen", die overeenkomstig artikel 15, lid 1, sub d, van de basisverordening de noemer is van de verhouding op grond waarvan het gemiddelde verlies kan worden berekend, voortaan het geheel van de uitvoerverbintenissen, met inbegrip van deze waarvoor geen uitvoerrestitutie kan worden toegekend. Deze wijziging van de berekeningsmethode voor het gemiddelde verlies is, zoals overigens erkend door alle belanghebbenden die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, in overeenstemming met artikel 15, lid 1, sub d, van die verordening, zoals dit door het Hof met name in het arrest Zuckerfabrik Jülich e.a. is uitgelegd.

42 In de tweede plaats wordt het „totale bedrag van de restituties" voor in verwerkte producten vervatte suiker, dat overeenkomstig artikel 15, lid 1, sub d, van de basisverordening deel uitmaakt van de teller van de verhouding op grond waarvan het gemiddelde verlies kan worden bepaald, in drie stappen berekend. Eerst wordt de totale omvang van de uitvoerverbintenissen voor die suikercategorie door twaalf gedeeld, waarbij elk deel van dit totaal aan één maand van het verkoopseizoen wordt toegerekend. Daarna wordt het aldus verkregen getal voor elke maand vermenigvuldigd met het bedrag van de te betalen gemiddelde restitutie voor dergelijke uitvoer tijdens die maand. Tot slot worden de resultaten van elk van deze maandelijkse producten opgeteld om het totale restitutiebedrag voor het gehele verkoopseizoen te verkrijgen.

43 De Commissie benadrukt dat deze wijze van berekening van het gemiddelde verlies reeds in het verleden en met name in verordening nr. 1837/2002 is gebruikt. Het Hof heeft deze methode aanvaard in het arrest Zuckerfabrik Jülich e.a., waarin het voor recht heeft verklaard dat bij onderzoek van verordening nr. 1837/2002 niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan konden aantasten.

44 Deze redenering kan niet worden aanvaard.

45 In het arrest Zuckerfabrik Jülich e.a. heeft het Hof zich over de geldigheid van verordening nr. 1837/2002 immers slechts uitgesproken voor zover nodig om de aan hem voorgelegde vragen te beantwoorden, rekening houdend met de voor hem aangevoerde argumenten. Meer in het bijzonder blijkt uit de punten 61 en 63 van dat arrest dat het Hof zich heeft uitgesproken over de door de Commissie gebruikte methode voor de berekening van de totale omvang van de uitvoerverbintenissen en niet over alle elementen voor de berekening van het gemiddelde verlies. Aldus heeft het Hof, zoals de advocaat-generaal in punt 83 van haar conclusie heeft opgemerkt, geen beoordeling gemaakt van de in verordening nr. 1193/2009 voor het totale restitutiebedrag toegepaste berekeningsformule. Deze nieuwe kwestie moet dan ook worden beoordeeld om te kunnen nagaan of deze verordening in overeenstemming is met artikel 15, lid 1, sub d, van de basisverordening.

46 Hierbij zij eraan herinnerd dat de basisverordening tot doel heeft een zelffinancieringsregeling in te voeren voor de aan de afzet van de overschotten gerelateerde kosten, door op een billijke maar doelmatige wijze ervoor te zorgen dat deze kosten volledig door de producenten zelf worden gefinancierd (arrest Zuckerfabrik Jülich e.a., reeds aangehaald, punt 44). Bijgevolg mag de vastgestelde berekeningsmethode er in de praktijk niet toe leiden dat het totale verlies a priori hoger wordt gesteld dan het bedrag van de kosten die verband houden met de restituties ter zake van de afzet van de overschotten die de Gemeenschap produceert (arrest Zuckerfabrik Jülich e.a., reeds aangehaald, punt 60).

47 Voorts blijkt uit artikel 15, lid 1, sub e, van de basisverordening dat het totale verlies wordt berekend door het uit te voeren overschot te vermenigvuldigen met het gemiddelde verlies. Elke overschatting van het gemiddelde verlies leidt bijgevolg onvermijdelijk tot een overschatting van het totale verlies.

48 Bij de door de Commissie gebruikte methode om de bedragen van de productieheffingen voor de suikersector te bepalen, zoals vastgesteld bij verordening nr. 1193/2009, wordt niet uitgegaan van het bedrag van de uitvoerrestituties die zijn betaald om de afzet te verzekeren van de hoeveelheden suiker in verwerkte producten waarvoor uitvoerverbintenissen zijn aangegaan. Zij bestaat in de toewijzing aan al deze hoeveelheden van een theoretisch restitutiebedrag, dat op het gemiddelde van de door de Commissie op regelmatige tijdstippen vastgestelde bedragen is gebaseerd, ongeacht of effectief een eventuele restitutie wordt betaald en los van het reële bedrag ervan.

49 Aangezien een substantieel deel van de in verwerkte producten vervatte suiker blijkens het dossier en met name de verschillende werkdocumenten van het Beheerscomité voor de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten wordt uitgevoerd zonder dat de verschuldigde restituties ooit worden betaald, resulteert deze berekeningsmethode in een kunstmatige verhoging van het totale

restitutiebedrag. Het door de Commissie vastgestelde totale restitutiebedrag houdt aldus geen rechtstreeks verband meer met de aan de afzet van suikeroverschotten gerelateerde kosten voor de begroting van de Europese Unie.

50 Er zij aan herinnerd dat het totale restitutiebedrag deel uitmaakt van de teller van de verhouding op grond waarvan het gemiddelde verlies kan worden berekend. Bijgevolg impliceert vorenbedoelde verhoging van de teller noodzakelijkerwijs dat het gemiddelde verlies en dus het totale verlies wordt overgewaardeerd, wat in strijd is met artikel 15, lid 1, van de basisverordening.

51 De Commissie voert eveneens aan dat zij gehouden is deze berekeningsmethode te gebruiken om het toekomstgerichte karakter van de bij genoemde verordening ingevoerde regeling in acht te nemen.

52 Dit argument kan evenwel niet worden aanvaard. Om de in punt 49 van het onderhavige arrest uiteengezette redenen kan de methode die erin bestaat de totale maandelijkse omvang van de uitvoerverbintenissen te vermenigvuldigen met het bedrag van het in de betrokken maand te betalen gemiddelde restitutiebedrag immers niet worden beschouwd als een berekeningswijze voor het waarschijnlijke bedrag van de restituties die voor de in verwerkte producten vervatte suiker zullen worden betaald.

53 De door de Commissie ingevoerde regeling gaat, aangezien zij er in de praktijk toe leidt dat het bedrag van het totale verlies a priori hoger uitvalt dan dat van de aan de restituties verbonden kosten, aldus verder dan nodig is voor het met de basisverordening nagestreefde doel, met name de in punt 46 van het onderhavige arrest bedoelde billijke financiering van de kosten voor de afzet van de overschotten die de Gemeenschap produceert.

54 Gelet op een en ander dient op de enige vraag in zaak C-113/10, de eerste vraag in zaak C-147/10 en de twee vragen in zaak C-234/10 te worden geantwoord, dat verordening nr. 1193/2009, wat de andere bepalingen dan die van artikel 3 ervan betreft, die reeds nietig zijn ten gevolge van de nietigverklaring van artikel 2 van verordening nr. 1686/2005 door het Gerecht in zijn eerdergenoemde arrest Polen/Commissie, ongeldig is.

De tweede vraag in zaak C-147/10

55 Gelet op het antwoord op de enige vraag in zaak C-113/10, de eerste vraag in zaak C-147/10 en de twee vragen in zaak C-234/10, hoeft de tweede vraag in zaak C-147/10 niet te worden beantwoord.

De derde vraag in zaak C-147/10

56 Met zijn derde vraag in zaak C-147/10 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de toepasselijke wisselkoers voor de berekening van de vergoeding voor de te veel betaalde productieheffingen in de suikersector door het Unierecht moet worden bepaald, en of artikel 6 van verordening nr. 1193/2009 aldus moet worden uitgelegd dat de wisselkoers die gold ten tijde van de oorspronkelijke berekening van deze heffingen dient te worden toegepast.

57 Wat in dit verband het in punt 54 van het onderhavige arrest ongeldig verklaarde artikel 6 van verordening nr. 1193/2009 betreft, zij er in ieder geval op gewezen dat dit artikel enkel de datum van inwerkingtreding van deze verordening en de data vanaf welke de artikelen 1 tot en met 4 ervan toepasselijk worden, bepaalt, en bijgevolg niet kan worden geacht bepalend te zijn voor de datum waarvan is uit te gaan voor de vaststelling van de toepasselijke wisselkoers voor de restituties voor de te veel betaalde productieheffingen in de suikersector voor de verkoopseizoenen 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006.

58 Aangezien deze heffingen krachtens artikel 8, lid 1, van de besluiten 2000/597 en 2007/436 door de lidstaten worden geïnd overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, die waar nodig aan de Unierechtelijke voorschriften worden aangepast, vallen de geschillen over de restitutie van voor rekening van de Unie geïnde bedragen overigens onder de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties en moeten zij door hen zowel formeel als materieel volgens hun nationale recht worden beslecht, voor zover het Unierecht ter zake niets anders heeft bepaald (arresten van 21 mei 1976, Roquette frères/Commissie, 26/74, Jurispr. blz. 677, punt 11, en 12 juni 1980, Express Dairy Foods, 130/79, Jurispr. blz. 1887, punt 11).

59 Het blijkt dat geen enkele bepaling van het Unierecht voorschriften vaststelt inzake de toepasselijke wisselkoers voor de berekening van de ten onrechte geïnde restituties voor de productieheffingen in de suikersector.

60 Wegens het ontbreken van Unierechtelijke voorschriften ter zake, staat het aan de nationale autoriteiten en met name aan de nationale rechterlijke instanties om bij restitutie van heffingen die ten onrechte zijn geïnd op grond van ongeldig verklaarde verordeningen van de Unie, alle met deze restitutie verband houdende bijkomende vraagstukken zoals de betaling van rente te beslechten, zulks met toepassing van hun nationale voorschriften inzake de rentevoet en de datum vanaf welke de rente moet worden berekend (zie in die zin arrest Express Dairy Foods, reeds aangehaald, punten 14 en 17).

61 Bij ontbreken van een Unieregeling dienen overeenkomstig het interne recht van elke lidstaat de voorwaarden te worden vastgesteld waaronder deze rente moet worden betaald, met name de rentevoet en de wijze waarop deze rente (enkelvoudige dan wel samengestelde rente) wordt berekend. Deze voorwaarden moeten het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel eerbiedigen, dat wil zeggen dat zij niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor soortgelijke vorderingen op basis van het nationale recht gelden en evenmin van dien aard mogen zijn dat zij de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk onmogelijk maken (arrest van 19 juli 2012, Littlewoods Retail e.a., C-591/10, punt 27).

62 Dit is het geval voor de wisselkoers die geldt voor de restituties voor de te veel betaalde productieheffingen in de suikersector, die dus in beginsel door het interne recht van de betrokken lidstaat moet worden bepaald.

63 Gelet op een en ander dient op de derde vraag in zaak C-147/10 te worden geantwoord dat, bij ontbreken van Unierechtelijke voorschriften ter zake, overeenkomstig het nationale recht van de betrokken lidstaat dient te worden bepaald welke wisselkoers geldt voor de berekening van de vergoeding voor de te veel betaalde productieheffingen in de suikersector.

De vierde vraag in zaak C-147/10

64 Met zijn vierde vraag in zaak C-147/10 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht zich verzet tegen de toekenning van rente over de bedragen die voor de door een ongeldige verordening vastgestelde productieheffingen in de suikersector ten onrechte zijn betaald, wanneer de betrokken lidstaat zelf de rente niet kan terugvorderen ten laste van de eigen middelen van de Unie en, indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, of een nationale rechterlijke instantie of een andere nationale autoriteit op grond van dit recht kan beslissen om geen rente toe te kennen met een beroep op een door het interne recht aan die instantie of autoriteit verleende beoordelingsbevoegdheid.

65 Wanneer een lidstaat heffingen in strijd met het Unierecht heeft toegepast, hebben justitiabelen niet alleen recht op terugbetaling van de ten onrechte geïnde heffing, maar ook van de aan die staat betaalde of de door hem ingehouden bedragen die met die heffing rechtstreeks verband houden. Dit omvat mede de verliezen die het gevolg zijn van het feit dat bedragen wegens de voortijdige verschuldigdheid van de heffing niet beschikbaar zijn (zie arresten van 8 maart 2001, Metallgesellschaft

e.a., C-397/98 en C-410/98, Jurispr. blz. I-1727, punten 87-89, en 12 december 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, Jurispr. blz. I-11753, punt 205, en arrest Littlewoods Retail e.a., reeds aangehaald, punt 25).

66 Blijkens deze rechtspraak vloeit het beginsel dat de lidstaten verplicht zijn om in strijd met het Unierecht geïnde heffingen met rente terug te betalen, voort uit het Unierecht zelf (zie arrest Littlewoods Retail e.a., reeds aangehaald, punt 26).

67 Aldus hebben justitiabelen die recht hebben op terugbetaling van de bedragen die voor de door een ongeldige verordening vastgestelde productieheffingen in de suikersector ten onrechte zijn betaald, ongeacht de in casu niet aan de orde zijnde vraag of de lidstaat ten laste van de eigen middelen van de Unie rente kan terugvorderen, eveneens recht op de desbetreffende rente.

68 Bijgevolg kan niet worden aanvaard dat een nationale rechterlijke instantie van haar beoordelingsbevoegdheid gebruikmaakt om betaling te weigeren van rente over de door een lidstaat krachtens een ongeldige verordening geïnde bedragen, op grond dat deze lidstaat de rente niet ten laste van de eigen middelen van de Unie kan terugvorderen.

69 Het antwoord op de vierde vraag in zaak C-147/10 dient derhalve te luiden dat justitiabelen die recht hebben op terugbetaling van de bedragen die voor de door een ongeldige verordening vastgestelde productieheffingen in de suikersector ten onrechte zijn betaald, krachtens het Unierecht eveneens recht hebben op betaling van rente daarover. Een nationale rechterlijke instantie kan niet in het kader van haar beoordelingsbevoegdheid weigeren rente toe te kennen over bedragen die een lidstaat op grond van een ongeldige verordening heeft geïnd, met het argument dat deze lidstaat zelf de rente niet ten laste van de eigen middelen van de Unie kan terugvorderen.

Kosten

70 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) **Verordening (EG) nr. 1193/2009 van de Commissie van 3 november 2009 houdende rectificatie van de verordeningen (EG) nr. 1762/2003, (EG) nr. 1775/2004, (EG) nr. 1686/2005 en (EG) nr. 164/2007 en houdende vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor de verkoopseizoenen 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006, is ongeldig wat de andere bepalingen dan die van artikel 3 ervan betreft, die reeds nietig zijn ten gevolge van de nietigverklaring van artikel 2 van verordening nr. 1686/2005 van de Commissie van 14 oktober 2005 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen en de coëfficiënt voor de aanvullende heffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2004/2005, door het Gerecht van de Europese Unie in zijn arrest van 29 september 2011, Polen/Commissie (T-4/06).**

2) **Bij ontbreken van Unierechtelijke voorschriften ter zake dient overeenkomstig het nationale recht van de betrokken lidstaat te worden bepaald welke wisselkoers geldt voor de berekening van de vergoeding voor de te veel betaalde productieheffingen in de suikersector.**

3) **Justitiabelen die recht hebben op terugbetaling van de bedragen die voor de door een ongeldige verordening vastgestelde productieheffingen in de suikersector ten onrechte zijn betaald, hebben krachtens het Unierecht eveneens recht op betaling van rente daarover. Een nationale rechterlijke instantie kan niet in het kader van haar beoordelingsbevoegdheid weigeren rente toe te kennen over bedragen die een lidstaat op grond van een ongeldige verordening heeft geïnd, met het argument dat deze lidstaat zelf de rente niet kan terugvorderen ten laste van de eigen middelen van de Unie.**

ondertekeningen