FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT D. RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 17. februar 2009 [1]

I — Indledning

1. Tallinna Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tallin) har forelagt Domstolen seks præjudicielle spørgsmål vedrørende de overgangsforanstaltninger, der blev truffet for at lette optagelsen af ti nye medlemsstater i Den Europæiske Union den 1. maj 2004.

2. Spørgsmålene vedrører tre fællesskabsforordninger, som har til formål at afholde de nationale erhvervsdrivende fra at opbygge overskudslagre af landbrugsprodukter, idet disse kan have forstyrrende virkninger på den fælles markedsordning. Disse restriktive mekanismer består kort fortalt i at opkræve afgifter for de overskudslagre, der er oprettet i de nye medlemsstater og, i visse tilfælde, at bortskaffe dem (sukker, isoglucose og fruktose).

3. I forbindelse med tiltrædelserne i 1994 udtalte Domstolen sig om lignende foranstaltninger, der ligeledes omfattede en afgift på sådanne overskudslagre af landbrugsprodukter [2]. I Weidacher-dommen af 15. januar 2002 fastslog den Kommissionens beføjelse til at vedtage denne foranstaltning, idet den konstaterede, at fællesskabsinstitutionerne har en vidtgående skønsbeføjelse i forbindelse med at nå målsætningerne i den fælles landbrugspolitik, og samtidig afviste den enhver påstand om forordningens ugyldighed i henhold til principperne om proportionalitet og beskyttelse af den berettigede forventning [3].

4. Weidacher-dommen udgør til dato det eneste fortilfælde på området, men den bliver ikke det sidste. Sideløbende med og selvstændigt i forhold til den foreliggende præjudicielle sag har seks af de ti nye medlemsstater anfægtet de tre nævnte forordninger samt en af Kommissionens beslutninger ved De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans. Der er stadig ikke truffet afgørelse i disse sager [4].

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Særligt Kommissionens forordning (EF) nr. 3108/94 af 19.12.1994 om overgangsforanstaltninger for samhandelen med landbrugsprodukter som følge af Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse (EFT L 328, s. 42).

3 — Sag C-179/00, Sml. I, s. 501, bl.a. præmis 19.

4 — Det drejer sig om sag T-257/04, Polen mod Kommissionen, sag T-258/04 Polen mod Kommissionen, sag T-300/05, Cypern mod Kommissionen, sag T-316/05, Cypern mod Kommissionen, sag T-324/05, Estland mod Kommissionen, sag T-247/07, Slovakiet mod Kommissionen, sag T-248/07, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, og sag T-262/07, Litauen mod Kommissionen.

II — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

1. Tiltrædelsesakten [5]

5. I henhold til artikel 41, stk. 1, i tiltrædelsesakten fastsætter Kommissionen de overgangsforanstaltninger, der skal lette overgangen til den fælles landbrugspolitik, »i en periode på tre år efter tiltrædelsesdatoen«, og de må ikke anvendes ud over denne periode.

6. Med hjemmel i den nævnte artikel i tiltrædelsesakten udstedte Kommissionen tre forordninger.

2. Forordning (EF) nr. 1972/2003 [6]

7. Forordning nr. 1972/2003 indeholder en række overgangsbestemmelser til at »forebygge omlægning af samhandelen i forbindelse med de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter som følge af de ti nye medlemsstaters tiltrædelse af EU pr. 1. maj 2004« (første betragtning).

8. I tredje betragtning henledes opmærksomheden på, at det er nødvendigt at beskatte overskudslagre af landbrugsprodukter i de nye medlemsstater, idet de handelsomlægninger, »der vil kunne forstyrre markedsordningerne, ofte omfatter produkter, der kunstigt flyttes med henblik på udvidelsen og ikke indgår i den pågældende stats normale lagre«, også selv om overskudslagrene måtte »stamme fra national produktion«.

9. I artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1972/2003 pålægges de medlemsstater, som ikke har en strengere national lovgivning, at opkræve afgifter »af indehavere af overskudslagre pr. 1. maj 2004 af produkter i fri omsætning«.

5 — Akt vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT L 236, s. 46).

6 — Kommissionens forordning (EF) nr. 1972/2003 af 10.11.2003 om overgangsforanstaltninger for samhandelen med landbrugsprodukter som følge af Tjekkiets, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiets tiltrædelse (EUT L 293, s. 3).

10. I artikel 4, stk. 2, nævnes tre faktorer, som de nye medlemsstater skal tage hensyn til ved deres vurdering af den enkelte erhvervsdrivendes overskudslagre: a) de gennemsnitlige lagre i årene før tiltrædelsen, b) handelsmønstret i disse år og c) de omstændigheder, hvorunder lagrene er blevet opbygget.

11. I henhold til forordningens artikel 4, stk. 4, er det en forudsætning for afgiftens korrekte indførelse, at de nye medlemsstater »straks« udarbejder en opgørelse over de lagre, der findes pr. 1. maj 2004.

12. Nævnte forordning nr. 1972/2003 trådte i kraft samtidig med tiltrædelsesakten og var gældende frem »til den 30. april 2007« (artikel 10).

3. Forordning (EF) nr. 60/2004 [7]

13. Forordning nr. 60/2004 indeholder en specifik regulering af sukkersektoren af hensyn til den betydelige risiko for, at markederne i denne sektor bliver ødelagt som følge af spekulative bevægelser (femte betragtning).

14. Forordningen pålægger Kommissionen og medlemsstaterne visse forpligtelser hver især.

15. Det påhvilede Kommissionen »senest den 31. oktober 2004« for hver ny medlemsstat at fastsætte den mængde sukker i uforarbejdet eller forarbejdet stand, isoglucose og fruktose, »der overstiger den mængde, der betragtes som et normalt overførselslager pr. 1. maj 2004, og som skal fjernes fra markedet på de nye medlemsstaters regning. Der tages ved fastsættelsen af denne overskudsmængde især hensyn til udviklingen i det år, der går forud for tiltrædelsen i forhold til de foregående års: a) importerede og eksporterede mængder sukker i uforarbejdet eller forarbejdet stand, isoglucose og fruktose, b) produktion, forbrug og lagre af sukker og isoglucose og c) omstændigheder, hvorunder lagrene opbyggedes« (forordningens artikel 6, stk. 1).

16. Det påhvilede de nye medlemsstater at sikre, at der »senest den 30. april 2005« uden Fællesskabets intervention blev fjernet en mængde sukker eller isoglucose fra markedet,

7 — Kommissionens forordning (EF) nr. 60/2004 af 14.1.2004 om overgangsforanstaltninger for sukker som følge af Tjekkiets, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiets tiltrædelse (EUT L 9, s. 8).

der svarede til overskudsmængden, jf. stk. 1 (artikel 6, stk. 2). Med henblik herpå skulle de nationale myndigheder pr. 1. maj 2004 have indført et system til identificering hos branchens hovedaktører af indkøbte eller producerede overskudsmængder af uforarbejdet eller forarbejdet sukker, isoglucose eller fruktose. I overensstemmelse med artikel 6, stk. 3, i forordningen skulle dette system »bl.a. bygge på sporing af import, afgiftskontrol, undersøgelser baseret på aktørernes regnskaber og på fysiske lagre, samt omfatte foranstaltninger som f.eks. risikogaranti«. Bestemmelsen foreskriver ligeledes, at »identifikationssystemet skal baseres på en risikovurdering, der især tager hensyn til følgende kriterier: karakteren af de pågældende aktørers aktiviteter, oplagringsfaciliteternes kapacitet, samt aktivitetsniveauet«.

4. Forordning (EF) nr. 832/2005 [8]

17. Ved forordning nr. 832/2005 fastsatte Kommissionen overskudsmængderne af sukker, isoglucose og fruktose, som hver ny medlemsstat skal destruere.

8 — Kommissionens forordning (EF) nr. 832/2005 af 31.5.2005 om bestemmelse af overskudsmængderne af sukker, isoglucose og fruktose for Tjekkiet, Estland, Cypern, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slovenien og Slovakiet (EUT L 138, s. 3).

B — *De nationale bestemmelser*

18. I forbindelse med gennemførelsen af denne fællesskabslovgivning vedtog det estiske parlament den 7. april 2004 lov om afgift på overskudslagre (Üleliigse laovaru tasu seadus, herefter »ÜLTS«).

19. I sin dom af 5. oktober 2006 fastslog Riigikohus (Estlands højesteret), at visse bestemmelser i ÜLTS var i strid med forordning nr. 1972/2003, og derfor kendte retten artikel 6, stk. 1, i den nævnte ÜLTS ugyldig, idet retten fandt, at kravet i denne bestemmelse, hvorefter overførselslagrene beregnes med en koefficient på 1,2, ikke sikrede en tilstrækkelig differentieret behandling af de enkelte erhvervsdrivende. Riigikohus kritiserede ligeledes artikel 6, stk. 2, i ÜLTS, idet den fandt, at der i fællesskabsretten ikke findes noget krav, hvorefter den erhvervsdrivende, hvis han ikke har udøvet virksomhed på dette erhvervsområde før 2004 eller har udøvet virksomhed mindre end fire år, skal bevise, at størrelsen af det lager af landbrugsprodukter, som var i hans besiddelse den 1. maj 2004, svarer til det lager af landbrugsprodukter, som han sædvanligvis producerer, sælger, eller på anden vis overdrager eller erhverver mod betaling eller gratis.

20. Efter denne dom foretog Riigikogu (det estiske parlament) den 16. juni 2005 og den 25. januar 2007 væsentlige ændringer af teksten i ÜLTS. Disse lovændringer trådte i kraft henholdsvis den 30. april 2005 og den 16. februar 2007.

21. I artikel 7, stk. 1, i ÜLTS bliver det præciseret, at overskudslageret er »det lager af landbrugsprodukter, som den 1. maj 2004 befinder sig i den erhvervsdrivendes besiddelse, fratrukket overførselslageret«. Ved lovændringen blev denne bestemmelse udvidet med et stk. 2, hvoraf det fremgår, at såfremt det er nødvendigt »for at nå målet i Kommissionens forordning (EF) nr. 1972/2003 eller Kommissionens forordning (EF) nr. 60/2004, anses hele den erhvervsdrivendes lager af landbrugsprodukter for overskudslager«.

22. Ifølge artikel 6, stk. 1, i ÜLTS beregnes »overførselslagrene« som det gennemsnitlige lager pr. 1. maj i de fire år, som går forud for 2004, multipliceret med koefficienten 1,2. I artiklens stk. 2 og 3 lempes denne strenge beregningsregel for erhvervsdrivende, der har udøvet virksomhed i mindre end fire år.

23. Det bestemmes således i artikel 6, stk. 2, at hvis en erhvervsdrivende ikke havde påbegyndt sin virksomhed i 2004 eller havde udøvet virksomhed inden for det pågældende erhvervsområde i mindre end fire år, skal han bevise, at størrelsen af det lager af landbrugsprodukter, som var i hans besiddelse den 1. maj 2004, svarer til det, som han sædvanligvis producerer, sælger, eller på anden vis overdrager eller erhverver mod betaling eller gratis.

24. Stk. 3, som blev indsat i artikel 6 ved lovændringen, vedrører de erhvervsdrivende, der har udøvet virksomhed på dette erhvervsområde mindre end fire år, men mindst et år. Som grundlag for beregningen af deres overførselslagre får de mulighed for at vælge mellem enten det gennemsnitlige lager pr. 1. maj i de seneste aktivitetsår, multipliceret med koefficienten 1,2 eller det lager, de havde pr. 1. maj i det seneste aktivitetsår før den 1. maj 2004, multipliceret med koefficienten 1,2.

25. I artikel 10, stk. 1, i ÜLTS pålægges Landbrugsministeriet at fastsætte størrelsen af overførselslagrene og overskudslagrene på grundlag af de erhvervsdrivendes oplysninger. I forbindelse med denne fastsættelse bemyndiges ministeriet i artikel 10, stk. 2, til, på den erhvervsdrivendes begrundede begæring, at tage hensyn til forskellige omstændigheder, såsom en vækst i den erhvervsdrivendes produktions-, forarbejdnings- eller salgsmængde (hvis dette er sket i løbet af det foregående år, og det fremgår af driftsresultaterne for det andet halvår herunder), den tid, det tager landbrugsprodukterne at modne færdig, den omstændighed, at lagrene er blevet opbygget inden tredje kvartal 2003, en nedgang i eksport- eller salgsmængde af årsager, som er uafhængige af den erhvervsdrivende, eller andre forhold, som ligger uden for den erhvervsdrivendes kontrol.

26. Artikel 23 i ÜLTS afrunder disse bestemmelser med nogle regler, der gør det nemmere at foretage en opregning af overførselslagrenes størrelse. Det er således muligt at forøge deres størrelse, hvis der er sket en vækst i

produktions-, forarbejdnings- eller salgsmængden i det år, der går forud for den 1. maj 2004, så længe denne vækst afspejles i driftsresultaterne for andet halvår og er fortsat i perioden mellem den 1. maj 2004 og den 1. maj 2006.

III — Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

27. Sagsøger i hovedsagen, Balbiino AS, er et estisk selskab, der sælger is og frosne fødevarer.

28. Med udsigten til de ændringer, som Estlands tiltrædelse af Den Europæiske Union ville medføre på markedet, valgte Balbiino at forbedre og udvide sine faciliteter og opførte i den forbindelse et nyt lager til opbevaring af råvarer, herunder sukker. I samme periode udvidede firmaet ligeledes sine aktiviteter til at omfatte engrossalg af dybfrostvarer.

29. Efter diverse mellemfaser fastsatte Landbrugsministeriet den 19. april 2007 Balbiinos overførselslager og overskudslager for i alt 12 landbrugsvaregrupper. Beregningen blev foretaget på baggrund af artikel 6, 7 og 10 i ÜLTS i dens ændrede udgave efter Riigikohus' dom.

30. Afgiften på dette overskudslager blev den 30. april 2007 fastsat til 1 243 867 EEK (ca. 77 000 EUR) af Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskus (skat & told, skatte- og toldcentrum nord).

31. Denne skattemæssige afgørelse blev sammen med Landbrugsministeriets beslutning af 19. april 2007 anfægtet af Balbiino ved Tallinna Halduskohus, som er i tvivl om, hvorvidt ÜLTS, selv efter dens ændring, er forenelig med fællesskabslovgivningen. Derfor har den forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 234 EF:

»1) Er EU-retten, navnlig artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 60/2004, sammenholdt med tredje betragtning til forordning nr. 832/2005, og artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1972/2003 til hinder for, at størrelsen af en markedsaktørs overskudslager fastsættes således, at det gennemsnitlige lager pr. 1. maj i de sidste — højst — fire aktivitetsår, som går forud for den 1. maj 2004, multipliceret med 1,2 (som overførselslager) automatisk fratrækkes overskudslageret?

I bekræftende fald ville det da forholde sig anderledes, såfremt størrelsen af overførselslageret og overskudslageret kunne fastsættes under hensyntagen til en vækst i markedsaktørens produktions-, forarbejdnings- eller salgsmængde, den tid, det tager landbrugsprodukter at modne færdig, tidspunktet, hvor lagrene blev opbygget, eller andre forhold, som er uafhængige af markedsaktøren?

2) Er det i overensstemmelse med EU-rettens formål, navnlig Kommissionens forordning nr. 1972/2003, at hele det lager af landbrugsprodukter, som var i markedsaktørens besiddelse pr. 1. maj 2004, anses for markedsaktørens overskudslager?

3) Såfremt markedsaktøren begyndte at drive virksomhed med handel med de pågældende landbrugsprodukter mindre end ét år inden den 1. maj 2004, er EU-retten, navnlig artikel 4 i Kommissionens forordning nr. 1972/2003 og artikel 6 i Kommissionens forordning nr. 60/2004, da til hinder for, at den pågældende markedsaktør selv skal bevise, at størrelsen af det lager af landbrugsprodukter, som var i hans besiddelse den 1. maj 2004, svarer til det lager af landbrugsprodukter, som han sædvanligvis producerer, sælger eller på anden vis overdrager eller erhverver mod eller uden betaling?

I bekræftende fald, ville det da forholde sig anderledes, såfremt forvaltningsorganet uanset markedsaktørens bevispligt var forpligtet til at lægge markedsaktørens erklæring vedrørende landbrugsprodukterne til grund ved fastsættelsen af markedsaktørens overførselslager og overskudslager, idet der tages hensyn til den vækst i markedsaktørens produktions-, forarbejdnings- eller salgsmængde, der har fundet sted efter den 1. maj 2004?

4) Er opkrævningen af afgift på overskudslagre i overensstemmelse med formålet i Kommissionens forordning nr. 1972/2003 og Kommissionens forordning nr. 60/2004, såfremt det fastslås, at markedsaktøren havde et overskudslager den 1. maj 2004, og så længe han godtgør, at han ved afsætningen af overskudslageret efter den 1. maj 2004 ikke har opnået konkrete fordele i form af en prisforskel?

5) Kan artikel 6, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 60/2004, hvorefter der ved fastsættelsen af overskudslagres mængde af sukker, isoglucose og fruktose bl.a. skal tages hensyn til lagerfaciliteternes kapacitet, fortolkes således, at såfremt en markedsaktørs lagerfaciliteters kapacitet er blevet øget i løbet af det år, der går forud for tiltrædelsen, giver dette grundlag for en nedsættelse af det overskudslager af landbrugsprodukter, som

var i en markedsaktørs besiddelse pr. 1. maj 2004, uanset den erhvervsdrivendes erhvervsaktivitet, forarbejdningsmængde og størrelsen af lagrene af landbrugsprodukter i de aktivitetsår, der går forud for den 1. maj 2004, og i de to år, der følger efter denne dato?

6) Er artikel 10 i Kommissionens forordning nr. 1972/2003 til hinder for, at der med en afgiftsafgørelse opkræves afgift på overskudslagre af en markedsaktør, såfremt afgiftsafgørelsen blev truffet i forordningens anvendelsesperiode (den 30.4.2007), men i henhold til national ret først er blevet retskraftig i forhold til markedsaktøren efter udløbet af kommissionsforordningens anvendelsesperiode, og der ikke i national ret gælder en frist for opkrævning af afgift på overskudslagre?«

IV — Retsforhandlingerne ved Domstolen

32. Den præjudicielle anmodning blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 18. december 2007.

33. Sagsøgeren i hovedsagen, den estiske og litauiske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

34. På retsmødet, der blev afholdt den 18. december 2008, blev der afgivet mundtlige indlæg af repræsentanterne for Balbiino AS, Republikken Estland, Republikken Cypern og Kommissionen.

V — Et indledende spørgsmål om fællesskabsforordningernes anvendelighed

35. Tallinna Halduskohus har forelagt Domstolen seks præjudicielle spørgsmål vedrørende fællesskabsforordning nr. 1972/2003, nr. 60/2004 og nr. 832/2005. Ikke desto mindre hævder det sagsøgende firma i hovedsagen, at disse forordninger ifølge Skoma-Lux-dommen [9] ikke kunne gøres gældende over for sagsøgeren, idet de ikke var offentliggjort officielt på estisk på tiltrædelsesdatoen.

36. I Skoma-Lux-sagen fastslog Domstolen, at hvis en fællesskabslovgivning ikke er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* på en ny medlemsstats sprog, er

9 — Dom af 11.12.2007, sag C-161/06, Sml. I, s. 10841.

tiltrædelsesaktens artikel 58 »til hinder for, at forpligtelser heri gøres gældende over for borgerne i denne stat, selv om disse borgere på anden vis kunne have gjort sig bekendt med denne lovgivning«, f.eks. via den elektroniske version, der er offentliggjort på hjemmesiden EUR-Lex.

37. Denne retspraksis har imidlertid kun en begrænset betydning for den foreliggende sag, idet fællesskabsforordningerne blev gennemført i Estland ved lov inden tiltrædelsen. Som jeg allerede har nævnt, vedtog det estiske parlament ÜLTS den 7. april 2004, hvorved der blev indført en afgift på overskudslagre af landbrugsprodukter, ligesom fremgangsmåden i forbindelse med beregningen af disse afgifter blev fastsat i henhold til artikel 4, henholdsvis stk. 1 og 2, i forordning nr. 1972/2003.

38. Domstolen var i Skoma-Lux-dommen meget omhyggelig med at præcisere, at en fællesskabsforordning, såfremt den ikke er blevet offentliggjort på et af de officielle sprog, ikke kan gøres gældende over for borgerne i den pågældende medlemsstat, men det er ikke til hinder for, »at den som en del af gældende fællesskabsret er bindende for den pågældende medlemsstat fra tiltrædelsesdatoen.« [10]. Kort sagt bevarer forordningen sin gyldighed, og Republikken Estland kan ikke tilsidesætte sin forpligtelse til at opkræve afgifter for overskudslagre af landbrugsprodukter med det argument, at den fællesskabsforordning, hvori dette kræves, ikke har været offentliggjort i EU-Tidende på estisk.

10 — Skoma-Lux-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 59.

39. Der er således intet at indvende mod ÜLTS [11], som derfor finder anvendelse på esterne og fungerer som »transmissionsbælte« for fællesskabsforordningerne. Det er i det mindste tilfældet hvad angår de bestemmelser i fællesskabslovgivningen, der anses for »indlemmede« i den nationale lovgivning: Bestemmelser, der i kraft af deres manglende offentliggørelse ikke ville have skabt forpligtelser for borgerne, men alligevel gør det i form af en national lov.

40. Retspraksis fra Skoma-Lux-dommen ville i denne sag finde et supplerende anvendelsesområde i forbindelse med de bestemmelser i fællesskabsforordningerne, som ikke måtte være gennemført via ÜLTS. I så fald ville den manglende offentliggørelse på estisk være til hinder for, at disse bestemmelser kunne gøres gældende. Det påhviler imidlertid udelukkende den nationale domstol at foretage denne vurdering og at fastslå, om der er dele af fællesskabslovgivningen, der ikke er medtaget i den nationale lov, og som derfor ikke kan gøres gældende over for borgerne.

41. Undladelsen af at offentliggøre de nævnte forordninger på estisk skal således tages med i den forelæggende rets overvejelser i forbindelse med afgørelsen af hovedsagen, men det har ingen betydning for formaliteten vedrørende de præjudicielle spørgsmål. Domstolen bliver spurgt, om en lovtekst som ÜLTS udgør

11 — Enhver indvending i henhold til national ret mod gyldigheden eller anvendeligheden af ÜLTS (f.eks. dens formodede for sene offentliggørelse, som anført af virksomheden i punkt 22 og 23 i sit skriftlige indlæg) kan kun gøres gældende over for den nationale domstol.

en korrekt og overensstemmende gennemførelse af fællesskabsforordningerne, og det viser sig at være et berettiget spørgsmål, for selv om den nævnte fællesskabsnorm ikke kan gøres gældende i forhold til de estiske borgere, medførte den faktisk nogle forpligtelser for den nye medlemsstat. Domstolen i Tallin bør vurdere den nationale lovgivning i lyset af fællesskabslovgivningen og ikke mindst de kriterier, som Domstolen stiller til rådighed til fortolkning heraf.

VI — Analyse af de præjudicielle spørgsmål

A — *De karakteristiske elementer ved beregningsmetoden for overskudslagre*

1. Nogle generelle betragtninger

42. I de første fem præjudicielle spørgsmål anmodes Domstolen om afklaring af de betingelser, som de nye medlemsstater skal opfylde i henhold til fællesskabsforordning nr. 1972/2003, nr. 60/2004 og nr. 832/2005 i forbindelse med beregningen af overskudslagrene af landbrugsprodukter.

43. Det fremgår af ordlyden af de to første af disse forordninger, at de nye medlemsstater får beføjelser til at træffe gennemførelsesforanstaltninger: indførelse og opkrævning af en afgift på overskudslagre, fjernelse af overskudslagre i visse tilfælde (sukkersektoren) og en forudgående identificering af deres størrelse.

44. Forordningerne giver ikke kun medlemsstaterne udtrykkelig tilladelse til at gennemføre disse. De giver også landene et temmelig omfattende råderum i forbindelse med udførelsen af denne opgave. I artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1972/2003 og artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 60/2004 opstilles kriterierne for fastsættelsen af overskudslagrenes størrelse, men samtidig tillades en afvejning af andre faktorer, alt efter hvad den enkelte medlemsstat finder hensigtsmæssigt. Listerne har derfor ingen udtømmende karakter, selv om undersøgelsen af de faktorer, som nævnes heri, er ufravigelig.

45. Ikke nok med det. De nævnte forordninger tilstræber en fleksibel beregningsmetode, der i høj grad er i stand til at tilpasse sig de særlige omstændigheder ved hver enkelt erhvervsdrivende og hvert enkelt produkt. Af denne grund indeholder de ingen detaljeret gennemgang af proceduren, men begrænser sig til at fastsætte nogle meget generelle minimumsregler: »handelsmønstret«, »de

omstændigheder, hvorunder lagrene er blevet opbygget«, »karakteren af de pågældende aktørers aktiviteter« samt »aktivitetsniveauet« (de to sidstnævnte gælder for sukker).

46. Ud fra disse grundlæggende elementer skulle medlemsstaterne udarbejde en mekanisme til at kunne foretage en samlet vurdering, hvor der var plads til forskellige faktorer, som hver især har sin egen specifikke vægtning.

47. Under alle omstændigheder udgør fællesskabslovgivningen en grænse og en målestok for den nationale lovgivning, hvis gennemførelsesbeføjelser hverken bringer forordningernes formål i fare, ændrer deres bestemmelser eller rækker videre end det, disse giver mulighed for [12].

48. Løsningen på de første fem spørgsmål fra Tallinna Halduskohus skal findes i disse indledende overvejelser.

2. Om det første og femte præjudicielle spørgsmål

a) Det første præjudicielle spørgsmål

49. I sit første præjudicielle spørgsmål spørger forvaltningsdomstolen i Tallin Domstolen, om artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 60/2004, tredje betragtning til forordning nr. 832/2005 og artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1972/2003 er til hinder for, at størrelsen af en markedsaktørs overskudslager fastsættes således, at det reelle lager pr. 1. maj 2004 fratrækkes det såkaldte overførselslager, der beregnes som det gennemsnitlige lager pr. 1. maj i de seneste fire aktivitetsår forud for tiltrædelsen multipliceret med 1,2. Hvis svaret på denne første del af spørgsmålet er bekræftende, ønskes der svar på, om situationen ville være en anden, hvis der ved denne beregning tages hensyn til »en vækst i markedsaktørens produktions-, forarbejdnings- eller salgsmængde, den tid, det tager landbrugsprodukter at modne færdig, tidspunktet, hvor lagrene blev opbygget, eller andre forhold, som er uafhængige af markedsaktøren« [13].

50. For at få styr på den brogede mængde oplysninger, der tørner sammen i dette første præjudicielle spørgsmål, er det hensigtsmæs-

12 — Hvad angår medlemsstaternes skønsmargen i forbindelse med anvendelsen og gennemførelsen af fællesskabsforordningerne henvises til dom af 30.11.1978, sag 31/78, Bussone, Sml. s. 2429, præmis 16, af 20.6.2002, sag C-313/99, Mulligan, Sml. I, s. 5719, præmis 33, og af 24.4.2008, sag C-55/06, Arcor, Sml. I, s. 2931, præmis 140.

13 — Blandt fællesskabsbestemmelserne på dette område citerer det præjudicielle spørgsmål artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 60/2004. Det ville imidlertid være mere passende at nævne stk. 3 i samme artikel, da det er rigtigheden af en metode til beregning af hver enkelt erhvervsdrivendes overskudslager, der skal vurderes, og ikke, som i stk. 1, de samlede overskudslagre i en medlemsstat, der skal fastsættes.

sigt at sondre mellem de tre grundlæggende faser i den omstridte beregningsprocedure for overskudslagrene: anvendelse af gennemsnitlige tal på baggrund af de opbyggede overskudslagre på en fastsat dato, anvendelse af en almindelig koefficient, samt afvejning af resultatet under hensyntagen til faktorer, der ligger uden for den erhvervsdrivendes kontrol.

53. For at finde frem til overskudslageret hos hver enkelt indehaver skal der i henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1972/2003 tages hensyn til — blandt andre faktorer — »de gennemsnitlige lagre i årene før tiltrædelsen«. Fællesskabslovgivningen kræver således, at disse ældre oplysninger om beholdninger anvendes ved beregningen af overskudslagrene, men samtidig får medlemsstaterne en vis frihed til at bestemme, hvilke tal der skal anvendes som reference, såvel som antallet af år og måden, hvorpå gennemsnittet beregnes.

i) Beregning af gennemsnit ud fra oplysninger om overskudslagre på en fastsat dato

51. I forelæggelsesafgørelsen og i parternes bemærkninger i denne sag rejses der tvivl om foreneligheden mellem fællesskabsretten og et beregningssystem vedrørende overskudslagre, som er baseret på hver enkelt virksomheds lagerbeholdning på et givent tidspunkt.

54. Sagsøgeren i hovedsagen fastholder i sit skriftlige indlæg, at en vurdering af lagerbeholdningen på kun fire bestemte tidspunkter (den 1. maj de fire år forud for tiltrædelsen) giver nogle meget lidt repræsentative resultater, idet den erhvervsdrivende ikke vidste, at hans faciliteters tilstand på de pågældende tidspunkter ville blive anvendt som indikator for hans »normale lagerbeholdning«. Sagsøgeren tilføjer, at Balbiinos økonomiske aktiviteter er periodiske, især hvad angår salget af is, og derfor er det nødvendigt at foretage en større ophobning af disse produkter i månederne op til sommeren. Den 1. maj ligger lige nøjagtigt i denne forberedelsesperiode inden højsæsonen.

52. Det er netop tilfældet i ÜLTS, som anvender følgende matematiske formel:

Overskudslager = (lagerbeholdning den 1/5/04) — (gennemsnit af lagerbeholdninger pr. 1/5/00, 1/5/01, 1/5/02 og 1/5/03) x 1,2 [14]

55. Der er ikke nogen af Balbiinos anførte argumenter, der virker overbevisende. Man kan ikke forkaste anvendelsen af disse tal ved at henvise til ligebehandlingsprincippet, for selv om de ikke altid udgør et »retvisende billede« — for at bruge et regnskabsmæssigt udtryk — af hver enkelt erhvervsdrivendes normale lagerbeholdning, er det muligt at opnå et mere retfærdigt resultat på grund af

14 — Det afvejede gennemsnit, som består af subtrahenden i denne subtraktion, kaldes for »overførselslager«.

muligheden for at korrigere de indhentede oplysninger afhængig af hver enkelt erhvervsdrivendes situation.

56. Følgelig mener jeg ikke, at fællesskabslovgivningen er til hinder for, at overførselslagrene beregnes på baggrund af de gennemsnitlige lagre den 1. maj 2000, 2001, 2002 og 2003.

ii) Vægtningen af overførselslagrene med en enhedskoefficient på 1,2

57. Domstolen i Tallin spørger ligeledes, om indførelsen af en enhedskoefficient på 1,2 til afvejning af overførselslagrene er i overensstemmelse med fællesskabsretten, idet den minder om, at Riigikohus i sin dom af 5. oktober 2006 har fastslået, at denne multiplikator var i strid med artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1972/2003, idet den ikke tillader nogen differentieret behandling på baggrund af hver enkelt erhvervsdrivendes forhold.

58. Riigikohus' holdning deles af Balbiino og Kommissionen, som i sine skriftlige bemærkninger påpeger, at man i henhold til ligebehandlingsprincippet ikke kan foretage en ens behandling af indehavere af overskudslagre, som befinder sig i forskelligartede situationer.

59. Den estiske regering har tilkendegivet, at formålet med indførelsen af koefficienten på 1,2 var at tage hensyn til den hastige økonomiske vækst i Estland i årene inden tiltrædelsen [15]. Ved at gange de gennemsnitlige lagre i de pågældende år med 1,2 forøgedes overførselslagrene hos alle markedsaktørerne, hvorved overskudslagrene blev formindsket.

60. Efter min opfattelse er anvendelsen af en koefficient, som har til formål at vurdere ansøgerstatens økonomiske situation, ikke i strid med formålene i fællesskabslovgivningen. Ikke nok med det. I forordning nr. 1972/2003 kræves det, at der foretages en nøje vurdering af den berørte stats overordnede økonomiske rammer, idet det i artikel 4, stk. 2, angives, at der skal tages hensyn til »handelsmønstret i årene før tiltrædelsen«. Dette udtryk omhandler efter min mening de ændringer i væksten, som den pågældende stat har oplevet [16].

61. Procentsatsen bringer heller ikke gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne i fare, for den gør det muligt at foretage en mere korrekt justering af størrelsen af de overskudslagre, der kan udgøre en risiko for Unionens økonomi. Forøgelsen af overfør-

15 — Produktionsmængden i fødevareindustrien var i 2004 steget med 20,7% i forhold til 2000.

16 — Formuleringen var mere tydelig i forordning nr. 3108/94, der blev udstedt i forbindelse med udvidelsen i 1994. Artikel 4, stk. 2, heri omhandlede nødvendigheden af at tage hensyn til »handelsstrømmene i årene før tiltrædelsen«.

selslagrene afspejler de normale følgevirkninger af den økonomiske vækst, som opstår ud fra forventningerne til tiltrædelsen: jo større økonomisk vækst, desto større mængder på lager.

62. Udvidelserne af Unionen medfører en åbenbar risiko for spekulative dispositioner, som helst skal undgås, men samtidig skaber de også legitime forventninger om økonomiske fremskridt og mere fleksible markeder. Derfor er det kun naturligt, at markedsaktørerne forbereder sig bedst muligt herpå. Fællesskabsforordningerne har kun til formål at forhindre følgerne af en overdreven ophobning af lagerbeholdninger, men en særlig stor forøgelse af lagerbeholdningerne i årene op til tiltrædelsen er en naturlig konsekvens af udvidelsen, og dette skal tages i betragtning som noget, der reducerer den grad af forstyrrelser, som overskudslagrene forvolder på landbrugsmarkedernes normale funktion.

63. Det er ligeledes min opfattelse, at der ikke er noget til hinder for at anvende denne koefficient i henhold til ligebehandlingsprincippet, idet den blot udgør endnu et element i den komplekse metode til beregning af overskudslagre. Muligheden for at justere resultatet på baggrund af andre omstændigheder — som vil blive gennemgået nedenfor — fjerner enhver tvivl om forskelsbehandling.

iii) Vurderingen af faktorer, der ligger uden for den erhvervsdrivendes kontrol

64. Den forelæggende ret omtaler dette sidstnævnte aspekt af det præjudicielle spørgsmål i et subsidiært spørgsmål, muligvis for bedre at kunne bedømme, om ÜLTS overholder fællesskabslovgivningen, efter at den er blevet ændret. Ikke desto mindre skal beregningsmetoden for de nye medlemsstater anskues på et overordnet plan, hvor alle faktorer medregnes samlet. Anvendelsen af en generel koefficient og beregningen af et gennemsnit ud fra oplysningerne om lagerbeholdninger på fire konkrete datoer må ikke isoleres fra de øvrige vilkår, som kendetegner procedurerne i hver enkelt medlemsstat. Isoleret set udgør de ikke et tilfredsstillende system til identifikation af overskudslagre, men der er intet til hinder for deres anvendelse, så længe de suppleres af yderligere elementer til justering af det opnåede resultat, således som det kræves i fællesskabslovgivningen.

65. I henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1972/2003 er de nye medlemsstater ved bestemmelsen af, hvilke overskudslagre der skal pålægges afgift, forpligtede til at tage hensyn til de gennemsnitlige lagre i årene før tiltrædelsen, handelsmønstret i denne periode samt de omstændigheder, hvorunder lagrene blev opbygget.

66. Således er »væksten i markedsaktørens produktions-, forarbejdnings- eller salgsmængde, den tid det tager landbrugsprodukter at modne færdig, tidspunktet, hvor lagrene blev opbygget, samt andre forhold, som er uafhængige af markedsaktøren«, referencer, der fremgår af sammenhængen, og som er fuldt ud forenelige med de begreber, der er omhandlet i den nævnte bestemmelse.

67. Men denne række af omstændigheder er ikke tilstrækkelig til at opfylde fællesskabsretten, end ikke med den opsamlingsbestemmelse, der er sat ind i slutningen.

68. Det er desuden nødvendigt, som et ufravigeligt kriterium, at indberegne den erhvervsdrivendes lagerkapacitet, også selv om den ikke figurerer i den nævnte opregning. Denne kapacitet er nemlig forbundet med en beslutning, som aktøren har taget. Fællesskabsforordningerne kræver imidlertid, at forøgelsen eller formindskelsen af den pågældendes lagre vurderes.

69. Dette fremgår på den ene side af artikel 4, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1972/2003, idet kapaciteten udgør et relevant forhold ved opbygningen af lagre, og på den anden side af artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 60/2004, hvori det bestemmes, at der i forbindelse med identifikationssystemet til beregning af overskudslagrene af sukker, isoglucose og fruktose skal tages særligt hensyn til »oplagringsfaciliteternes størrelse«. Ydermere fastholdes det i tredje betragtning til forordning nr. 832/2005, at Kommissionen ved beregningen af overskudslagrene af sukker, isoglucose og fruktose har taget hensyn til de »omstændigheder, hvorunder lagrene opbyggedes«. Det er sandt, at disse to sidstnævnte bestemmelser kun finder anvendelse på sukkersektoren, med henblik på fjernelse af lagrene, men de udgør et vigtigt kriterium ved fortolkningen af den ordning, som overordnet set omfatter alle landbrugsprodukter.

b) Det femte præjudicielle spørgsmål

70. Grundet dets forbindelse til de berørte aspekter vil jeg i det følgende, for klarhedens skyld, analysere det femte præjudicielle spørgsmål, hvor den forelæggende ret er i tvivl om formen og omfanget af denne lagerkapacitet.

71. Den forelæggende ret ønsker svar på, om artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 60/2004 kan fortolkes således, at forøgelsen af en markedsaktørs lagerfaciliteters kapacitet i løbet af det år, der går forud for tiltrædelsen, tillader en nedsættelse af det overskudslager af landbrugsprodukter, som var i hans besiddelse pr.

1. maj 2004, uanset hans erhvervsaktivitet, forarbejdningsmængde og størrelsen af lagrene af landbrugsprodukter i de aktivitetsår, der går forud for den 1. maj 2004, og i de to år, der følger efter denne dato.

72. Spørgsmålet bygger på den kendsgerning, at det i landbrugsministeriets afgørelse af 30. marts 2007, som Balbiino har anfægtet i hovedsagen, blev fastslået, at multipliceringen af firmaets lagerkapacitet i perioden fra 2000 til 2003 som følge af opførelsen af supplerende lokaler ikke blev afspejlet i en proportionel forøgelse af forarbejdningsmængden af de lagrede produkter (særligt hvad angik sukker), hvilket påviste, at Balbiino under normale omstændigheder hverken erhvervede eller rådede over store lagre af sukker [17]. Af denne grund blev der ikke taget hensyn til oplysningen om de nye installationer ved fastsættelsen af overskudslagerets størrelse.

73. Jeg må endnu engang fremhæve fællesskabslovgiverens vilje til at skabe en samlet bedømmelsesmekanisme, hvor flere forskellige faktorer samles og vurderes under ét. Lagerkapaciteten udgør ingen undtagelse. Ifølge fællesskabsretten (særligt forordning nr. 60/2004 hvad angår sukkersektoren) skal der tages »behørigt« hensyn til denne ved beregningen af hver enkelt aktørs overskudslagre, hvilket dog ikke betyder, at enhver forøgelse af denne kapacitet automatisk leder til en formindskelse af den pågældende aktørs overskudslager.

74. Det må ikke glemmes, at fællesskabslovgivningen har til hensigt såvel at forhindre opbygningen af unødvendige lagre som at identificere de aktører, der er involveret i spekulativ handel af større omfang (ottende betragtning i forordning nr. 60/2004). Ændringerne i den pågældendes lagerkapacitet kan således påvirke bedømmelsen af dennes normale lagerniveau, forudsat at anskaffelsen af flere varer også har givet sig til udtryk i en øget aktivitetsgrad i forbindelse med disse varer.

c) Konklusion

75. Efter min opfattelse er fællesskabsforordningerne således ikke til hinder for, at størrelsen af en markedsaktørs overskudslager fastsættes således, at det reelle lager pr. 1. maj 2004 fratrækkes det såkaldte overførselslager, der beregnes som det gennemsnitlige lager i de seneste fire aktivitetsår forud for tiltrædelsen den 1. maj 2004, multipliceret med 1,2, forudsat at der i beregningen tages

17 — Balbiino AS' lagerbeholdning af sukker svingede inden 2004 kun mellem 0,9% og 2,4% af den årlige forarbejdningsmængde, idet den erhvervsdrivende ikke rådede over tilstrækkelige faciliteter til at kunne lagre den nødvendige mængde sukker, og den 1.5.2005 havde beholdningen stadig ikke oversteget 3,0% af forarbejdningsmængden for det pågældende år (fra den 1.5.2005 til den 1.5.2006), dvs. 9,7 gange mindre end pr. 1.5.2004.

højde for væksten i markedsaktørens produktions-, forarbejdnings- eller salgsmængde, den tid det tager de pågældende landbrugsprodukter at modne færdig, tidspunktet, hvor lagrene blev opbygget, kapaciteten af markedsaktørens lagerfaciliteter, samt andre forhold, som er uafhængige af markedsaktøren.

76. Hvad angår lagerkapaciteten kan artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 60/2004 ikke fortolkes således, at forøgelsen af denne kapacitet i løbet af det år, der går forud for tiltrædelsen, berettiger en nedsættelse af det overskudslager af landbrugsprodukter, som var i markedsaktørens besiddelse, uanset dennes erhvervsmæssige aktiviteter, den mængde landbrugsprodukter, han forarbejdede, og størrelsen af lagrene af landbrugsprodukter i de aktivitetsår, der går forud for den 1. maj 2004, og i de to år, der fulgte efter denne dato.

3. Det andet præjudicielle spørgsmål

77. Med sit andet præjudicielle spørgsmål ønsker forvaltningsdomstolen i Tallin at vide, om det er i overensstemmelse med forordning nr. 1972/2003 at anse hele det lager af et landbrugsprodukt, som var i markedsaktørens besiddelse pr. 1. maj 2004, for dennes overskudslager.

78. Svaret bør efter min mening være bekræftende.

79. Som allerede nævnt har overgangsforanstaltningerne i forordning nr. 1972/2003 til hensigt at forhindre, at en kunstig overførsel af varer, som ikke udgør en del af de normale lagerbeholdninger i en medlemsstat, der afventer optagelse i Unionen, eller en overdreven ophobning af nationalt fremstillede varer i samme kontekst, forårsager handelsomlægninger, der vil kunne forstyrre markedsordningerne [18].

80. På samme måde opstiller forordningen en procedure for beregning af disse overskudslagre, hvorunder der samlet skal tages hensyn til en hel række faktorer, herunder de omstændigheder, hvorunder lagrene er blevet opbygget, samt handelsmønstret i årene før tiltrædelsen.

81. Følgelig er fællesskabslovgivningen ikke til hinder for, at hele en virksomheds lager anses som overskudslager, såfremt visse betingelser er opfyldt, som f.eks. en ringe erhvervsmæssig aktivitet i forbindelse med det omhandlede produkt.

18 — Tredje betragtning til forordningen.

82. Den estiske regering fremfører hovedsagens faktiske omstændigheder, som har ført til dette præjudicielle spørgsmål. Den 1. maj 2004 var Balbiino i besiddelse af 1 346 kg camembert og 1 338 kg brie. I løbet af månederne forud for den 1. maj 2004 afhændede virksomheden henholdsvis 1,8% og 2% af den camembert og brie, der var anskaffet i denne periode. I to år efter tiltrædelsen (fra den 1.5.2004 til den 1.5.2006) erhvervede virksomheden derimod ikke et eneste kilo af nogen af de to oste, og samtlige af virksomhedens lagerbeholdninger i 2004 var blevet solgt ved udgangen af 2005.

83. Denne situation viser klart, at den samlede beholdning af en vare, der opbevares af en virksomhed på tiltrædelsestidspunktet, godt kan betragtes som overskudslager, hvis der er en formodning om, at opbygningen af lageret er foretaget med henblik på spekulation. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis der efter anskaffelsen ikke er sket en proportionel bevægelse i salget, ligesom forsyningen heller ikke er blevet opretholdt.

84. Ifølge sagsøgeren har enhver erhvervsdrivende ret til at købe og sælge et hvilket som helst produkt, og ligeledes at indlede aktiviteter eller handel med varer af forskellig art, når det er mest hensigtsmæssigt for ham. Det er sandt, at markedsfriheden begrænses af fællesskabsretten. Ud fra denne synsvinkel kan markedsaktørerne i kandidatlandet oparbejde lagre af landbrugsprodukter, men hvis man pålægger dem at fjerne overskudslagrene (i tilfældet med sukker) eller pålægger dem afgifter, afholdes de sandsynligvis herfra.

85. At anse hele det lager af et landbrugsprodukt, som var i en markedsaktørs besiddelse pr. 1. maj 2004, for dennes overskudslager er således foreneligt med det formål, der forfølges i forordning nr. 1972/2003, når de beskrevne omstændigheder foreligger.

4. Det tredje præjudicielle spørgsmål

86. Det tredje præjudicielle spørgsmål vedrører bevisbyrden ved beregningen af overskudslagre af landbrugsprodukter. Den forelæggende ret ønsker klarlagt, om artikel 4 i forordning nr. 1972/2003 og artikel 6 i forordning nr. 60/2004 er til hinder for en ordning, i henhold til hvilken en markedsaktør, som har påbegyndt handelen med den pågældende vare mindre end et år inden tiltrædelsen den 1. maj 2004, skal bevise, at størrelsen af det lager, som var i hans besiddelse den 1. maj 2004, svarer til det lager, som han sædvanligvis producerer, sælger eller på anden vis overdrager eller erhverver mod eller uden betaling [19].

19 — Det er overraskende, at den eneste artikel i ÜLTS, hvor der indføres en ordning magen til den her omstridte, ikke omfatter erhvervsdrivende, der har drevet virksomhed i mindre end et år, men derimod dem, der har gjort det i mindre end fire år (artikel 6, stk. 2). Det har dog ingen indflydelse på det svar, der foreslås.

87. I ingen af de to forordninger nævnes bevisbyrden. Denne tavshed tillader medlemsstaterne at regulere dette aspekt sådan, som de finder hensigtsmæssigt i henhold til deres interne ret, så længe det ikke bringer gennemførelsen af målene i fællesskabslovgivningen i fare.

88. Det virker desuden logisk, at det, når staten ikke har noget sammenligningsgrundlag ved bestemmelsen af de »normale« lagerbeholdninger, må være den erhvervsdrivende selv, der skal begrunde de pågældende tal.

89. Idet der svares benægtende på denne første del af spørgsmålet, er der ingen grund til at analysere den anden del.

5. Det fjerde præjudicielle spørgsmål

90. Med det fjerde præjudicielle spørgsmål ønskes det fastslået, om det er foreneligt med de tidligere nævnte fællesskabsforordninger at opkræve afgift på overskudslagre, hvis det fastslås, at markedsaktøren havde et overskudslager den 1. maj 2004, men han godtgør, at han ved afsætningen af overskudslageret efter den 1. maj 2004 ikke har opnået faktiske fordele i form af en prisforskel.

91. Det skal således afgøres, om den erhvervsdrivende skal have opnået en fordel, før der kan opkræves afgifter af overskudslagrene.

92. Forordningerne indeholder ikke noget krav herom, hvilket er ganske oplysende: Det fremgår af deres ordlyd, at formålet med afgiften ikke er at straffe spekulanten, men derimod at hindre en eventuel adfærd af denne art i at forstyrre landbrugsmarkederne på uforsvarlig vis. Men afgiftsopkrævningen har ikke kun til hensigt at neutralisere fortjenesten hos de erhvervsdrivende, der har opbygget overskudslagre til lav pris, men også at forhindre oparbejdelsen af lagerbeholdninger til spekulative formål [20].

93. Følgelig må den afskrækkende foranstaltning gælde for alle aktiviteter, der potentielt er i stand til at forårsage en sådan forstyrrelse, uanset den fortjeneste, den erhvervsdrivende måtte have opnået.

20 — Domstolen udtalte sig på lignende måde i forbindelse med forordning nr. 3108/94 i Weidacher-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 22.

B — *Om konsekvenserne for de nationale foranstaltninger vedrørende afgiften af udløbet af forordningens gyldighedsperiode*

94. Uanset hvilket system, der anvendes til identificering af overskudslagre af landbrugsprodukter, stiller domstolen i Tallin til sidst spørgsmål til fortolkningen af artikel 10 i forordning nr. 1972/2003, hvorefter forordningen var anvendelig indtil den 30. april 2007. Dilemmaet opstår i og med, at den afgiftsafgørelse, som pålagde Balbiino en afgift på dennes overskudslager, blev truffet, mens forordningen var gældende (den 30.4.2007) [21], men i henhold til den nationale lovgivning har den ikke kunnet blive opkrævet før på en senere dato, og der er ikke fastsat nogen frist for dens inddrivelse.

95. Efter min opfattelse er de estiske regler om opkrævning af skyldige afgifter irrelevante i denne forbindelse. Som Kommissionen fremhæver, skulle medlemsstaterne, inden for den pågældende frist på tre år efter tiltrædelsen og frem til ophøret af forordningens gyldighed, indføre regler om afgifter på overskudslagrene, identificere deres størrelse og indehavere samt beregne afgifterne. Det har kun ringe betydning, at nogle af de beregnede beløb endnu ikke er blevet opkrævet på grund af forskellige omstændigheder (f.eks. særegenheder ved den nationale lovgivning eller tvister som følge af indsigelser mod afgiftsafgørelserne). I modsat fald ville de berørte parter nemt kunne misbruge denne frist.

96. Forsinkelsen i opkrævningen bringer ikke retssikkerheden i fare (idet opkrævningen skal være afsendt inden den 30.4.2007) og ej heller fællesskabslovgivningens mål, for den afskrækkende effekt over for oparbejdelsen af overskudslagre vil altid være til stede, hvis den nationale lov vedtages, og afgiftsopkrævningen iværksættes inden fristens udløb.

97. Artikel 10 i forordning nr. 1972/2003 er således ikke til hinder for en afgiftsafgørelse vedrørende opkrævning af afgifter for overskudslagre, som er truffet den 30. april 2007, selv om en sådan afgørelse i henhold til national ret ikke har kunnet eksekveres i forhold til markedsaktøren før efter denne dato, og selv om der ikke er nogen frist for opkrævningen.

21 — Opkrævningen blev indleveret til postvæsenet samme dag.

VII — Forslag til afgørelse

98. I henhold til de forudgående bemærkninger foreslår jeg Domstolen at besvare Tallinna Halduskohus' præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»1) Artikel 6, stk. 3, i Kommissionens forordning (EF) nr. 60/2004 af 14. januar 2004 om overgangsforanstaltninger for sukker som følge af Tjekkiets, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiets tiltrædelse, tredje betragtning til Kommissionens forordning (EF) nr. 832/2005 af 31. maj 2005 om bestemmelse af overskudsmængderne af sukker, isoglucose og fruktose for Tjekkiet, Estland, Cypern, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slovenien og Slovakiet og artikel 4, stk. 1 og 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1972/2003 af 10. november 2003 om overgangsforanstaltninger for samhandelen med landbrugsprodukter som følge af Tjekkiets, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiets tiltrædelse er ikke til hinder for, at størrelsen af en markedsaktørs overskudslager fastsættes således, at det reelle lager pr. 1. maj 2004 fratrækkes det såkaldte overførselslager, der beregnes som det gennemsnitlige lager i de seneste fire aktivitetsår forud for tiltrædelsen den 1. maj 2004, multipliceret med 1,2, så længe der i denne beregning tages hensyn til væksten i markedsaktørens produktions-, forarbejdnings- eller salgsmængde, den tid, det tager de pågældende landbrugsprodukter at modne færdig, tidspunktet, hvor lagrene blev opbygget, kapaciteten af markedsaktørens oplagringsfaciliteter, samt andre forhold, som er uafhængige af markedsaktøren.

Hvad angår lagerkapaciteten må artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 60/2004 ikke fortolkes således, at forøgelsen af denne kapacitet i løbet af det år, der går forud for tiltrædelsen, berettiger en nedsættelse af det overskudslager af landbrugsprodukter, som var i markedsaktørens besiddelse, uanset dennes erhvervsmæssige aktiviteter, den mængde landbrugsprodukter, han forarbejdede, og størrelsen af

lagrene af landbrugsprodukter i de aktivitetsår, der gik forud for den 1. maj 2004, og i de to år, der fulgte efter denne dato.

2) Det er foreneligt med forordning nr. 1972/2003 at anse hele det lager af et landbrugsprodukt, som var i markedsaktørens besiddelse pr. 1. maj 2004, for dennes overskudslager, hvis der er indicier for, at denne lageropbygning er foregået i spekulativt øjemed.

3) Artikel 4 i forordning nr. 1972/2003 og artikel 6 i forordning nr. 60/2004 er ikke til hinder for en ordning, i henhold til hvilken en markedsaktør, som har påbegyndt handelen med den pågældende vare mindre end et år inden tiltrædelsen, skal bevise, at størrelsen af hans lager pr. 1. maj 2004 svarer til det lager af landbrugsprodukter, som han sædvanligvis producerer, sælger eller på anden vis overdrager eller erhverver mod eller uden betaling.

4) Det er foreneligt med forordning nr. 1972/2003 og forordning nr. 60/2004 at opkræve afgiften på overskudslagre, såfremt markedsaktøren har et overskudslager den 1. maj 2004, men han godtgør, at han ikke har opnået faktiske fordele i form af en prisforskel i forbindelse med afsætningen af overskudslageret efter den 1. maj 2004.

5) Artikel 10 i forordning nr. 1972/2003 er ikke til hinder for, at afgiften på overskudslagre opkræves hos en markedsaktør i henhold til en afgiftsafgørelse, som er truffet inden for forordningens gyldighedsperiode (den 30.4.2007), selv om den i henhold til national ret ikke har kunnet eksekveres i forhold til markedsaktøren før efter udløbet af forordningens gyldighedsperiode, og selv om der i den nationale lovgivning ikke er fastsat en frist for afgiftens opkrævning.«