

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

ELEANOR SHARPSTON

fremsat den 14. juni 2007<sup>1</sup>

1. I disse sager spørges Domstolen, om den beregningsmetode, som Kommissionen anvender til at fastsætte størrelsen af de produktionsafgifter, der skal finansiere den fælles markedsordning for sukker, er gyldig. Produktionsafgifterne skal navnlig afspejle Fællesskabets omkostninger til eksportrestitutioner, dvs. betalinger, som foretages under visse omstændigheder for at kompensere sukkerproducenterne for den omstændighed, at verdensmarkedspriserne for sukker generelt er lavere end den subsidierede fællesskabspris. En række sukkerproducenter har anfægtet lovligheden af to aspekter ved beregningen af produktionsafgifter.

2. Det første trin i denne beregning kræver, at det samlede tab i et givet markedsføringsår skal anslås før udgangen af dette markedsføringsår ved at multiplicere »det overskud, der kan udføres«, med det anslåede »gennemsnitlige tab« pr. ton.

3. Det »overskud, der kan udføres«, defineres i det væsentlige som produktionen af sukker minus suktermængder, »der er afsat til forbrug i Fællesskabet«. Sidstnævnte begreb defineres i det væsentlige som sukkerlagre ved produktionsårets begyndelse, sukkerproduktion og importeret sukker tilsammen, minus sukkerlagre ved produktionsårets afslutning og eksporteret sukker tilsammen. Eksporteret sukker omfatter sukker, der er eksporteret i uforarbejdet stand, og sukker, der er »indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter«. De sagsøgende sukkerproducenter har for det første anført, at »sukker, der er indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter«, og for hvilke der ikke er blevet betalt eksportrestitutioner, ikke bør anses for sukker, der er »indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter«, med henblik på denne beregning.

4. Det »gennemsnitlige tab« pr. ton defineres i det væsentlige som det samlede restitutionsbeløb divideret med den samlede tonnage for de »eksportforpligtelser, der skal opfyldes« i det pågældende produktionsår. Subsidiært har de sagsøgende sukkerproducenter anført, at såfremt sukker, der er »indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter« (i modsætning til deres principale

1 — Originalsprog: engelsk.

anbringende) inkluderer alt sådant sukker, uanset om der er blevet betalt eksportrestitutioner, bør »eksportforpligtelser, der skal opfyldes«, ligeledes omfatte alle udførsler af sukker, herunder dem, for hvilke der ikke er blevet betalt eksportrestitutioner.

ordningen«), som gjaldt for produktionsårene 2001/02 til 2005/06<sup>3</sup>.

5. Der er enighed om, at (i det mindste) hovedformålet med produktionsafgifter er at sikre, at sukkerproducenterne finansierer omkostningerne ved at afsætte den overskydende fællesskabsproduktion. Sukkerproducenterne har anført, at Kommissionens metode til beregning af afgifterne fører til, at de betaler mere end disse omkostninger.

7. Følgende betragtninger<sup>4</sup> i præambelen til grundforordningen er relevante:

## Fællesskabslovgivningen

### *Grundforordningen*

6. Den fælles markedsordning for sukker var på det relevante tidspunkt omfattet af Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001<sup>2</sup> (»grundfor-

»9) Årsagerne til, at Fællesskabet hidtil har fastholdt en ordning med produktionskvoter for sukker, isoglukose og inulinsirup, gør sig i øjeblikket fortsat gældende. Ordningen er imidlertid blevet tilpasset for at tage hensyn til den seneste udvikling inden for produktionen og for at udstyre Fællesskabet med de fornødne instrumenter til på en rimelig, men effektiv måde at sikre, at *producenterne selv fuldt ud dækker omkostningerne ved afsætningen af den overskudsproduktion, der er en følge af uligevægten mellem Fællesskabets produktion og forbrug*, samt for at overholde de forpligtelser, der følger af de

2 — Af 19.6.2001 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 178, s. 1).

3 — Artikel 51. Produktionsåret løber fra den 1.7. til den 30.6. [artikel 1, stk. 2, litra m)]. Efterfølgende produktionsår er omfattet af Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 af 20.2.2006 om den fælles markedsordning for sukker (EUT 2006 L 58, s. 1), som ophæver og erstatter grundforordningen.

4 — Jeg har udhævet de dele af betragtningerne, som er særligt relevante.

aftaler, der er indgået under de multilaterale handelsforhandlinger [...]

justeres, for at de forpligtelser, der er indgået i forbindelse med aftalen<sup>5</sup>, kan opfyldes under hensyntagen til de grundlæggende forhold i sektoren i Fællesskabet. *Det er ønskeligt at opretholde ordningen med selvfinansiering gennem sukkersektorens produktionsafgifter og ordningen med produktionskvoter.*

[...]

11) Den fælles markedsordning for sukker hviler dels på princippet om *producenternes fulde finansielle ansvar for de tab, der hvert produktionsår opstår som følge af afsætningen af Fællesskabets overskudsproduktion under kvoteordningen i forhold til det interne forbrug*, dels på en ordning med pris- og afsætningsgarantier, der er differentieret efter de produktionskvoter, som er tildelt de enkelte virksomheder. Inden for sukkersektoren tildeles produktionskvoterne til de enkelte virksomheder på grundlag af den faktiske produktion i løbet af en bestemt referenceperiode.

13) Princippet om det finansielle medansvar sikres stadig gennem producenterens bidrag, som betales i form af *en basisproduktionsafgift, der opkræves af den samlede produktion af A- og B-sukker*, men er begrænset til 2% af interventionsprisen for hvidt sukker, *samt en B-afgift, der opkræves af produktionen af B-sukker*, men højst kan udgøre 37,5% af nævnte pris. Isoglukose- og inulinsirupproducenterne deltager under visse betingelser i disse bidrag. *Disse grænser giver ikke mulighed for under ovennævnte omstændigheder at opnå den tilstræbte selvfinansiering for sektoren i det enkelte produktionsår. Der bør derfor i dette tilfælde foreskrives opkrævning af en tillægsafgift.*

12) Da forpligtelsen til at nedsætte eksportstøtten er indtrådt i løbet af overgangsperioden, bør de gældende basismængder for sukker og isoglukose og kvoterne for inulinsirup opretholdes uændrede, idet det dog bør fastsættes, at de hermed forbundne garantier i givet fald kan

14) Tillægsafgiften bør, bl.a. ud fra ønsket om ligebehandling, *fastsættes for den enkelte virksomhed under hensyntagen*

5 — Aftalen om landbrug indgået under de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguay-rundens regi.

*til virksomhedens bidrag til afgiftsproveneret via de produktionsafgifter, den har erlagt for det pågældende produktionsår.* Der bør med henblik herpå fastsættes en koefficient gældende for hele Fællesskabet, som for det givne produktionsår repræsenterer forholdet mellem dels det samlede konstaterede tab, og dels det samlede provener, der hidrører fra afgifterne for den pågældende produktion. Endvidere bør der fastsættes bestemmelser vedrørende sukkerroe- og sukkerørssælgerens deltagelse i absorptionen af det udækkede tab for det pågældende produktionsår.

for Fællesskabet<sup>6</sup> ved afsætning af overskudsproduktion i form af en produktionsafgift, som beregnes efter grundforordningens artikel 15. Artikel 15 kan ikke forstås uden følgende oplysninger.

15) De produktionskvoter, der er tildelt de enkelte virksomheder i sukkersektoren, kan for et givet produktionsår medføre, at eksportmængden, set i forhold til forbruget, produktionen, indførslen, lagrene og overførslerne samt det gennemsnitlige forventede tab, der skal afholdes ifølge selvfinansieringsordningen, overstiger den mængde, som er fastsat i aftalen. Det bør derfor fastsættes, at de garantier, der følger af kvoterne, justeres hvert produktionsår, så de forpligtelser, Fællesskabet har indgået, kan opfyldes.«

8. Lovgivningen bestemmer således, at producenterne skal dække omkostningerne

9. Grundforordningens artikel 11, stk. 2, fastsætter en A-basismængde og en B-basismængde for hver sukkerproducerende region i Fællesskabet<sup>7</sup>. Artikel 11, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaterne tildeler en A-kvotep og en B-kvotep til hver virksomhed, som fremstiller sukker, isoglukose eller inulinsirup<sup>8</sup> på deres område i produktionsåret 2000/01. A- og B-kvoterne er pålagt produktions-

6 — Det og de »tab« (og det »provener«), der omtales i betragtningerne, vedrører Fællesskabets finansiering af markedsordningen og ikke statusopførelsen for producenter, eksportører mv.

7 — Disse har ikke nødvendigvis samme udbredelsesområde som medlemsstaterne. Der er således separate kvoter for Frankrig (hovedlandet) på den ene side og de franske oversøiske departementer på den anden side; ligeledes for Portugals kontinentale område og den selvstyrende region Azorerne. Belgien og Luxembourg deler kvoter (nominelt tildelt Den Belgisk/Luxembourgiske Økonomiske Union).

8 — Den originale engelsksprogede version af grundforordningen henviste ukorrekt til »insulin« i stedet for »inulin«-sirup. Dette blev korrigeret ved en berigtigelse i EFT 2001 L 233, s. 58. Isoglukose og inulinsirup er flydende substitutionsprodukter for sukker: jf. den første betragtning i præambelen til grundforordningen. Mere detaljerede definitioner kan findes i grundforordningens artikel 1, stk. 2, litra c) og d).

afgiften med forskellig sats<sup>9</sup>. Da sagerne for Domstolen kun vedrører sukker, vil jeg herefter kun inddrage lovgivningen, såfremt den vedrører dette produkt.

10. Sukker, der produceres i et givet produktionsår ud over den pågældende virksomheds samlede A- og B-kvoter, eller af en virksomhed, som ikke har nogen kvote, benævnes »C-sukker«. Som hovedregel<sup>10</sup> må C-sukker ikke afsættes inden for Fællesskabet, men skal udføres i uforandret stand inden den 1. januar efter udløbet af det pågældende produktionsår og uden eksportstøtte<sup>11</sup>.

11. Denne sag drejer sig om A- og B-sukker, som ikke er blevet afsat til forbrug inden for Fællesskabet, og som derfor er blevet afsat ved eksport.

9 — A- og B-kvoterne blev oprindeligt indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30.6.1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4). A-kvoten repræsenterer forbrug inden for Fællesskabet, hvor dets afsætning garanteres ved en interventionspris (jf. punkt 12 nedenfor). B-kvoten er den mængde, der produceres ud over A-kvoten uden at overskride maksimumkvoten (A-kvoten multipliceret med en koefficient); det kan frit markedsføres i Fællesskabet, men uden en interventionsprisgaranti, eller eksporteres med eksportstøtte i form af eksportrestitutter.

10 — Med undtagelser i artikel 13, stk. 2, og artikel 14, stk. 1, som ikke er relevante i denne sag.

11 — Artikel 13, stk. 1.

12. Grundforordningen fastsætter en interventionspris<sup>12</sup> og kræver i det væsentlige, at det interventionsorgan, der er udpeget af hver sukkerproducerende medlemsstat, til interventionsprisen skal købe det sukker, der tilbydes det, og som er blevet fremstillet under kvoter af sukkerrøer eller sukkerrør høstet inden for Fællesskabet<sup>13</sup>.

13. Derudover udbetales der produktionsrestitutter for sukker med oprindelse i medlemsstaterne eller fra tredjelande, som er i fri omsætning i medlemsstaterne, og som anvendes til fremstilling af visse produkter i den kemiske industri. Restituttens størrelse fastsættes »bl.a. under hensyn til de omkostninger i forbindelse med anvendelsen af importeret sukker, der ville påhvile den kemiske industri, såfremt den forsynede sig på verdensmarkedet«<sup>14</sup>.

14. Grundforordningen bestemmer også, at for så vidt det er nødvendigt for at gøre det muligt at eksportere sukker enten uden yderligere forarbejdning eller i form af de forarbejdede produkter, der er nævnt i bilag V, på grundlag af verdensmarkedspriser, kan forskellen mellem disse priser og priserne i Fællesskabet udlignes ved en eksportrestitutter<sup>15</sup>. Eksportrestitutter er således

12 — Artikel 2.

13 — Artikel 7, stk. 1.

14 — Artikel 7, stk. 3.

15 — Artikel 27, stk. 1. Omvendt bestemmer artikel 33, stk. 1, at der opkræves en eksportafgift, hvis verdensmarkedsprisen for sukker er højere end interventionsprisen. I praksis er verdensmarkedspriserne konstant lavere end de stottede fællesskabspriser.

hverken obligatoriske eller automatiske. De gives efter ansøgning og mod fremlæggelse af den pågældende eksportlicens<sup>16</sup>.

- Dette anslåede samlede tab justeres så inden udgangen af produktionsåret 2005/06 med forskellen mellem det faktiske kumulative samlede tab (det faktiske kumulative overskud, der kan eksporteres, multipliceret som i forrige afsnit) for produktionsårene 2001/02 — 2005/06 og det samlede provenu af de opkrævede basisproduktionsafgifter og B-afgifter [artikel 15, stk. 2].

15. Med hensyn til beregningsmetoden for produktionsafgiften, som denne sag drejer sig om, bestemmer artikel 15<sup>17</sup> i det væsentlige følgende:

- Først anslås det gennemsnitlige tab eller den gennemsnitlige indtægt for det pågældende produktionsår inden udgangen af hvert produktionsår ved at multiplicere det »overskud, der kan udføres« (den anslåede størrelse af produktionen af A- og B-sukker minus den anslåede størrelse af sukkermængder til forbrug i Fællesskabet), med det anslåede »gennemsnitlige tab« eller den anslåede »gennemsnitlige indtægt« pr. ton (forskellen mellem restitutionernes samlede beløb og afgifternes samlede beløb<sup>18</sup> divideret med den samlede eksportforpligtelsestonnage, der skal opfyldes i det pågældende produktionsår) [artikel 15, stk. 1]<sup>19</sup>.

- Hvis den ovennævnte beregning resulterer i et forventet samlet tab, divideres dette med den forventede mængde A- og B-sukker i det løbende produktionsår, og resultatet opkræves hos fabrikanterne som basisproduktionsafgift, begrænset til et tal, der fås ved henvisning til interventionsprisen for hvidt sukker, på deres produktion af A- og B-sukker [artikel 15, stk. 3].

- Hvis denne basisproduktionsafgift ikke dækker det forventede samlede tab (som følge af loftet), divideres restbeløbet med den forventede mængde B-sukker, der produceres i det pågældende produktionsår, og det fremkomne beløb opkræves som B-afgift, igen med et loft, hos fabrikanter af B-sukker [artikel 15, stk. 4].

16 — Artikel 27, stk. 7.

17 — Den fulde ordlyd af artikel 15 findes i bilaget til dette forslag til afgørelse.

18 — Jf. fodnote 15.

19 — Lovgivningen henviser til »gennemsnitlige tab eller gennemsnitlige indtægter«. Da verdensmarkedspriserne imidlertid normalt ligger under fællesskabsinterventionsprisen, er det tal normalt et tab snarere end en indtægt. På dette grundlag og for at forenkle gennemgangen så meget som muligt vil jeg kun henviser til tab, når jeg beskriver beregningen.

- Hvis virkningen af de to lofter er, at det samlede forventede tab for det løbende produktionsår stadig ikke kan dækkes af afgifterne, forhøjes det sidstnævnte loft [artikel 15, stk. 5].
  - Alle tab som følge af ydelse af produktionsrestitutioner som omhandlet i artikel 7, stk. 3,<sup>20</sup> medregnes ved beregningen af det samlede tab, der er nævnt i stk. 1 [artikel 15, stk. 6].
17. De to spørgsmål i denne sag angår fortolkningen af to af disse begreber: For det første, om der ved beregningen af det »overskud, der kan udføres«, skal medregnes sukker, der eksporteres i form af forarbejdede varer, for hvilke der ikke er udbetalt eksportrestitutioner, og for det andet, om »eksportforpligtelser« skal omfatte alle udførsler, herunder dem, for hvilke der ikke er blevet betalt eksportrestitutioner.
18. Begge disse begreber behandles mere detaljeret i den forordning, der gennemfører grundforordningen, som jeg nu vil behandle.

16. Det ses således, at da (i) det samlede tab er afgørende for produktionsafgiftssatsen, (ii) det samlede tab er resultatet af det *overskud, der kan udføres*, og det *gennemsnitlige tab*, (iii) det overskud, der kan udføres, beregnes på grundlag af bl.a. *suktermængder afsat til forbrug i Fællesskabet*, og (iv) det gennemsnitlige tab påvirkes af de *samlede afgifter på eksportforpligtelser, der skal opfyldes*, har den måde, hvorpå såvel suktermængderne til forbrug i Fællesskabet som de samlede afgifter på eksportforpligtelser, der skal opfyldes, beregnes, en direkte virkning på afgiftens størrelse.

#### *Gennemførelsesforordningen*

19. Grundforordningens artikel 15, stk. 8, bestemte, at gennemførelsesbestemmelserne til artikel 15 skulle vedtages ved at indføre lovgivning, navnlig om de afgiftsbeløb, der skal opkræves. På grundlag af (bl.a.) denne bestemmelse vedtog Kommissionen forordning nr. 314/2002 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen for sukker<sup>21</sup> (»gennemførelsesforordningen«).

20 — Sukker, der anvendes i den kemiske industri: jf. punkt 13 ovenfor.

21 — Kommissionens forordning (EF) nr. 314/2002 af 20.2.2002 (EFT L 50, s. 40), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1140/2003 af 27.6.2003 (EUT L 160, s. 33).

20. Gennemførelsesforordningen bestemmer (bl.a.), at de anslåede sukkermængder til forbrug i Fællesskabet efter grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra b), og artikel 2, litra a), skal konstateres, og at eksportforpligtelser, der skal opfyldes i det løbende produktionsår efter grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra d), skal defineres.

21. Gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 4, med senere ændringer, bestemmer, at den mængde, der er afsat til forbrug i Fællesskabet, er (i) summen af de mængder sukker, der er oplagret ved produktionsårets begyndelse, sukker fremstillet under A- og B-kvoter, sukker importeret i uforarbejdet stand og sukker indeholdt i importerede forarbejdede produkter, minus (ii) de samlede mængder sukker, der er eksporteret i uforarbejdet stand, sukker indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter, sukker oplagret ved produktionsårets afslutning og (i det væsentlige) sukker, der anvendes i den kemiske industri<sup>22</sup>. Denne ordlyd synes at kræve, at mængderne under (ii) omfatter alt sukker, der er indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter, uanset om der er betalt eksportrestitutioner for dette sukker.

22. Gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 5, definerer »eksportforpligtelser for det

løbende produktionsår« som, i det væsentlige, de samlede mængder sukker, der skal udføres i uforarbejdet stand med eksportrestitutioner eller eksportafgifter fastsat ved licitation for det pågældende produktionsår eller på basis af eksportlicenser udstedt i løbet af det pågældende produktionsår og de samlede anslåede udførsler af sukker i form af forarbejdede produkter med eksportrestitutioner eller eksportafgifter fastsat herfor i det pågældende produktionsår, idet de omhandlede mængder fordeles ligeligt over hele produktionsåret<sup>23</sup>. Det fremgår, at Kommissionen, i hvert fald siden 2003, har fortolket »eksportforpligtelser« som omhandlet i artikel 6, stk. 5, således, at de omfatter sukker, der skal eksporteres med eksportrestitutioner, der er *fastsat og faktisk betalt*, med udelukkelse af sukker, der skal eksporteres med eksportrestitutioner, der er *fastsat, men ikke faktisk betalt*.

23. Resultatet af, at alt sukker, der er indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter, inkluderes i det andet element af den beregning, der fastsættes i gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 4, er, at de »anslåede mængder til forbrug i Fællesskabet« er mindre, end de ville være, såfremt man ikke medtog alt det sukker, der skal eksporteres i forarbejdede produkter. Dette forhøjer igen det »overskud, der kan udføres«, og til syvende og sidst til produktionsafgiftens størrelse.

22 — Med hensyn til sukker, der anvendes i den kemiske industri, se punkt 13 ovenfor. Den fulde ordlyd af artikel 6, stk. 4, med senere ændringer, findes i bilaget til dette forslag til afgørelse.

23 — Den fulde ordlyd af artikel 6, stk. 5, findes i bilaget til dette forslag til afgørelse.



24. Det fremgår, at virkningen af denne forhøjelse er betydelig. Der er i disse sager enighed om, at sukkerproducenterne i mange tilfælde<sup>24</sup> ikke kræver eksportrestitutioner for sukker, der er indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter. Det er der åbenbart to hovedårsager til. For det første vil de mængder, der er tale om i ethvert givet tilfælde, ofte betyde, at det ikke er umagen værd for producenten at udfylde og indsende de nødvendige dokumenter. For det andet kan det tænkes, at selv når mængderne i princippet giver ret til en eksportrestitution, der er umagen værd, vil producenten stadig være af den opfattelse, at det er uforholdsmæssigt vanskeligt at skaffe bevis for den præcise mængde sukker, der anvendes i produktet, og som eksportrestitutionens størrelse afhænger af.

25. Produktionsafgifterne for produktionsårene 2001/02, 2002/03 og 2003/04 blev fastsat ved henholdsvis forordning nr. 1837/2002, nr. 1762/2002 og nr. 1775/2004<sup>25</sup>.

24 — Sagsøgeren i sag C-5/06 har, uden at blive modsagt og på grundlag af offentliggjorte tal, anført, at størrelsesordenen er ca. 60%.

25 — Kommissionens forordning (EF) nr. 1837/2002 af 15.10.2002 om fastsættelse for produktionsåret 2001/02 af produktionsafgifterne og koefficienten for tillægsafgiften for sukker (EFT L 278, s. 13); Kommissionens forordning (EF) nr. 1762/2003 af 7.10.2003 om fastsættelse for produktionsåret 2002/03 af produktionsafgifterne for sukker (EUT L 254, s. 4) og Kommissionens forordning (EF) nr. 1775/2004 af 14.10.2004 om fastsættelse for produktionsåret 2003/04 af produktionsafgifterne i sukkersektoren (EUT L 316, s. 64).

## Baggrunden for hovedsagerne

26. De sager, der verserer for de forelæggende retter, er anlagt af sukkerproducenter, som anfægter fastsættelsen af produktionsafgifterne for henholdsvis produktionsårene 2001/02, 2002/03 og 2003/04.

### *Sag C-5/06, Jülich*

27. I sag C-5/06, Jülich, har producenten i det væsentlige anført, at Kommissionen ved fastsættelsen af de mængder af sukker, der er afsat til forbrug i Fællesskabet, som anvendes ved beregningen af det overskud, der kan udføres, ikke skulle have medregnet sukker udført fra Fællesskabet i form af forarbejdede produkter, for hvilke der ikke er udbetalt eksportrestitutioner, da disse udførsler ikke har medført noget tab for fællesskabsbudgettet. Subsidiært skulle Kommissionen ved fastsættelsen af det gennemsnitlige tab pr. ton sukker også have medregnet den mængde, for hvilken der ikke er udbetalt restitutioner. Der var ingen saglig begrundelse for at tage forskellige mængder i betragtning ved fastsættelsen af det overskud, der kunne udføres, og det gennemsnitlige tab pr. ton sukker. Resultatet var, at afgifterne oversteg de faktiske omkostninger ved at dække tabene i forbindelse med udførslerne.

28. På grundlag af de således beregnede produktionsafgifter blev Jülich afkrævet 7,3 mio. EUR for produktionsåret 2003/04. Efter Jülichs opfattelse er det korrekte tal 3,7 mio. EUR. Jülich anfægtede derfor beregningen ved Finanzgericht, Düsseldorf.

29. Denne ret finder det tvivlsomt, om Kommissionens fastsættelse af afgiftssatserne i henhold til forordning nr. 1775/2004 er forenelig med grundforordningens artikel 15, for så vidt som de mængder sukker, der blev eksporteret i form af forarbejdede produkter, og for hvilke der ikke var blevet betalt eksportrestitution, blev medregnet ved beregningen af det overskud, der kunne udføres.

30. Den forelæggende ret bemærker, at som det fremgår af præambelen til grundforordningen, er formålet med opkrævning af produktionsafgifter at lade producenterne bære byrden ved de omkostninger, der opstår som følge af afsætningen af den del af fællesskabsproduktionen, som er overskudsproduktion i forhold til Fællesskabets interne forbrug. Dette selvfinansieringsprincip for afsætningsomkostninger er også anerkendt af Domstolen i dens hidtidige praksis<sup>26</sup>. Dette kunne tale for, at »overskud, der kan udføres«, som omhandlet i grundforordningens artikel 15, skal fortolkes således, at

det kun er udførselsmængder, for hvilke der faktisk er blevet betalt eksportrestitutioner i det pågældende produktionsår, der skal indgå i de udførselsmængder, som anvendes til at bestemme »mængderne til forbrug i Fællesskabet«.

31. Derudover kan beregningen af de produktionsafgifter, der skal fastsættes, som foretages af Kommissionen, også være i strid med proportionalitetsprincippet. Dette princip kræver, at foranstaltninger, som iværksættes med fællesskabsbestemmelser, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det. Hvis formålet med at opkræve produktionsafgifter blot er at pålægge producenter at bære omkostningerne ved afsætning af Fællesskabets overskudsproduktion, går det ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, såfremt afgifterne fastsættes, uden at den omstændighed tages i betragtning, at der kun er betalt eksportrestitutioner for en del af det eksporterede sukker.

32. Såfremt grundforordningens artikel 15 kræver, at der ved beregningen af det overskud, der kan udføres, kun tages de udførselsmængder i betragtning, for hvilke der faktisk er blevet udbetalt eksportrestitutioner, vil gennemførelsesforordningens artikel 6,

26 — Den forelæggende ret henviser til sag 250/84, Eridania, Sml. 1986, s. 117, præmis 19, og forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Sml. 1991 I, s. 415, præmis 62.

stk. 4, og forordning nr. 1775/2004<sup>27</sup> være ugyldige.

af sukker, isoglukose og inulinsirup, for hvilke der faktisk er udbetalt eksportrestitutioner?

33. Såfremt grundforordningens artikel 15 imidlertid kræver, at der ved beregningen af det overskud, der kan udføres, tages hensyn til alle udførselsmængder sukker — uanset at der ikke er blevet betalt eksportrestitutioner for en del af disse mængder — opstår der det spørgsmål, om dette også skal være tilfældet, når det gennemsnitlige tab pr. ton sukker beregnes. Såfremt Domstolen måtte være af den opfattelse, at Kommissionens beregning af det gennemsnitlige tab pr. ton ikke er forenelig med grundforordningens artikel 15, ville forordning nr. 1775/2004<sup>28</sup> være ugyldig af denne grund.

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende: Er artikel 6, stk. 4, i [gennemførelsesforordningen, med senere ændringer] da ugyldig?

34. Finanzgericht Düsseldorf har følgelig forelagt følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

3) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende: Skal [grundforordningens] artikel 15 da fortolkes således, at der såvel ved fastsættelsen af det overskud, der kan udføres, som ved fastsættelsen af det gennemsnitlige tab pr. ton sukker, skal medregnes samtlige udførsler, også når der for en del af disse udførsler i det pågældende produktionsår ikke er udbetalt eksportrestitutioner?

»1) Skal [grundforordningens] artikel 15 fortolkes således, at der ved fastsættelsen af det overskud, der kan udføres, kun må medregnes de eksportmængder

4) Såfremt spørgsmål 1, 2 eller 3 besvares bekræftende: Er Kommissionens forordning (EF) nr. 1775/2004 af 14. oktober 2004 om fastsættelse for produktionsåret 2003/04 af produktionsafgifterne i sukkersektoren da ugyldig?«

<sup>27</sup> — Nævnt ovenfor i fodnote 25.

<sup>28</sup> — Nævnt ovenfor i fodnote 25.

*Forenede sager C-23/06 — C-36/06, Saint-Louis Sucre m.fl.*

35. I de forenede sager C-23/06 — C-36/06, Saint-Louis Sucre m.fl. («Saint-Louis Sucre») var producenterne af den opfattelse, at de havde betalt for meget i produktionsafgift for produktionsårene 2001/02, 2002/03 og 2003/04. De krævede delvis tilbagebetaling med henvisning til, at afgiften siden 2002 havde skabt et højere provenu, end det er hensigten ved en korrekt anvendelse af den relevante lovgivning, som indfører en enkel ordning for producenternes selvfinansiering. Det skyldes hovedsagelig, at en del af det sukker, der er indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter, i praksis ikke giver anledning til eksportrestitutioner og derfor ikke medfører omkostninger. Gennemførelsesforordningen inkluderer imidlertid transaktioner, som ikke giver anledning til restitutioner, og dermed heller ikke til udgifter, i beregningen af det overskud, der kan udføres. Producenterne er af den opfattelse, at ved at behandle sukker, der eksporteres i form af forarbejdede produkter, som ikke har givet anledning til eksportrestitutioner, forskelligt ved på den ene side at lade det indgå i det overskud, der kan udføres, og som skal finansieres, men ved på den anden side at udelukke det fra de pågældende »eksportforpligtelser«, som giver mulighed for beregning af det »gennemsnitlige tab«, har Kommissionen overvurderet afgiftens størrelse for de tre produktionsår 2001/02, 2002/03 og 2003/04 og set bort fra det af Rådet fastsatte mål, nemlig selvfinansiering.

36. Subsidiært, for det tilfælde, at Domstolen opretholder Kommissionens fortolkning af

det overskud, der kan udføres, har producenterne anført, at målet selvfinansiering kræver, at Kommissionen i »de pågældende eksportforpligtelser« inkluderer sukker, som eksporteres i form af forarbejdede produkter, for hvilke der ikke er blevet betalt eksportrestitutioner.

37. Tribunal de Grande Instance de Nanterre udtaler, at den er forpligtet til at forelægge sagen for Domstolen til præjudiciel afgørelse, da der er opstået spørgsmål om fællesskabslovgivningens gyldighed. Den bemærker også, at parterne er enige om, at denne forelæggelse er nødvendig, da de omtvistede spørgsmål også er blevet rejst i andre medlemsstater, hvoraf flere, herunder Frankrig, har tilkendegivet, at de er uenige i den beregningsmetode, som forvaltningskomitéen anvender for at beregne det samlede tab, der skal finansieres ved produktionsafgiften.

38. Den har følgelig forelagt følgende spørgsmål:

»1) Er gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 4, og/eller forordning nr. 1837/2002, nr. 1762/2003 og nr. 1775/2004, som er vedtaget til dens gennemførelse, ugyldige under hensyn til [grundforordningens] artikel 15 og under hensyn til proportionalitetsprincippet,

for så vidt som den for beregningen af produktionsafgiften ikke foreskriver udelukkelse af de sukkermængder, som er indeholdt i udførte forarbejdede produkter, der ikke er begunstiget af eksportrestitution, fra »overskuddet, der kan udføres«?

## Stillingtagen

*Fastsættelse af det overskud, der kan udføres*

Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende:

- 2) Er forordning nr. 1837/2002, nr. 1762/2003 og nr. 1775/2004 da ugyldige under hensyn til [gennemførelsesforordningen], samt [grundforordningens] artikel 15 og ligheds- og proportionalitetsprincippet, for så vidt som de fastsætter en produktionsafgift for sukker, som beregnes ud fra et »gennemsnitligt tab« pr. udført ton, der ikke inddrager de mængder, der er udført uden restitution, skønt disse mængder er indeholdt i den samlede mængde, der benyttes til at vurdere det samlede tab, der skal finansieres?»

39. Sagsøgerne i hovedsagen, den franske, den tyske og den græske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg og afgivet mundtlige indlæg under retsmødet i både Jülich- og Saint Louis Sucre-sagen. Den italienske regering har indgivet skriftlige indlæg i Saint Louis Sucre-sagen.

40. Det første spørgsmål i både Jülich- og Saint Louis Sucre-sagen går i det væsentlige ud på, om grundforordningens artikel 15 kræver, at der ved fastsættelsen af det overskud, der kan udføres, kun skal tages hensyn til de udførselsmængder, for hvilke der faktisk er blevet betalt eksportrestitutioner.

41. Det fremgår, at der er enighed om, at virkningen af et bekræftende svar på dette spørgsmål<sup>29</sup> vil være, at gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 4, er ugyldig, da virkningen af denne bestemmelse er, at der ved fastsættelsen af det overskud, der kan udføres, vil blive taget hensyn til alle udførselsmængder, uanset om der faktisk er blevet betalt eksportrestitutioner. Ugyldigheden af artikel 6, stk. 4, fremføres som det andet spørgsmål i Jülich-sagen og som en del af det første spørgsmål i Saint-Louis Sucre-sagen.

<sup>29</sup> — Det første spørgsmål i Saint-Louis Sucre-sagen er faktisk affattet i sådanne vendinger, at et benægtende svar har samme virkning som et bekræftende svar på det første spørgsmål i Jülich-sagen. Da det er hensigtsmæssigt at behandle begge spørgsmål under ét, har jeg omformuleret dem som ét.

42. Tilsvarende vil det, såfremt det første spørgsmål i både Jülich- og Saint-Louis Sucre-sagen (som omformuleret ovenfor) besvares bekræftende, have den virkning, at forordningerne nr. 1837/2002, nr. 1762/2003 og nr. 1775/2004, som fastsætter størrelsen af den produktionsafgift, der beregnes i henhold til bl.a. gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 4, for så vidt er ugyldige. Ugyldigheden af forordningerne nr. 1837/2002, nr. 1762/2003 og nr. 1775/2004 fremføres (med hensyn til forordning nr. 1775/2004) som det fjerde spørgsmål i Jülich-sagen og (med hensyn til alle tre forordninger) som en del af det første spørgsmål i Saint-Louis Sucre-sagen.

43. Som bekendt er det samlede tab, der er afgørende for produktionsafgiftssatsen, i henhold til grundforordningens artikel 15 et produkt af det overskud, der kan udføres, og det gennemsnitlige tab. Det overskud, der kan udføres, beregnes på grundlag af de mængder sukker, der er afsat til forbrug i Fællesskabet. Gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 4, med senere ændringer, bestemmer, at den mængde, der er afsat til forbrug i Fællesskabet, er (i) summen af de mængder, der er oplagret ved produktionsårets begyndelse, sukker fremstillet under A- og B-kvoter, sukker importeret i uforarbejdet stand og sukker indeholdt i importerede forarbejdede produkter, minus (ii) sukker, der er eksporteret i uforarbejdet stand, sukker, der er indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter, sukker, der er oplagret ved produktionsårets afslutning, og (i det væsentlige) sukker, der anvendes i den kemiske industri.

44. Der er enighed om, at begrebet sukker, der er »indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter« som omhandlet i artikel 6, stk. 4, med senere ændringer, omfatter alt sukker, der er indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter, selv sukker, for hvilket der ikke er betalt eksportrestitutioner. Spørgsmålet er, om denne fortolkning er forenelig med grundforordningens artikel 15.

45. Sagsøgerne i hovedsagen og den franske, den græske og den italienske regering har i det væsentlige anført, at i henhold til grundforordningens artikel 15 skal der ved bestemmelsen af det overskud, der kan udføres, kun tages de udførsler af sukker i betragtning, for hvilke der faktisk er betalt eksportrestitutioner. Disse procesdeltagere har til støtte for deres synspunkt henholdsvis påberåbt sig for det første grundforordningens ordlyd, opbygning, tilblivelseshistorie, formål og Domstolens fortolkning deraf, og for det andet proportionalitetsprincippet.

46. Den tyske regering og Kommissionen indtager den modsatte opfattelse.

47. Den tyske regering baserer sin opfattelse på ordlyden af både grundforordningens artikel 15 og gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 4, og på produktionsafgiftens

formål, herunder at påvirke sukkerproduktionen og stabilisere markedet<sup>30</sup>.

48. Kommissionen har anført, at grundforordningen ikke giver den andet valg end at tage hensyn til alle udførsler ved beregningen af det overskud, der kan udføres, herunder de udførsler, for hvilke der ikke er betalt eksportrestitutioner. Denne holdning er logisk, da det overskud, der kan udføres, skal omfatte alle mængder, uanset om de faktisk udføres, hvis afsætning er omfattet af fællesskabsbestemmelser. Desuden ville fællesskabsforbruget blive overvurderet, såfremt visse eksporterede mængder ikke blev taget i betragtning.

49. Efter min opfattelse går spørgsmålet reelt ud på, om man anlægger en bredere betragtning og betragter det formål, som beregningen til syvende og sidst har, eller en mere snæver betragtning og betragter beregningens individuelle bestanddele. I det førstnævnte tilfælde ville formålet selvfinansiering synes at støtte den opfattelse, at kun sukker, der er eksporteret i forarbejdede produkter, for hvilke der er blevet fremsat krav om og sket udbetaling af eksportrestitutioner, bør tages i betragtning. I modsat fald vil kædereaktionen være den, at det »samlede

tab« pustes kunstigt op, og at produktionsafgifterne derfor er højere. I sidstnævnte tilfælde ville bestemmelseernes klare ordlyd føre til det modsatte resultat: På dette trin af beregningen fastslås det blot, hvad der blev eksporteret.

50. Efter min opfattelse ville det være uvederhæftigt at anlægge den sidstnævnte opfattelse. Beregningen er ikke indsat i lovgivningen som en lingvistisk øvelse. Den er der som et trin i fastlæggelsen af, om der foreligger et *samlet tab*. Som Jülich har anført, er udtrykket »samlet tab« i artikel 15, stk. 1, litra e), trindhøjere end de underordnede udtryk »overskud, der kan udføres«, og »gennemsnitligt tab« og må derfor præge fortolkningen af de sidstnævnte udtryk. Hvis der foreligger et samlet tab, beregnes produktionsafgiften ved en direkte og umiddelbar reference til dette og opkræves hos sukkerproducenterne til en sådan sats, at de bærer det samlede tab (med forbehold for et loft).

51. Princippet om producentansvar blev indført ved forordning nr. 1785/1981<sup>31</sup>. Domstolen forklarede i Eridania-dommen<sup>32</sup>, at før denne forordning blev vedtaget, var det bestemt, at der skulle indføres en fællesskabsordning for finansiering af omkostningerne ved afsætning af overskud. Efter denne tidligere ordning blev disse omkostninger båret inden for visse grænser af producenterne

30 — Den tyske regering har henvist til Eridania-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 26, præmis 19.

31 — Nævnt ovenfor i fodnote 9.

32 — Nævnt ovenfor i fodnote 26.

som helhed gennem en produktionsafgift, mens resten blev båret af fællesskabsbudgettet. Ved forordning nr. 1785/1981 blev den ordning indført, som ligger til grund for de nugældende bestemmelser. Ordlyden af ellefte betragtning til forordning nr. 1785/1981 er faktisk i det væsentlige identisk med ordlyden af niende betragtning til grundforordningen.

52. Denne betragtning, sammenholdt med de øvrige betragtninger, der er nævnt i punkt 7 ovenfor, gør det efter min mening klart, at det væsentligste formål med produktionsafgiften efter den ordning, der har været gældende fra 1981, er at sikre, at producenterne bærer omkostningerne ved afsætning af overskudsproduktion.

53. 11. betragtning til grundforordningen henviser desuden til det princip, at producenterne bør bære det fulde finansielle ansvar for de *tab, der hvert produktionsår opstår*. Dette synes at understrege, at der er tale om faktiske tab.

54. I Eridania-sagen blev Domstolen spurgt, om produktionsafgiften var i strid med forbuddet mod forskelsbehandling, fordi de samlede afgifter i forbindelse med finansieringen af kvoteordningen blev beregnet

på grundlag af forbruget i Fællesskabet, mens de afgifter, der skulle bæres af de individuelle virksomheder, blev beregnet på grundlag af deres faktiske produktion i referenceperioden.

55. Domstolen forkastede dette argument. I dommen fastslog den, at »kvoteordningen [...] sikrer [...] afsætningen af de fastsatte mængder i kraft af en finansieringsordning for afsætningsomkostninger, som afholdes solidarisk af samtlige producenter. Denne finansieringsordning er opbygget således, at der for A-kvoten, som repræsenterer forbruget på hjemmemarkedet, kun opkræves en ubetydelig afgift, mens B-kvoten, som hovedsageligt er bestemt til eksport, belægges med en langt højere afgift, som skal kunne finansiere de nødvendige restitutioner og *samtidig ansøre til at begrænse produktionen*«<sup>33</sup>.

56. Denne udtalelse citeres af den forelæggende ret i Jülich-sagen og af den tyske regering i begge sager til støtte for den opfattelse, at formålet med produktionsafgiften ikke blot er, at producenterne skal bære omkostningerne ved afsætning, men også at ansøre til at begrænse produktionen.

33 — Præmis 19 (min fremhævelse).



57. Efter min mening er det imidlertid klart, at den formulering, som Domstolen har anvendt, er forenelig med den opfattelse, at hovedformålet er producenternes selvfinansiering.

58. Det fremgår også af opbygningen af grundforordningens artikel 15, at hovedformålet er selvfinansiering. Artikel 15, stk. 3, bestemmer, at basisproduktionsafgiften skal fastsættes ved at dividere det forventede samlede tab med den forventede mængde A- og B-sukker, der produceres i det løbende produktionsår, med et loft<sup>34</sup>. Hvis den således beregnede produktionsafgift imidlertid »ikke gør det muligt fuldstændigt at dække det [...] samlede tab«, bestemmer artikel 15, stk. 4, at der beregnes en yderligere afgift på produktionen af B-sukker, igen med et loft<sup>35</sup>. Hvis det viser sig, at »der [...] er fare for, at det samlede forventede tab [...] ikke kan dækkes af det forventede provenu af disse afgifter« på grund af de to lofter, bestemmer artikel 15, stk. 5, at der skal ske yderligere justering med et yderligere loft<sup>36</sup>.

59. Denne fortolkning støttes endvidere af grundforordningens bestemmelser om produktionsrestitutioner for sukker, der

anvendes i den kemiske industri<sup>37</sup>. Artikel 15, stk. 6, bestemmer, at alle *tab som følge af ydelse af produktionsrestitutioner* medregnes ved konstateringen af det samlede tab, der er nævnt i stk. 1, litra e). Produktionsrestitutioner indgår derfor kun i ligningen, når de faktisk er blevet udbetalt.

60. Desuden forekommer det mig, at selve den omstændighed, at produktionsafgiften pålægger producenterne byrden ved finansiering af omkostningerne ved at støtte udførsler af overproduktion, ansporer til at begrænse produktionen. Den blotte omstændighed, hvis det er tilfældet, at produktionsafgifter ansporer til at begrænse den produktion, der overstiger forbruget i Fællesskabet, er på ingen måde uforenelig med den omstændighed, at hovedformålet med sådanne afgifter er at finansiere eksportrestitutioner, og derfor heller ikke uforenelig med den opfattelse, at sådanne afgifter skal beregnes således, at producenterne ikke betaler mere end nødvendigt af hensyn til dette formål.

61. Efter min opfattelse er det eneste overbevisende argument imod den fortolkning, som jeg foreslår, at den er ensbetydende med, at sukker, der eksporteres i forarbejdede

34 — For sukker, 2% af interventionsprisen for hvidt sukker.

35 — 30% af interventionsprisen for hvidt sukker.

36 — 37,5% af interventionsprisen for hvidt sukker.

37 — I overensstemmelse med artikel 7, stk. 3, jf. punkt 13 ovenfor.

produkter, for hvilke der ikke er betalt eksportrestitutioner, anses for sukker, der er »afsat til forbrug i Fællesskabet« som omhandlet i grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra b). Det er klart, at dette ikke er udtrykkets naturlige mening.

62. Imidlertid må det erindres, at begrebet »sukker [...] der er afsat til forbrug i Fællesskabet«, ikke har nogen selvstændig betydning. Det er blot en etiket, der sættes på et mellemtrin i beregningen af det »overskud, der kan udføres«. Den betydning, som normalt måtte tillægges denne etiket i andre sammenhænge, er derfor ikke særlig vigtig.

63. Hvis det alligevel måtte blive anset for væsentligt at nå til en fortolkning af »sukker [...] der er afsat til forbrug i Fællesskabet«, som er forenelig med begrebets bredere sammenhæng, mener jeg, at det er muligt. Løsningen er efter min mening at anse sukker, som eksporteres uden omkostninger for Fællesskabet — herunder sukker, der eksporteres i forarbejdede produkter, for hvilke der ikke er betalt eksportrestitutioner — for at være ensbetydende med sukker, der er afsat til forbrug i Fællesskabet. Denne fortolkning er efter min mening, skønt den er noget kunstig, nødvendig for

mere generelt at fortolke lovgivningen på en måde, der afspejler dens formål<sup>38</sup>.

64. Kommissionen har i Saint-Louis Sucre-sagen henvist til retspraksis, hvori det antages, at fællesskabslovgiver på området for den fælles landbrugspolitik har et vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver tillægges ved artikel 34 EF — 37 EF. Følgelig skal domstolskontrollen begrænses til en undersøgelse af, om den pågældende foranstaltning er behæftet med åbenbare fejl eller magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn<sup>39</sup>.

65. Domstolen har faktisk truffet afgørelse i overensstemmelse hermed. Dette giver imidlertid ikke fællesskabslovgiver *carte blanche* på landbrugsområdet. Domstolen har ikke udelukket domstolsprøvelse af institutionernes udøvelse af deres vide skøn. Hvis en sådan prøvelse skal have nogen værdi, må det være muligt for Domstolen at gribe ind, når beregningsmetoden for en produktionsafgift,

38 — Et alternativ ville være at anse den oprindelige forarbejdning af sukker til forarbejdede produkter for at være ensbetydende med afsætning af dette sukker i Fællesskabet, men dernæst at modificere den fortolkning således, at når der er betalt eksportrestitutioner for det sukker, der anvendes i forarbejdningen, har denne forarbejdning alligevel ikke været afsætning inden for Fællesskabet. Denne fortolkning forekommer mig at være mere kunstig og derfor mindre attraktiv end den fortolkning, som jeg foreslår.

39 — Sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. 2001 I, s. 5689, præmis 80.

der har til formål at være et middel til, at producenterne bærer omkostningerne for Fællesskabet ved afsætning af overskudsproduktion, som i disse sager åbenbart fører til en for høj afgift og således lægger en uforholdsmæssig byrde på producenterne.

skal alle udførsler tages i betragtning, herunder dem, for hvilke der ikke er betalt eksportrestitutionsbeløb, eller om udførsler, for hvilke der ikke er betalt eksportrestitutionsbeløb, tværtimod skal udelades af beregningen.

66. Jeg er derfor af den opfattelse, at når det overskud, der kan udføres, fastsættes, bør der kun tages hensyn til de udførselsmængder sukker, for hvilke der faktisk er betalt eksportrestitutionsbeløb.

67. Der er enighed om, at gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 4, ikke afspejler denne fortolkning. Det følger heraf, at denne bestemmelse ligesom forordning nr. 1837/2002, nr. 1762/2003 og nr. 1775/2004 for så vidt er ugyldig.

#### *Fastsættelse af det gennemsnitlige tab*

68. Det tredje spørgsmål i Jülich-sagen og det andet spørgsmål i Saint-Louis Sucre-sagen går i det væsentlige ud på, om grundforordningens artikel 15, kræver, at når det gennemsnitlige tab pr. ton sukker fastsættes,

69. Man vil erindre, at i henhold til grundforordningens artikel 15 er det samlede tab, som er bestemmende for produktionsafgiftssatsen, resultatet af det overskud, der kan udføres, og det gennemsnitlige tab pr. ton. Det gennemsnitlige tab pr. ton er forskellen mellem det samlede restitutionsbeløb og det samlede afgiftsbeløb divideret med den samlede eksportforpligtelsestonnage, der skal opfyldes i de pågældende produktionsår. Gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 5, definerer eksportforpligtelser, der skal opfyldes i det indeværende produktionsår, som, i det væsentlige, alt sukker, der skal eksporteres i uforarbejdet stand med eksportrestitutionsbeløb<sup>40</sup> fastsat ved licitation for det pågældende produktionsår, eller på grundlag af eksportlicenser udstedt i løbet af det pågældende produktionsår, og *de samlede anslåede udførsler af sukker i form af forarbejdede produkter med eksportrestitutionsbeløb*<sup>41</sup> fastsat herfor i det pågældende produktionsår, idet de omhandlede mængder fordeles ligeligt over hele produktionsåret.

40 — Jf. ovenfor, fodnote 15.

41 — A.st.

70. Sagsøgerne og den franske regering har gentaget, at ved beregningen af det samlede tab bør sukker, som ikke har forårsaget noget tab for Fællesskabet, udelukkes fra det overskud, der kan udføres, som er et af elementerne i denne beregning. Såfremt Kommissionen foretog beregningen på dette grundlag, ville det være logisk, at den udelukkede sådant sukker, også når den beregnede det gennemsnitlige tab, som er det andet element. Kommissionen gør nu dette. Dette spørgsmål er blevet rejst subsidiært, nemlig for det tilfælde, at Domstolen fastslår, at alt sukker, der eksporteres i forarbejdede produkter, skal tages i betragtning ved beregningen af det samlede tab. Såfremt Kommissionen i så fald ikke ved beregningen af det gennemsnitlige tab også tager alt sukker i betragtning, der eksporteres i forarbejdede produkter, uanset om der er betalt eksportrestitutioner, vil beregningen blive fordrejet, da det tal for udførsler, der anvendes til at beregne det overskud, der kan udføres, vil være højere end det, der anvendes ved beregningen af det gennemsnitlige tab. Dette ville være i strid med proportionalitetsprincippet, da det gennemsnitlige tab ville blive kunstigt oppustet og således ikke afspejle det faktiske gennemsnitlige tab ved alle de udførsler, der tages i betragtning ved beregningen af det samlede tab.

71. Den græske og den italienske regering har ikke afgivet indlæg om fortolkningen af det gennemsnitlige tab.

72. Den tyske regering har anført, at såfremt det overskud, der kan udføres, fastsættes på grundlag af alle udførsler, mens

det gennemsnitlige tab beregnes alene på grundlag af de udførsler, for hvilke der er betalt eksportrestitutioner, kan det føre til, at produktionsafgiften overskrider de faktiske tab, hvilket ville være i strid med princippet om selvfinansiering.

73. Kommissionen har anført, at Rådet udtrykkeligt har anvendt udtrykket »eksportforpligtelser«, og ikke »udførselsmængder« i grundforordningens artikel 15, stk. 1, litra d). Udtrykket »forpligtelser« hviler på den antagelse, at udførsler støttes af fællesskabsforanstaltninger, nemlig i denne sag eksportrestitutioner. Da formålet med at beregne det gennemsnitlige tab desuden er at fastlægge omkostningerne pr. enhed overskudssukker, der er til rådighed på markedet, bør kun de mængder, for hvilke der er båret en reel afsætningsomkostning, inkluderes i fastsættelsen af denne omkostning.

74. Artikel 15, stk. 1, litra d), definerer det gennemsnitlige tab eller den gennemsnitlige indtægt som forskellen mellem det samlede restitutionsbeløb og det samlede afgiftsbeløb

i forhold til den samlede eksportforpligtelses-tonnage, der skal opfyldes i det indeværende produktionsår. I praksis fører denne forskel normalt til et gennemsnitligt tab, da verdensmarkedspriserne normalt ligger under de støttede fællesskabspriser. Dette gennemsnitlige tab multipliceres dernæst med det overskud, der kan udføres, for at fastslå et anslået samlet tab. Dette tab divideres igen med den forventede sukkerproduktion, og det herved fremkomne beløb opkræves hos fabrikanterne som basisproduktionsafgift.

75. Jeg har allerede forklaret, hvorfor jeg finder, at når det overskud, der kan udføres, beregnes, bør sukker indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter kun tages i betragtning, når der er betalt eksportrestitutioner for det. Der er enighed om, at logikken kræver, at hvis det er tilfældet, bør det andet element i fastsættelsen af det anslåede samlede tab, nemlig det gennemsnitlige tab, ligeledes kun fastsættes under hensyntagen til sukker, eksporteret i forarbejdede produkter, såfremt der er udbetalt eksportrestitutioner herfor.

## Forslag til afgørelse

76. Af de ovenfor anførte grunde er jeg af den opfattelse, at de spørgsmål, der er forelagt af Finanzgericht Düsseldorf i sag C-5/06, bør besvares således:

»— Artikel 15 i Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker kræver, at der ved fastsættelsen af det overskud, der kan udføres, kun må medregnes de eksportmængder af sukker, isoglukose og inulinsirup, for hvilke der faktisk er udbetalt eksportrestitutioner.

— Artikel 6, stk. 4, i Kommissionens forordning (EF) nr. 314/2002 af 20. februar 2002 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen for sukker, som

ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1140/2003 af 27. juni 2003, er ugyldig, for så vidt som den ikke afspejler denne fortolkning af artikel 15 i forordning nr. 1260/2001.

- Kommissionens forordning (EF) nr. 1775/2004 af 14. oktober 2004 om fastsættelse for produktionsåret 2003/04 af produktionsafgifterne i sukkersektoren er ugyldig, for så vidt som disse produktionsafgifter er fastsat på basis af en ukorrekt fortolkning af artikel 15 i forordning nr. 1260/2001.«

77. Af samme grunde mener jeg, at det første spørgsmål, der er forelagt af Tribunal de Grande Instance de Nanterre i de forenede sager C-23/06 — C-36/06, bør besvares således:

- »— Artikel 6, stk. 4, i Kommissionens forordning (EF) nr. 314/2002 af 20. februar 2002 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen for sukker, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1140/2003 af 27. juni 2003, sammenholdt med Kommissionens forordning (EF) nr. 1837/2002 af 15. oktober 2002 om fastsættelse for produktionsåret 2001/02 af produktionsafgifterne og koefficienten for tillægsafgiften for sukker, Kommissionens forordning (EF) nr. 1762/2003 af 7. oktober 2003 om fastsættelse for produktionsåret 2002/03 af produktionsafgifterne for sukker og Kommissionens forordning (EF) nr. 1775/2004 af 14. oktober 2004 om fastsættelse for produktionsåret 2003/04 af produktionsafgifterne i sukkersektoren, er ugyldige under hensyn til artikel 15 i Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker, for så vidt som de ikke foreskriver, at det sukker, der er indeholdt i forarbejdede produkter, som er eksporteret uden eksportrestitutions, skal udelukkes fra det »overskud, der kan udføres« ved beregningen af produktionsafgiften.«

## BILAG

*Forordning nr. 1260/2001 (grundforordningen)*

Grundforordningens artikel 15 bestemmer, for så vidt som det er relevant her, følgende:

- »1. Inden udgangen af hvert produktionsår konstateres:
- a) den anslåede størrelse af produktionen af A- og B-sukker, A- og B-isoglukose og A- og B-inulinsirup i det løbende produktionsår
  - b) den anslåede størrelse af afsætningen til forbrug i Fællesskabet af sukker, isoglukose og inulinsirup i det løbende produktionsår
  - c) størrelsen af det overskud, der kan udføres, ved at mængden under litra b) fratrækkes i mængden under litra a)
  - d) det anslåede gennemsnitlige tab eller den anslåede gennemsnitlige indtægt pr. ton sukker for de eksportforpligtelser, der skal opfyldes for det løbende produktionsår.

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

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

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

- a) størrelsen af det overskud, der kan eksporteres, fastlagt på grundlag af dels den endelige produktion af A- og B-sukker, A- og B-isoglukose og A- og B-inulinsirup, og dels den endelige mængde sukker, isoglukose og inulinsirup, der er afsat til forbrug inden for Fællesskabet
- b) størrelsen af det gennemsnitlige tab eller den gennemsnitlige indtægt pr. ton sukker som følge af de pågældende samlede eksportforpligtelser, beregnet som anført i stk. 1, litra d), andet afsnit
- c) størrelsen af det samlede tab eller den samlede indtægt ved, at det under litra a) omhandlede overskud multipliceres med det gennemsnitlige tab eller den gennemsnitlige indtægt under litra b)
- d) det samlede provenu af de opkrævede basisproduktionsafgifter og B-afgifter.



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

3. Når de i stk. 1 omhandlede konstateringer efter justering i overensstemmelse med stk. 2 og under hensyntagen til artikel 18, stk. 1, resulterer i et forventet samlet tab, divideres dette med den forventede mængde A- og B-sukker, A- og B-isoglukose og A- og B-inulinsirup, der produceres i det løbende produktionsår. Det beløb, der fremkommer herved, skal opkræves hos fabrikanterne som basisproduktionsafgift på deres produktion af A- og B-sukker, A- og B-isoglukose og A- og B-inulinsirup.

Denne afgift må dog ikke overstige:

- for det pågældende sukker, et maksimumsbeløb svarende til 2% af interventionsprisen for hvidt sukker
  
- for den pågældende inulinsirup, udtrykt i sukker-/isoglukoseækvivalent ved anvendelse af koefficienten 1,9, et maksimumsbeløb svarende til maksimumsbeløbet for hvidt sukker
  
- for den pågældende isoglukose, den del af basisproduktionsafgiften, der påhviler sukkerfabrikanterne.

4. Når loftet over basisproduktionsafgiften ikke gør det muligt fuldstændigt at dække det i stk. 3, første afsnit, omhandlede samlede tab, divideres restbeløbet med den forventede mængde B-sukker, B-isoglukose og B-inulinsirup, der produceres i det løbende produktionsår. Det beløb, der fremkommer herved, skal opkræves hos fabrikanterne som B-afgift på deres produktion af B-sukker, B-isoglukose og B-inulinsirup.

Medmindre andet følger af stk. 5, må denne afgift dog ikke overstige:

- for B-sukker, et maksimumsbeløb svarende til 30% af interventionsprisen for hvidt sukker
  
- for B-inulinsirup, udtrykt i sukker-/isoglukoseækvivalent ved anvendelse af koefficienten 1,9, et maksimumsbeløb svarende til maksimumsbeløbet for B-sukker
  
- for B-isoglukose, den del af B-afgiften, der påhviler sukkerfabrikanterne.

5. Hvis de i stk. 1 omhandlede konstateringer fører til, at der som følge af det i stk. 3 og 4 fastsatte loft for basisproduktionsafgiften og B-afgiften er fare for, at det samlede forventede tab for det løbende produktionsår ikke kan dækkes af det forventede provenu af disse afgifter, justeres den i stk. 4, andet afsnit, første led, anførte maksimale procentsats i det omfang, det er nødvendigt for at dække nævnte samlede tab, idet den dog ikke må overstige 37,5%.

Den justerede maksimale procentsats for B-afgiften fastsættes for det løbende produktionsår inden den 15. september i det pågældende produktionsår. Den minimumspris for B-sukkerroer, der er nævnt i artikel 4, stk. 1, litra b), ændres i overensstemmelse hermed.

6. Alle tab som følge af ydelse af produktionsrestitutioner som omhandlet i artikel 7, stk. 3, medregnes ved konstateringen af det samlede tab, der er nævnt i stk. 1, litra e).

7. De i denne artikel omhandlede afgifter opkræves af medlemsstaterne.

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

— de afgiftsbeløb, der skal opkræves

— en justering af den maksimale procentsats for B-afgiften

— en ændring af minimumsprisen for B-sukkerroer svarende til justeringen af den maksimale procentsats for B-afgiften.«

*Forordning nr. 314/2002 (gennemførelsesforordningen)*

Gennemførelsesforordningens artikel 6, stk. 4 og 5, med senere ændringer, bestemmer følgende:

»4. Den mængde, der er afsat til forbrug i Fællesskabet, og som skal konstateres i henhold til artikel 15, stk. 1, litra b), og artikel 15, stk. 2, litra a), i forordning (EF) nr. 1260/2001, beregnes på grundlag af summen af mængderne, udtrykt i hvidt sukker, af sukker og sirup som omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra a), b), c) og d), i nærværende forordning, og af isoglukose og inulinsirup

- a) oplagret ved produktionsårets begyndelse
- b) fremstillet under A- og B-kvoter
- c) importeret i uforarbejdet stand
- d) indeholdt i importerede forarbejdede produkter.

Fra summen som omhandlet i første afsnit trækkes mængden<sup>[42]</sup>, udtrykt i hvidt sukker, af sukker, isoglukose og inulinsirup:

- a) eksporteret i uforarbejdet stand

42 — Note vedrørende en sproglig fejl i den engelske udgave af forordningen, uden betydning for den danske udgave.

- b) indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- c) oplagret ved produktionsårets afslutning
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- d) omfattet af et bevis for produktionsrestitutioner som omhandlet i artikel 7, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1260/2001<sup>43</sup>].

Dataene om de mængder, der er omhandlet i første afsnit, litra c) og d), og andet afsnit, litra a) og b), hentes fra Eurostat-databaserne og vedrører i mangel af fuldstændige data for et produktionsår dataene for de senest foreliggende 12 måneder. De mængder, der er omfattet af aktiv forædling, medtages ikke.

I første afsnit, litra c), og andet afsnit, litra a), tages der højde for de mængder, der er bestemt for De Kanariske Øer, Madeira og Azorerne, jf. artikel 1, stk. 1a, i forordning (EØF) nr. 2670/81.

Mængderne af sukker, isoglukose og inulinsirup, der er indeholdt i de i første afsnit, litra d), og andet afsnit, litra b), omhandlede produkter, beregnes på grundlag af det konstaterede gennemsnitlige sukkerindhold, der er konstateret for de pågældende produkter, og data fra Eurostat.

43 — Artikel 7, stk. 3, omhandler sukker, der anvendes i den kemiske industri.

Mængderne som omhandlet i andet afsnit, litra a), omfatter ikke C-sukker, C-isoglukose og C-inulinsirup og heller ikke fødevarerhjælp.

5. Ved de i artikel 15, stk. 1, litra d), i forordning (EF) nr. 1260/2001 omhandlede eksportforpligtelser for det løbende produktionsår forstås:

- a) de samlede mængder sukker, der skal udføres i uforarbejdet stand med eksportrestitutioner eller eksportafgifter fastsat ved licitation for det pågældende produktionsår
  
- b) de samlede mængder sukker, isoglukose og inulinsirup, der skal udføres i uforarbejdet stand med eksportrestitutioner eller eksportafgifter fastsat periodisk på basis af eksportlicenser udstedt i løbet af det pågældende produktionsår
  
- c) de samlede anslåede udførsler af sukker, isoglukose og inulinsirup i form af forarbejdede produkter med eksportrestitutioner eller eksportafgifter fastsat herfor i det pågældende produktionsår, idet de omhandlede mængder fordeles ligeligt over hele produktionsåret

Ved beregning af det anslåede gennemsnitlige tab, der er omhandlet i artikel 15, stk. 1, litra d), i forordning (EF) nr. 1260/2001, tages der også hensyn til produktionsrestitutionerne for de mængder basisprodukter udtrykt i hvidt sukker, for hvilke de i artikel 7, stk. 3, i nævnte forordning omhandlede produktionsrestitutionsbeviser er blevet udstedt i løbet af det pågældende produktionsår.«