



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 29. marts 2012¹

Sag C-131/11

**Pfeifer & Langen Kommanditgesellschaft
mod
Hauptzollamt Aachen**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Finanzgericht Düsseldorf (Tyskland))

»Den fælles markedsordning for sukker — fastlæggelse af den endelige sukkerproduktion i et produktionsår — overskudsmængder af hvidt sukker, som konstateres af de kompetente myndigheder i en medlemsstat efter udløbet af det produktionsår, som kontrolleres — forpligtelse til at tage overskudssukker i betragtning i det produktionsår, der kontrolleres, eller i det år, hvori det konstateres«

1. I den foreliggende sag har Finanzgericht Düsseldorf (Tyskland) forelagt Domstolen et spørgsmål om, hvorvidt en overskydende mængde sukker, som de nationale myndigheder har konstateret i forbindelse med en kontrol, skal henføres til det produktionsår, hvori den overskydende mængde er konstateret, eller om den skal henføres med tilbagevirkende kraft til det år, som kontrolleres.

Retsregler

Den fælles markedsordning for sukker

2. Den 1. juli 1968 indførte Rådets forordning nr. 1009/67/EØF² en støtteordning for sukker. Sukker produceret og solgt i et produktionsår inden for maksimumkvoten kvalificerede til økonomisk støtte (»interventionsforanstaltningerne«). Medlemsstaterne tildelte sukkerproducenterne kvoter (indført ved artikel 23 i forordning nr. 1009/67) inden for deres respektive områder for hvert produktionsår. Der blev også oprettet et fællesskabssystem³ til finansiering af de udgifter, der var forbundet med interventionsforanstaltningerne. Disse omkostninger blev inden for visse grænser afholdt af alle fællesskabsproducenterne, idet der blev opkrævet en produktionsafgift, mens de øvrige omkostninger blev dækket af Fællesskabets budget⁴. Sukker produceret ud over maksimumkvoten kunne ikke sælges på det indre marked og kunne ikke opnå støtte fra interventionsforanstaltningerne.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Af 18.12.1967 om den fælles markedsordning for sukker (EFT dansk specialudgave 1967, s. 281).

3 — I dette forslag til afgørelse skal jeg henvise til »Fællesskabet«, da det er den betegnelse, der anvendes i de relevante retsfor skrifter.

4 — En række ændringer i sukkersektoren blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 3330/74 af 19.12.1974 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 359, s. 1). Kvotaordningen (som var blevet indført midlertidigt) blev (i realiteten) forlænget indtil den 30.6.1980, og basiskvoterne blev forhøjet.

Grundforordningen

3. Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81⁵ (»grundforordningen«) fandt anvendelse fra den 1. juli 1981.

4. Det præciseres i 11. betragtning, at: »[...] årsagerne til, at Fællesskabet hidtil har fastholdt en produktionskvotering for sukker [...], består fortsat; ordningen bør imidlertid ændres, for at der herved kan tages hensyn til den seneste udvikling inden for produktionen, og for at tildele Fællesskabet de fornødne instrumenter til på rimelig, men effektiv måde at sikre, at producenterne selv fuldt ud dækker omkostningerne ved afsætningen af det overskud, der er en følge af uligevægten mellem Fællesskabets produktion og forbrug; [...]«

5. Det fremgår af 15. betragtning, at: »[...] de produktionskvoter, der tildeles virksomhederne, er et middel, der skal garantere producenterne, at de kan afsætte deres produktion til fællesskabspriser, [...]«

6. Med grundforordningen blev der indført en ny kvotaordning. Forordningen bestemte, at der hvert år skulle fastsættes en minimumpris for A-sukkerroer og B-sukkerroer⁶. På det pågældende tidspunkt var der tre produktionsklasser i sukkersektoren. A- og B-sukker omfattede produktionen inden for kvoter, der hver for sig i princippet svarede til efterspørgslen på det indre marked og eksporten af overskydende sukker med eksportrestitution. C-sukker var sukker produceret ud over disse kvoter og kunne ikke frit afsættes inden for EU. Det skulle eksporteres uden restitution for sukkerindustriens regning⁷. Endvidere var sukkerroer, der blev anvendt til produktion af C-sukker, ikke omfattet af prisstøtteordningerne. Artikel 24, stk. 1, bestemte således:

»[...]

- a) »A-sukker« [...] enhver mængde sukker [...] der inden for et bestemt produktionsår fremstilles inden for den pågældende virksomheds A-kvote
- b) »B-sukker« [...] enhver mængde sukker [...] der fremstilles inden for et bestemt produktionsår, og som ligger ud over den pågældende virksomheds A-kvote, men inden for virksomhedens A- og B-kvoter tilsammen
- c) »C-sukker« [...] enhver mængde sukker [...] der fremstilles inden for et bestemt produktionsår, og som enten overstiger summen af den pågældende virksomheds A- og B-kvoter eller produceres af en virksomhed uden kvoter«⁸.

7. I henhold til artikel 26 måtte C-sukker, der ikke var blevet overført i henhold til artikel 27, ikke afsættes på Fællesskabets indre marked, men skulle udføres inden den 1. januar efter udløbet af det pågældende produktionsår. Artikel 26, stk. 3, bestemte, at der kan opkræves en afgift, såfremt det ikke er godtgjort, at C-sukkeret er blevet udført inden for den angivne tidsfrist.

5 — Af 30.6.1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4). Hvad angår det omhandlede produktionsår, var det grundforordningen, som ændret navnlig ved Rådets forordning (EF) nr. 133/94 af 24.1.1994 (EFT L 22, s. 7) og Rådets forordning (EF) nr. 1599/96 af 30.7.1996 (EFT L 206, s. 43), der fandt anvendelse. På det tidspunkt, hvor de faktiske omstændigheder fandt sted, omfattede sukkerproduktionen også isoglucose og inulinsirup. Da den foreliggende sag kun vedrører hvidt sukker, henviser jeg ikke til disse andre produkter.

6 — Grundforordningens artikel 3-5.

7 — Jf. punkt 34-41 nedenfor.

8 — Grundforordningen er siden blevet ophævet og erstattet. En revideret kvotaordning finder nu anvendelse i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22.10.2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT L 299, s. 1).

8. Artikel 27, stk. 1, var affattet således: »Enhver virksomhed kan beslutte at overføre hele eller en del af sin sukkerproduktion, der ligger ud over A-kvoten, til det følgende produktionsår, således at nævnte produktion henregnes under produktionen for dette følgende produktionsår. Denne beslutning er uigenkaldelig«⁹.

9. I henhold til artikel 28 skal producenterne selv afholde samtlige de omkostninger, der måtte være forbundet med afsætningen af overskydende sukker som følge af forskellen mellem fællesskabsproduktionen og forbruget af sukker på det indre marked. Hele produktionen af A- og B-sukker var derfor omfattet af en produktionsafgift. Produktionsafgiften blev beregnet i to trin. Først blev der fastsat en foreløbig afgift på grundlag af anslåede mængder for det løbende produktionsår¹⁰. Inden udgangen af det følgende produktionsår blev den endelige sukkerproduktion for det foregående produktionsår derefter fastsat¹¹.

10. Artikel 28, stk. 3, bestemte: »Når de i stk. 1 omhandlede konstateringer efter justering i overensstemmelse med stk. 2, og med forbehold af artikel 29, stk. 1, resulterer i et forventet samlet tab, divideres dette med den forventede mængde A- og B-sukker [...], der er produceret i det løbende produktionsår. Det beløb, der fremkommer herved, skal opkræves hos fabrikanterne som basis-produktionsafgift på deres produktion af A- og B-sukker [...].«

11. Ordningen, som følger af artikel 28, fastsætter et loft for basisproduktionsafgiften. Hvis basisproduktionsafgiften som følge af dette loft ikke fuldt ud dækkede det samlede tab (omkostningerne forbundet med afsætningen af overskydende sukker), var det i henhold til grundforordningen muligt at opkræve en tillægsafgift for B-kvoten (en »B-afgift«)¹².

12. Gennemførelsesbestemmelserne til sukkerordningen blev vedtaget i henhold til grundforordningens artikel 41¹³.

Gennemførelsesforordningen

13. Grundforordningens artikel 27, stk. 3, artikel 28, stk. 7, artikel 29, stk. 5, og artikel 39 var retsgrundlaget for gennemførelsesforordningen¹⁴. Det fremgår af dens præambel, at det for at sikre en korrekt anvendelse af kvotaordningen navnlig var fornødent at indføre regler vedrørende de oplysninger, som var nødvendige for at fastsætte de i grundforordningens artikel 28 omhandlede produktionsafgifter (nemlig basisproduktionsafgiften og eventuelt B-afgiften). Det erkendtes, at disse afgifter ikke kunne fastsættes før udgangen af produktionsåret. Producenterne skulle dog så hurtigt som muligt selv være økonomisk ansvarlige for hvert produktionsår. Det blev derfor vurderet, at det var nødvendigt at sikre, at produktionsafgifterne blev betalt forud (beregnet på grundlag af de anslåede opgørelser), og at skyldige beløb skulle betales i god tid før udgangen af det pågældende produktionsår. Endvidere erkendtes det, at afgifterne ikke kunne fastsættes, før der forelå så præcise oplysninger om

9 — På tidspunktet for sagens omstændigheder bestemte artikel 2, stk. 1, første afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 65/82 af 13.1.1982 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende overførelse af sukker til det følgende produktionsår (EFT L 9, s. 14), som ændret navnlig ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 948/82 af 26.4.1982 (EFT L 113, s. 7), at en virksomhed kun kunne overføre sukker, hvis den pågældende medlemsstat havde konstateret, at sukkeret var produceret som B- eller C-sukker.

10 — Grundforordningens artikel 28, stk. 1. Et produktionsår defineres i grundforordningens artikel 2 som perioden fra 1. juli til 30. juni det efterfølgende år.

11 — Grundforordningens artikel 28, stk. 2.

12 — Artikel 28, stk. 4.

13 — Jf. f.eks. de gennemførelsesbestemmelser, hvortil der henvises i punkt 13 og 17 nedenfor.

14 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 1443/82 af 8.6.1982 om gennemførelsesbestemmelser for kvotaordningen for sukker (EFT L 158, s. 17), som ændret navnlig ved Kommissionens forordning (EF) nr. 392/94 af 23.2.1994 (EFT L 53, s. 7) (»gennemførelsesforordningen«). Den blev ophævet og erstattet af Kommissionens forordning (EF) nr. 314/2002 af 20.2.2002 om gennemførelsesbestemmelser for kvotaordningen for sukker (EFT L 50, s. 40). Kommissionens forordning (EF) nr. 952/2006 af 29.6.2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 for så vidt angår forvaltning af det interne marked for sukker og kvotaordningen (EUT L 178, s. 39) finder nu anvendelse.

forbruget som muligt. Med henblik på at sikre en korrekt anvendelse af kvotaordningen var det nødvendigt at fastsætte frister for konstatering af produktionen og for fremsendelse af de dertil hørende oplysninger, og der skulle kunne iværksættes passende kontrolforanstaltninger fra medlemsstaternes side¹⁵.

14. Gennemførelsesforordningens artikel 3 bestemte:

»1. Inden den 15. februar hvert år fastlægger hver medlemsstat for det løbende produktionsår den foreløbige produktion for hver virksomhed, der er beliggende på dens område.

[...]

3. Inden den 1. oktober hvert år opgør medlemsstaterne endvidere for det foregående produktionsår, hvor stor en endelig produktion af sukker [...] hver virksomhed har haft.

4. Hvis der senere konstateres uoverensstemmelse i forhold til den i stk. 3 omhandlede endelige sukkerproduktion, tages denne forskel i betragtning ved opgørelsen af den endelige produktion i det produktionsår, hvori forskellen konstateres«¹⁶.

15. Artikel 5 bestemte, at basisproduktionsafgiften og eventuelt B-afgiften skal anslås i overensstemmelse med grundforordningens artikel 28 inden den 1. april i det løbende produktionsår.

16. Artikel 7 fastsatte de tidsfrister, inden for hvilke produktionsafgifterne skal opgøres. Det fastsættes endvidere, at de resterende afgifter, der skal betales, skal opgøres under hensyntagen til de acontobeløb, der er opkrævet i henhold til artikel 5.

Kommissionens forordning (EØF) nr. 2670/81 om ordninger for C-sukker

17. Artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2670/81¹⁷ bestemte, at fabrikanter af C-sukker skulle føre bevis for, at sukkeret var blevet udført fra den medlemsstat, på hvis område det var fremstillet uden restitution eller afgift. Dersom der ikke den 1. januar efter udgangen af det produktionsår, i hvilket C-sukkeret var fremstillet, var ført bevis for, at det var blevet udført fra Fællesskabet, ville den pågældende mængde blive anset for afsat på det indre marked¹⁸.

18. Artikel 3, stk. 1, bestemte, at medlemsstaten under sådanne omstændigheder skulle opkræve et beløb hos sukkerfabrikanten.

National lovgivning

19. I produktionsåret 1997/98 fandt Verordnung über die im Rahmen der Produktionsregelung für Zucker zu erhebenden Abgaben (tysk bekendtgørelse om opkrævning af sukkerproduktionsafgift) af 7. marts 1983 anvendelse (»den nationale foranstaltning«).

15 — Jf. første til syvende betragtning til gennemførelsesforordningen.

16 — Gennemførelsesforordningen ophævede og erstattede Kommissionens forordning (EØF) nr. 700/73 af 12.3.1973 om visse for kvotaordningens anvendelse nødvendige gennemførelsesbestemmelser inden for sukkersektoren (EFT L 67, s. 12). Gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4, svarede i det væsentlige til artikel 2, stk. 3, i den tidligere forordning. Forordning nr. 952/2006 finder nu anvendelse, og artikel 22, stk. 5, i denne forordning svarer i det væsentlige til gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4.

17 — Af 14.9.1981 om gennemførelsesbestemmelser for produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren (EFT L 262, s. 14). Denne forordning blev ophævet og erstattet af Kommissionens forordning (EF) nr. 967/2006 af 29.6.2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 for så vidt angår produktion ud over kvoterne inden for sukkersektoren (EUT L 176, s. 22).

18 — Grundforordningens artikel 26, stk. 3, sammenfattet ovenfor i punkt 7.

20. I henhold til § 1 med overskriften »Anvendelsesområde« fandt den nationale foranstaltning anvendelse på sukker, der var fremstillet ud over produktionskvoten og sukker, der var overført fra et produktionsår til det næste inden for rammerne af fællesskabsordningen.

21. I henhold til den nationale foranstaltnings § 4 skulle en sukkerproducent senest den 31. januar hvert år indberette et overslag over dennes sukkerproduktion for det løbende produktionsår til de kompetente nationale myndigheder, og senest den 15. september hvert år den endelige sukkerproduktion for det foregående produktionsår.

22. Den nationale foranstaltnings § 8 bestemte, at de kompetente myndigheder skulle udstede en »opgørelsesafgørelse« til hver enkelt sukkerproducent (på det tidspunkt fastsat i de relevante fællesskabsretsakter) vedrørende producentens foreløbige og endelige sukkerproduktion i det pågældende produktionsår. I en skriftlig afgørelse fastlagde de kompetente myndigheder herefter det acontobeløb for afgifterne (beregnet i overensstemmelse med § 9) for den mængde sukker, der var produceret inden for produktionskvoten i henhold til disse opgørelsesafgørelser. De endelige afgifter for mængden af sukker, der var produceret inden for henholdsvis A- og B-kvoten, skulle derefter fastsættes ved en beregning af forskellen mellem den foreløbige og den endelige opgørelse af sukkerproduktionen og de forudbetalte afgifter.

23. I henhold til den nationale foranstaltnings § 9, stk. 1, nr. 3), skulle de kompetente myndigheder fastsætte afgifterne for mængden af C-sukker, der var afsat på det indre marked.

Faktiske omstændigheder og sagen ved den nationale ret

24. I produktionsåret 1997/98 producerede Pfeifer & Langen KG (»Pfeifer«) sukker på sine fabrikker i Elsdorf, Euskirchen, Appeldorn og Lage. Den 8. september 1998 indsendte Pfeifer en opgørelse over sin endelige sukkerproduktion. Den 25. september 1998 udstedte de kompetente myndigheder en opgørelsesafgørelse vedrørende Pfeifers endelige sukkerproduktion i dette produktionsår.

25. Den 4. november 1999 iværksatte de kompetente myndigheder en kontrol i Pfeifers lokaler. Kontrollen blev stillet i bero i forbindelse med, at Pfeifer påklagede den konstaterende opgørelse, men blev genoptaget den 16. januar 2003. Kontrollen vedrørte bl.a. produktionsafgift for sukkerproduktionsåret 1997/98.

26. I 2006 blev der konstateret en yderligere produktionsmængde af hvidt sukker (på i alt 9 657,4 tons). Sukkeret blev behandlet som C-sukker og henført til produktionsåret 1997/98. Der blev derfor fastsat en afgift på 5 810 857,58 EUR i henhold til den nationale foranstaltnings § 9, stk. 3. Efter Pfeifers påklagelse af opgørelsesafgørelsen udstedte de kompetente myndigheder nye opgørelsesafgørelser af 27. april 2010, hvori der blev fastsat et revideret beløb på 6 922,1 tons hvidt C-sukker, og afgiften blev nedsat til 4 165 027,57 EUR.

27. Pfeifer påklagede afgørelserne af 27. april 2010. Pfeifer har gjort gældende, at disse opgørelsesafgørelser er uforenelige med gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4.

28. Da det rejser spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten, har Finanzgericht Düsseldorf besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 3, stk. 4, i [gennemførelsesforordningen] fortolkes således, at denne bestemmelse tillige omfatter overskydende mængder, som efterfølgende konstateres af en myndighed under en kontrol hos producenten?«

29. Pfeifer, de kompetente myndigheder og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Alle parterne afgav mundtlige indlæg under retsmødet den 9. februar 2012.

Bedømmelse

Indledende bemærkninger

30. Hvidt sukker er et homogent produkt¹⁹. Intet adskiller fysisk A-, B- og C-sukker fra hinanden, og det er heller ikke muligt at fastslå produktionsdatoen ud fra sukkerets fysiske beskaffenhed. Hvis producenten opbevarer sukker i siloer, som allerede indeholder sukker, der er produceret i tidligere produktionsår, er det således umuligt at adskille sukker, der er produceret i forskellige produktionsår, fra hinanden²⁰.

31. Det er derfor vigtigt, at systemerne til opgørelse af sukker produceret i et givet produktionsår er pålidelige og nøjagtige²¹.

32. Det er ubestridt, at det pågældende sukker var produceret ud over Pfeifers A- og B-kvoter i produktionsåret 1997/98. Det overskydende sukker, som de kompetente myndigheder konstaterede, er derfor C-sukker som omhandlet i grundforordningens artikel 24, stk. 1, litra c).

33. Der blev ikke opkrævet afgifter for C-sukker på det pågældende tidspunkt (hvilket er tilfældet for sukker, der er produceret ud over en kvote under den ordning, som er reguleret ved forordning nr. 1234/2007²²).

Kvotaordningen og sukkerproduktionsafgifterne

34. For at sikre en korrekt fortolkning af gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4, er det fornødent at undersøge, hvordan kvotaordningen og sukkerproduktionsafgifterne fandt anvendelse i produktionsåret 1997/98.

35. På det tidspunkt blev der under den fælles markedsordning for sukker ydet økonomisk støtte til sukker bestemt til konsum på det indre marked og til visse eksportforretninger.

36. I de enkelte produktionsår udgjorde produktionen af A- og B-sukker de kvoter, der (i princippet) svarede til henholdsvis efterspørgslen på det indre marked og udførelsen af overskydende sukker med eksportrestitution. I British Sugar-dommen²³ ønskede den nationale ret oplyst, om en producent kunne klassificere sukker som C-sukker, før denne havde produceret tilstrækkelig meget sukker til at opfylde sine A- og B-kvoter i et produktionsår. Domstolen fastslog, at producenten i henhold til grundforordningen skulle have opfyldt sine A- og B-kvoter, før sukker kunne klassificeres som C-sukker²⁴.

19 — Jf. generaladvokat Mischos forslag til afgørelse af 15.5.2001, sag C-101/99, British Sugar, Sml. 2002 I, s. 205, punkt 45.

20 — Under retsmødet illustrerede Kommissionen dette punkt ved at henvise til eventyret om »Haren og pindsvinet« fra Grimms Eventyr. Pindsvinet, som skulle løbe om kap med haren, bad sin kone (der lignede ham til forveksling, i hvert fald set med en hares øjne) om at stille sig for enden af den plovfure, hvori pindsvinet skulle løbe. Da haren nåede målet, råbte pindsvinets kone: »Jeg er her allerede«. Haren forstod det ikke og bad igen og igen pindsvinet om at gentage kapløbet. De to pindsvin fortsatte bedraget, og til sidst faldt haren død om af udmattelse. Fordi hvidt sukker ikke kan adskilles fra andet hvidt sukker, ligesom de to pindsvin i eventyret ikke kunne adskilles fra hinanden, ville en producent, såfremt det var muligt at overføre en bestemt mængde C-sukker til det år, hvori det blev konstateret (»mållinjen«), og ikke til det faktiske produktionsår (»startlinjen«), kunne gøre grundforordningens artikel 27 gældende og overføre det til et efterfølgende produktionsår og således undgå afgiften (og »slå haren«, dvs. omgå reglerne for et korrekt fungerende sukkermarked).

21 — Man kan med rimelighed forvente, at sukkerproducenterne opgør de sukkermængder, der er produceret i et givet produktionsår, og om A- og B-kvoterne er blevet opfyldt. Disse oplysninger er nødvendige for, at producenterne kan drive deres forretning, for at virksomhederne kan opfylde deres forpligtelser over for deres aktionærer og for at efterleve alle relevante forpligtelser i henhold til national lov med hensyn til dokumentation for produktionen. Da der ikke ydes økonomisk støtte til C-sukker, er det endvidere vanskeligt at se, hvordan det kan være i en producents interesse at klassificere sukker som C-sukker, før A- og B-kvoterne er opfyldt. Jf. også British Sugar-dommen (i punkt 36) og punkt 57 nedenfor.

22 — Jf. også punkt 41 nedenfor.

23 — Nævnt ovenfor i fodnote 19.

24 — British Sugar-dommen, præmis 48.

37. Producenterne blev pålagt at betale produktionsafgifter til finansiering af den økonomiske støtte til produktionen af A- og B-sukker, navnlig for så vidt angår eksportrestitution for A- og B-sukker, som overstiger Fællesskabets forbrug i et givet produktionsår²⁵. Grundforordningens artikel 28 fastlægger måden, hvorpå disse afgifter anslås, først på grundlag af en foreløbig opgørelse og senere på grundlag af en endelig²⁶. Følgende oplysninger blev følgelig indsamlet og konstateret: i) mængden af produceret A- og B-sukker, ii) mængden af sukker afsat til konsum i Fællesskabet, iii) størrelsen af det overskud, der kunne eksporteres, ved at mængden under ii) fratrækkes mængden under i), iv) det gennemsnitlige tab (eller eventuelt den gennemsnitlige indtægt) pr. ton sukker til eksport, og v) det beløb, som således skulle omfattes af afgifter, blev fastsat ved at gange mængden under iii) med beløbet under iv).

38. Grundforordningen specificerer ordningen for A- og B-sukker nærmere. Den indeholder dog kun de grundlæggende principper for C-sukker. C-sukker blev produceret i tillæg til A- og B-kvoterne og kunne ikke frit afsættes inden for Fællesskabet. Roerne, som blev anvendt til produktion af C-sukker, var ikke omfattet af en garanteret mindstepris²⁷. Prisen blev forhandlet frit mellem producenterne og dyrkerne. Sukkerproducenterne havde mulighed for at overføre C-sukkeret til det efterfølgende produktionsår, hvor det kunne henregnes som A-sukker. Sukkeret skulle i så fald oplagres i mindst 12 måneder. Muligheden for overførsel til det følgende produktionsår var begrænset til 20% af producentens A-kvotest²⁸. C-sukker, der ikke blev overført, skulle udføres uden eksportrestitution, og det skulle godtgøres, at udførslen havde fundet sted. Værdien af C-sukkeret blev fastsat som den pris, det ville kunne opnå på verdensmarkedet. Den pågældende producent bar samtlige de omkostninger, der var forbundet med udførsel af det C-sukker, han producerede²⁹.

39. Såfremt producenten ikke førte bevis for, at det pågældende C-sukker var blevet udført, blev den pågældende mængde anset for at være afsat på det indre marked³⁰. Artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2670/81 bestemmer, at den pågældende medlemsstat skulle opkræve en afgift. Forordningen indeholder ingen udtrykkelig bestemmelse, hvorefter der kunne ske en regulering af afgifterne, selv om det under visse omstændigheder kunne være påkrævet i henhold til proportionalitetsprincippet³¹. Afgiften, som blev opkrævet for C-sukker, adskiller sig således på væsentlige punkter fra de produktionsafgifter, der blev opkrævet for A- og B-sukker³².

40. Da C-sukker ikke var omfattet af ordningen med produktionsafgifter, som er fastsat i grundforordningens artikel 28, havde medlemsstaternes kompetente myndigheder ikke pligt til at indsamle og registrere oplysninger for denne kategori af sukker i henhold til de regler, der fandt anvendelse på A- og B-sukker.

25 — British Sugar-dommen, præmis 7.

26 — Jf. grundforordningens artikel 28, stk. 1 og 2, samt punkt 9 ovenfor.

27 — I modsætning til A- og B-sukkerroer, som anvendes til produktion af A- og B-sukker, jf. punkt 6 ovenfor.

28 — Jf. punkt 8 ovenfor.

29 — Jf. punkt 7 ovenfor.

30 — Artikel 1, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 2670/81.

31 — I British Sugar-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 19, bemærkede generaladvokat Mischo, at sukkerproducenten fejlagtigt havde kunnet udføre kvotesukker som C-sukker, fordi det nationale interventionsorgan havde udstedt eksportlicenser, selv om ansøgningen herom ikke indeholdt bevis for, at det pågældende sukker faktisk var blevet produceret ud over British Sugars A- og B-kvoter. Han var af den opfattelse, at det under disse omstændigheder var begrundet at anvende proportionalitetsprincippet for at justere størrelsen af det beløb, som selskabet skulle betale, jf. punkt 86-89 i forslaget til afgørelse. Domstolen fandt det ikke fornødent at tage stilling til dette spørgsmål i lyset af dens øvrige svar til den nationale ret.

32 — Jf. punkt 47 og fodnote 41 nedenfor.

41. Grundforordningen er senere blevet ophævet og erstattet. Kategorierne A-, B- og C-sukker anvendes ikke længere i den nye ordning³³. Den reviderede sukkerordning yder dog fortsat økonomisk støtte, der finansieres af producenterne, som betaler en afgift for det sukker, der er produceret inden for kvoten. Den mængde sukker, der produceres ud over kvoten, og som ikke overføres til det følgende produktionsår, er fortsat underlagt en afgiftspligt, da det ikke kan afsættes frit på det indre marked³⁴.

Fortolkningen af gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4

42. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt C-sukker, som de kompetente myndigheder konstaterer, i henhold til gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4, skal henføres med tilbagevirkende kraft til det produktionsår, der kontrolleres (her 1997/98), eller om det skal henføres til det år, hvori det konstateres.

43. Pfeifer har gjort gældende, at spørgsmålet har alvorlige økonomiske følger for sukkerproducenterne, og at de bør gives mulighed for at vælge, om de ønsker at overføre overskydende sukker til det produktionsår, som følger efter det år, hvori det konstateres³⁵, eller om de ønsker at udføre den overskydende mængde inden for den fastsatte tidsfrist. Pfeifer medgiver, at hvis den overskydende mængde henføres med tilbagevirkende kraft til produktionsåret 1997/98, vil der i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2670/81³⁶ blive opkrævet en afgift.

44. Pfeifer har desuden gjort gældende, at gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4, skal fortolkes i lyset af Domstolens afgørelse i *Hannoversche Zucker-dommen*³⁷, og at overskydende sukker, som konstateres af myndighederne, i henhold til denne dom skal henføres til det produktionsår, hvori det konstateres. Pfeifer har gjort gældende, at da Domstolens afgørelse i denne sag vedrørte produktionsår, der ligger forud for forordning nr. 1009/67's ikrafttrædelse, finder denne dom så meget desto mere anvendelse inden for rammerne af den senere fælles markedsordning for sukker.

45. Hverken de kompetente myndigheder, Kommissionen eller den nationale ret mener, at *Hannoversche Zucker-dommen* finder anvendelse på den foreliggende sag. Kommissionen har gjort gældende, at *Hannoversche Zucker-dommen* kun vedrører A- og B-sukker, og at den derfor ikke er relevant i den foreliggende sag, som vedrører C-sukker. Desuden har Kommissionen gjort gældende, at det ikke er muligt at henføre A- og B-sukkerkvoter med tilbagevirkende kraft til produktionsår, som er afsluttet. Det ville medføre et administrativt kaos, da det ville være umuligt at sammenholde de årlige kvoter med de årlige lageropgørelser ud fra regnskabsopgørelserne for et produktionsår.

46. Efter min opfattelse var omstændighederne i *Hannoversche Zucker-dommen* unikke. Omstændighederne, som lå til grund for denne sag, vedrørte produktionsår før og efter 1. juli 1968, hvor forordning nr. 1009/67 trådte i kraft³⁸. *Hannoversche Zucker* var på det tidspunkt sukkerproducent, og der blev foretaget to kontrolopgørelser. Den første fandt sted den 5. oktober 1966, den anden den 30. september 1970. Ved den anden kontrol blev der konstateret en overskydende mængde sukker. Denne overskydende mængde bestod af sukker, hvoraf der skulle betales en produktionsafgift. Det blev konstateret, at den overskydende mængde (næsten med sikkerhed) delvist kunne henføres til produktionsår før 30. juni 1968, og derfor før produktionsafgiften (som blev indført i forordning nr. 1009/67) trådte i kraft³⁹. Den nationale ret ønskede oplyst, om en

33 — Jf. fodnote 8 ovenfor.

34 — Jf. kapitel III i forordning nr. 1234/2007, navnlig artikel 55.

35 — Hvorefter det ville kunne behandles som A-sukker og afsættes på det indre marked (jf. punkt 8 ovenfor).

36 — Jf. punkt 7 og 17 ovenfor.

37 — Sag 159/73, Sml. 1974, s. 121.

38 — Datoen, hvor den fælles markedsordning for sukker blev indført, og kvotaordningen finansieret af afgifter betalt af fællesskabsproducenterne som helhed blev indført (jf. punkt 2 og 34-41 ovenfor).

39 — *Hannoversche Zucker-dommen*, nævnt ovenfor i fodnote 37, præmis 2.

overskydende mængde, der blev konstateret efter den 1. juli 1968, men som var produceret før denne dato, for så vidt angår beregning af produktionsafgiften skulle henføres til i) perioden før den fælles markedsordning trådte i kraft, ii) det første produktionsår under denne ordning (1968/69) eller iii) det produktionsår, hvori den blev konstateret.

47. I mangel af lovgivningsmæssig regulering af disse omstændigheder fastslog Domstolen, at det var nødvendigt at finde en løsning i lyset af målet og formålet med den fælles markedsordning for sukker under hensyntagen til både administrative og praktiske overvejelser⁴⁰. Domstolen bemærkede, at kontrolopgørelsen (af tekniske årsager) blev udført i intervaller, der omfattede flere år, og ikke årligt. Det var derfor vanskeligt at fastslå med sikkerhed, i hvilket produktionsår det pågældende overskudssukker var produceret. Hvis den overskydende mængde sukker blev henført til et produktionsår, der lå forud for det år, hvori den blev konstateret, ville det kræve, at den endelige produktionsopgørelse for denne periode skulle ændres, ikke kun for Hannoversche Zucker, men også for den pågældende medlemsstat og hele Fællesskabet⁴¹. Det ville medføre administrative vanskeligheder, der slet ikke stod i et rimeligt forhold til det mål, der blev forfulgt⁴².

48. Domstolen fastslog derfor, at en overskydende mængde, som blev konstateret, efter at de endelige produktionsopgørelser var udarbejdet, skulle tages i betragtning i det produktionsår, i hvilket den var konstateret. Følgelig skulle den overskydende mængde henføres til dette produktionsår⁴³.

49. Efter min opfattelse adskiller den foreliggende sag sig fra Hannoversche Zucker-sagen.

50. For det første er omstændighederne i den foreliggende sag ikke de samme, som de omstændigheder, der forelå i Hannoversche Zucker-sagen for 47 år siden. For det andet vedrørte den overskydende mængde sukker i Hannoversche Zucker-dommen kvotesukker (senere »A«- og »B«-sukker i henhold til grundforordningen), hvilket omfattede komplicerede beregninger af produktionsafgifter⁴⁴. Den foreliggende sag vedrører C-sukker, for hvilket der ikke opkræves en sådan afgift.

51. De særlige administrative vanskeligheder, som Domstolen fastslog, at der forelå i Hannoversche Zucker-dommen, er således ikke til stede i den foreliggende sag.

52. Pfeifer har gjort gældende, at gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4, finder anvendelse på overskudssukker, som konstateres af de kompetente myndigheder, og at overskudssukkeret skal henføres til det produktionsår, hvori det er konstateret. Pfeifer gjorde under retsmødet en række supplerende punkter gældende til støtte for sin påstand om, at artikel 3, stk. 4, finder anvendelse på C-sukker. Pfeifer gjorde gældende, at ordet »sukkerproduktion« i gennemførelsesforordningens artikel 1 og 4 henviste til grundforordningens artikel 26-29. Da disse bestemmelser i denne forordning dækkede alle kategorier af sukker, var A-, B- og C-sukker omfattet af gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4. Pfeifer gjorde desuden gældende, at forordning nr. 2670/81 skulle sammenholdes med gennemførelsesforordningen.

40 — Hannoversche Zucker-dommen, præmis 4.

41 — Under den fælles markedsordning blev produktionsafgifterne beregnet på grundlag af sukkerproduktionen i hele Fællesskabet og derefter henført til medlemsstaterne, som fordelte dem mellem sukkerproducenterne på deres område. En ændring af de endelige produktionsopgørelser ville derfor betyde, at der skulle foretages nye beregninger for alle sukkerproducenterne i Fællesskabet.

42 — Hannoversche Zucker-dommen, præmis 5.

43 — Hannoversche Zucker-dommen, præmis 6.

44 — Jf. punkt 2 ovenfor.

53. De kompetente myndigheder har gjort gældende, at gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4, ikke finder anvendelse, fordi ordet »konstatere« i det første punktum i denne bestemmelse (»Hvis der senere konstateres uoverensstemmelse i forhold til den i stk. 3 omhandlede endelige sukkerproduktion [...]«) henviser til sukkerproducentens endelige produktionsopgørelse, og ikke den endelige opgørelse af sukkerproduktionen, som de kompetente myndigheder bekræfter efter en kontrol.

54. Kommissionen har gjort gældende, at gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4, ikke finder anvendelse på opgørelsen af den endelige produktion af C-sukker, og at selv om visse af gennemførelsesforordningens bestemmelser finder anvendelse på alle kategorier af sukker, finder forordningens artikel 3 kun anvendelse på A- og B-sukker.

55. Jeg er enig med Kommissionen.

56. Gennemførelsesforordningens artikel 1 og 4 henviste ganske vist til »sukkerproduktion« som omhandlet i grundforordningens artikel 26-29. Men retsgrundlaget for gennemførelsesforordningen var grundforordningens artikel 27, stk. 3, artikel 28, stk. 7, artikel 29, stk. 5, og artikel 39. Alle disse bestemmelser (bortset fra artikel 39⁴⁵) vedrørte A- og B-sukker eller sukker, der var overført i henhold til grundforordningens artikel 27, stk. 1, og således behandlet som A-sukker. Det giver mig grund til at antage, at hovedformålet med gennemførelsesforordningen var at fastlægge bestemmelser for A- og B-sukker, og ikke C-sukker.

57. Desuden blev sukker kategoriseret som A-, B- og C-sukker efter produktion for at gøre det praktisk muligt at gennemføre det komplekse afgiftssystem, som blev indført med den fælles markedsordning for sukker⁴⁶. Klassifikationen skulle ske i kronologisk rækkefølge. Der kunne således kun foreligge en C-kategori, hvis A- og B-kvoterne var opfyldt⁴⁷.

58. Det er derfor ikke overraskende, at gennemførelsesforordningen i visse bestemmelser henviser til den samlede sukkerproduktion. Det var nødvendigt at fastlægge den samlede mængde produceret sukker for først at fastslå, om A- og B-kvoterne var opfyldt, og derefter, om den samlede mængde produceret sukker betød, at der var en overskydende mængde C-sukker, som producenten måske ønskede at overføre til det næste produktionsår for at lade den indgå i A-kvoten for dette år. Kravet om, at der skal foreligge en opgørelse af den samlede sukkerproduktion, kan ikke føre til den konklusion, at gennemførelsesforordningen fastsatte bestemmelser for den særlige ordning, der fandt anvendelse på C-sukker. Det gjorde den ikke. Disse bestemmelser findes i det væsentlige i forordning nr. 2670/81.

59. Gennemførelsesforordningens artikel 3 skal sammenholdes med denne forordning som helhed, og forordningen i sig selv skal fortolkes inden for kvotaordningen og produktionsafgifterne, som er fastsat i grundforordningens artikel 26-29.

60. Det fremgik af betragtningerne til gennemførelsesforordningen, at det var nødvendigt at indsamle oplysninger om og opgøre sukkerproduktionen i et givet produktionsår for at fastsætte produktionsafgifterne, i første omgang som en foreløbig opgørelse. Da der ikke blev opkrævet produktionsafgifter af C-sukker, var det ufornuddent at indsamle oplysninger om og opgøre produktionen af C-sukker.

45 — I henhold til artikel 39 skulle medlemsstaterne og Kommissionen kun udveksle de oplysninger, der var nødvendige for gennemførelsen af grundforordningen.

46 — British Sugar-dommen, præmis 40-43.

47 — British Sugar-dommen, præmis 44.

61. Ordningen havde til formål at sikre, at producenterne overholdt kravet om at betale produktionsafgifter for det pågældende produktionsår så hurtigt som muligt, efter at denne periode var afsluttet. Formålet var at forhindre, at produktionen blev opgjort (af producenterne med myndighedernes efterfølgende godkendelse) med intervaller, der ville have forpurret det udtrykkelige formål som følge af tidsforskydningen mellem det tidspunkt, hvor sukkeret blev produceret, og mængden af det producerede A- og B-sukker blev opgjort.

62. I henhold til gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 1, skulle medlemsstaterne derfor udfærdige en foreløbig opgørelse af sukkerproduktionen i det pågældende produktionsår senest den 15. februar for hver enkelt virksomhed på deres område. I henhold til artikel 3, stk. 3, skulle den endelige opgørelse af sukkerproduktionen fremsendes senest den 1. oktober i det næste produktionsår.

63. Hvis der senere konstateredes uoverensstemmelser i forhold til den i artikel 3, stk. 3, omhandlede endelige sukkerproduktion, kunne denne forskel i henhold til gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4, tages i betragtning. Forordningen bestemte endvidere, at eventuelle overskud, som følge af forskelle i opgørelsen af sukkerproduktionen i forbindelse med de kompetente myndigheders undersøgelse eller kontrol af en producents opgørelser, kunne tages i betragtning.

64. Da sukker er et homogent produkt, kan sådanne forskelle meget vel opstå som følge af en fejl fra producentens side og ikke nødvendigvis som følge af en uregelmæssighed. Under alle omstændigheder fremgår det af lovgivningen, at ordningen krævede en vis fleksibilitet for at tage hensyn til administrative og praktiske vanskeligheder ved opgørelsen af sukkerproduktionen. Gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4, bestemmer således, at disse forskelle skulle tages i betragtning i det produktionsår, hvori forskellen blev konstateret. Gennemførelsesforordningen indeholdt ingen bestemmelser om, at disse forskelle kunne overføres med tilbagevirkende kraft til det produktionsår, der blev kontrolleret.

65. Det fremgår ganske vist ikke udtrykkeligt af gennemførelsesforordningens artikel 3, om den finder anvendelse på alle kategorier af sukker i fællesskabsordningen, eller om den kun finder anvendelse på A- og B-sukker.

66. Læses artikel 3 i sammenhæng med gennemførelsesforordningen som helhed, er det efter min opfattelse dog tydeligt, at formålet med denne artikel var at fastsætte tidsfrister for opgørelse både af den foreløbige og den endelige produktion (i et givet produktionsår) af A- og B-sukker.

67. Gennemførelsesforordningens artikel 5 bestemmer således, at der skal foretages et overslag over basisproduktionsafgiften og B-afgiften i overensstemmelse med grundforordningens artikel 28. Acontobeløb blev fastsat på grundlag af produktionsoplysningerne i henhold til gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 1. Medlemsstaterne skulle opkræve disse beløb senest den 1. maj. I henhold til artikel 7 skulle basisproduktionsafgiften og B-afgiften for det foregående produktionsår fastsættes inden den 1. november under hensyntagen til de acontobeløb, der allerede var indbetalt i henhold til artikel 5. Tidsfristen for fremsendelsen af disse oplysninger var ikke relevant for C-sukker, da der ikke blev opkrævet produktionsafgift for denne kategori sukker.

68. Det følger heraf, at formålet med produktionsopgørelsen i henhold til artikel 3, stk. 1 og 3, (vedrørende den foreløbige og endelige opgørelse af produktionen i et produktionsår) var at gøre det muligt at opfylde grundforordningens forpligtelser i henhold til artikel 28, stk. 1-4, med hensyn til fastsættelse og opkrævning af basisafgiften og B-afgiften⁴⁸.

69. Efter min opfattelse henviser ordlyden »opgørelsen af den endelige produktion« i gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4, derfor kun til A- og B-sukker.

48 — Jf. punkt 9 ovenfor.

70. Grundforordningen indeholdt ingen forpligtelse til at fastsætte en foreløbig og endelig opgørelse af produktionen af C-sukker. Under den fælles markedsordning for sukker skulle der for så vidt angår C-sukker kun føres bevis for, om sukkeret var produceret, om det var overført, og om det var udført inden for den foreskrevne periode⁴⁹. Tidsfristen for opgørelse af produktionen i henhold til gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 1 og 3, fandt ikke anvendelse på C-sukker. Det var derfor uforholdsmæssigt at tage nogen forskelle i betragtning i henhold til artikel 3, stk. 4, for denne kategori af sukker.

71. Endelig mener jeg, at en fortolkning af gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4, på en sådan måde, at den finder anvendelse på C-sukker, ville være uforenelig med formålet med den fælles markedsordning for sukker, idet producenterne *ikke* frit kunne afsætte C-sukker på det interne marked⁵⁰. At henføre C-sukker til det produktionsår, hvori det konstateres af de kompetente myndigheder, således som Pfeifer har gjort gældende, ville kunne underminere administrationen af systemet, hvilket jeg skal forklare nedenfor.

72. Den i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2670/81 omhandlede afgift blev opkrævet, såfremt producenten ikke førte bevis for, at C-sukkeret enten var blevet overført til det næste produktionsår eller udført inden for den fastsatte tidsfrist⁵¹. Formålet med denne afgift var at sidestille C-sukker med sukker importeret fra ikke-medlemsstater⁵². Det var kun muligt at opnå fritagelse for betaling af beløbet i tilfælde af *force majeure*, hvor C-sukkeret enten var blevet destrueret eller beskadiget uden at kunne genindvindes⁵³.

73. Den omstændighed, at dette beløb kunne blive opkrævet, kan også have bidraget til at sikre, at producenterne opgjorde produktionen af A- og B-sukker så nøjagtigt som muligt, og at disse opgørelser blev fremsendt til de kompetente myndigheder inden for de fastsatte tidsfrister for at undgå eller minimere risikoen for at skulle betale dette beløb.

74. Hvis C-sukker kan henføres til det år, hvori det konstateres, vil producenterne kunne undgå at skulle betale det i artikel 3, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 2670/81 fastsatte beløb ved, efter at de gældende tidsfrister er udløbet, at udnytte muligheden for udførsel og overførsel⁵⁴. Sukkerproducenterne ville således opnå en grad af fleksibilitet med hensyn til opgørelsen af C-sukker, som ikke var hensigten med den ordning, der fastsattes i grundforordningen.

75. At fortolke gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4, på en sådan måde, at den finder anvendelse på C-sukker, vil derfor være uforeneligt med dens formål.

76. Jeg konkluderer derfor, at C-sukker, som konstateres af de kompetente myndigheder i en medlemsstat i forbindelse med kontrol, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for gennemførelsesforordningens artikel 3.

49 — Jf. henholdsvis punkt 7, 8 og 17 ovenfor.

50 — Grundforordningens artikel 26, stk. 1.

51 — Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2670/81.

52 — Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2670/81.

53 — Artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 2670/81.

54 — Jf. grundforordningens artikel 26 og 27 samt fodnote 20 ovenfor (eventyret om haren og pindsvinet).

Forslag til afgørelse

77. Følgelig mener jeg, at Domstolen bør besvare spørgsmålet fra Finanzgericht Düsseldorf på følgende måde:

»Artikel 3, stk. 4, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1443/82 af 8. juni 1982 om gennemførelsesbestemmelser for kvotaordningen for sukker finder ikke anvendelse på C-sukker. Mængder af C-sukker, som de kompetente myndigheder i en medlemsstat konstaterer for et produktionsår under en kontrol, falder derfor uden for anvendelsesområdet for denne bestemmelse.«