



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 28. januar 2016¹

Sag C-96/15

**Saint Louis Sucre, der er indtrådt i rettighederne efter
Saint Louis Sucre SNC
mod
Directeur générale des douanes et droits indirects**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af tribunal de grande instance, Nanterre (ret i første instans, Nanterre, Frankrig))

»Produktionsafgifter i sukkersektoren — beregningsmetoder — overførsel af mængder, der er oplagret ved produktionsårets afslutning — behandling ved ophør af produktionsafgifter — ret til tilbagebetaling — uberettiget berigelse — frihed til at drive virksomhed«

1. Domstolen har allerede haft lejlighed – eksempelvis i dommene i sagerne Jülich I² og Jülich II³ – til at fortolke de komplekse regler for beregning af produktionsafgifter, der havde til formål at finansiere eksportrestitutioner inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker for produktionsårene 2001/02 – 2005/06. I løbet af disse produktionsår havde producenter⁴ ret til at overføre bestemte oplagrede produktmængder fra ét år til det næste. Fra og med produktionsåret 2006/07, som indledtes den 1. juli 2006, blev den fælles markedsordning reformeret, og den direkte forbindelse mellem finansiering af eksportrestitutioner og produktionsafgifter ophørte. I en anmodning om præjudiciel afgørelse fra tribunal de grande instance (ret i første instans), Nanterre (Frankrig), anmodes Domstolen nu om at tage stilling til, hvordan produktionsafgifterne bør anvendes på mængder, der var oplagret den 30. juni 2006, et spørgsmål, der ikke var rejst eller omhandlet i dommene i sagerne Jülich I og Jülich II.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Dom Zuckerfabrik Jülich (C-5/06 og C-23/06 – C-36/06, EU:C:2008:260).

3 — Dom Zuckerfabrik Jülich m.fl. (C-113/10, C-147/10 og C-234/10, EU:C:2012:591).

4 — I lovgivningen bruges dette udtryk i nogle tilfælde for sukkeravlere i modsætning til fabrikanter og i nogle tilfælde i samme betydning som fabrikanter. I det følgende benyttes »producenter« som et generelt udtryk, medmindre »fabrikanter« er anvendt i et citat.

Retlig baggrund

Oversigt

2. Den fælles markedsordning for sukker blev oprettet i 1967⁵ og senere tilpasset, ændret eller reformeret et antal gange, senest inden det for nærværende sag relevante tidspunkt ved forordning nr. 1785/81⁶ og forordning nr. 2038/99⁷.

3. Den var på det relevante tidspunkt omfattet af bestemmelserne i forordning nr. 1260/2001⁸, som blev vedtaget både for at tage hensyn til den seneste udvikling og for at overholde de forpligtelser, der følger af de aftaler, der blev indgået under Uruguayrunden af multilaterale handelsforhandlinger. I henhold til landbrugsaftalen skulle Fællesskabet gradvist nedsætte sin støtte til udførsel af navnlig sukker, der er omfattet af en garanti i form af produktionskvoter, med hensyn til både mængder og bevillinger, i en overgangsperiode fra produktionsåret 2001/02 til produktionsåret 2005/06⁹.

4. Den ordning, der er beskrevet i denne forordning, omfattede meget bredt tre produktionsklasser, der kaldes henholdsvis A-, B- og C-sukker. A-sukker var omfattet af en kvote, der i princippet svarede til efterspørgslen på det indre marked. B-sukker var omfattet af en yderligere kvote. Produktion inden for A- og B-kvoterne kunne sælges på det indre marked (til kunstigt høje priser som følge af en interventionsordning) eller udføres til tredjelande med eksportrestitutioner, der havde til formål at udligne forskellen mellem prisen på det indre marked og den betydeligt lavere pris på verdensmarkedet. Restitutionsordningen var selvfinansierende, dvs. den blev finansieret af en basisafgift på A- og B-produktion på op til 2% af interventionsprisen om nødvendigt suppleret af en yderligere afgift (på op til 37,5% af denne pris) på kun B-produktion. Produktion uden for disse kvoter kaldtes C-sukker. Denne kunne ikke markedsføres inden for Fællesskabet i det omhandlede produktionsår, men kunne enten udføres uden restitutioner (eller opkrævning af afgift) eller overføres til oplagring til det næste produktionsår, hvor det ville blive modregnet producentens tildelte A- og B-kvoter.

5. Detaljerede bestemmelser om gennemførelse af forordning nr. 1260/2001 blev fastlagt i forordning nr. 314/2002¹⁰.

5 — Règlement No 44/67/CEE du Conseil, du 21.2.1967, concernant certaines mesures d'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre pour la campagne 1967/1968 (Journal officiel 1967 P 40, s. 597).

6 — Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30.6.1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4).

7 — Rådets forordning (EF) nr. 2038/1999 af 13.9.1999 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 252, s. 1), som ophævede og erstattede forordning nr. 1785/81 og selv blev ophævet og erstattet ved forordning nr. 1260/2001.

8 — Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19.6.2001 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 178, s. 1). Produktion i sukkersektoren omfatter sukker, isoglucose og inulinsirup. Da de to sidstnævnte produkter kun tegner sig for en meget lille andel af markedet og ikke er relevante for denne sag, henvises der i det følgende kun til sukker.

9 — Jf. niende og tiende betragtning til forordning nr. 1260/2001.

10 — Kommissionens forordning (EF) nr. 314/2002 af 20.2.2002 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen for sukker (EFT L 50, s. 40), som ændret ved navnlig Kommissionens forordning (EF) nr. 1140/2003 af 27.6.2003 om ændring i sukkersektoren af forordning (EF) nr. 779/96 om gennemførelsesbestemmelser for så vidt angår meddelelser og forordning (EF) nr. 314/2002 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen (EUT 2003 L 160, p. 33).

6. I 2005 forpligtede en WTO-afgørelse¹¹ Unionen til at begrænse udførslen af subventioneret hvidt sukker til 1,37 mio. tons sammenlignet med det tidligere årlige gennemsnit på 6,5 mio. tons. En mere radikal reform var derfor nødvendig. Både forordning nr. 1260/2001 og forordning nr. 314/2002 blev ophævet og erstattet fra den 1. juli 2006 af henholdsvis forordning nr. 318/2006¹² og forordning nr. 952/2006¹³. Forordning nr. 320/2006¹⁴ indeholdt desuden bestemmelser om omstrukturering af sukkerindustrien.

7. For at håndtere eventuelle problemer i forbindelse med overgangen til den nye ordning blev en række overgangsforanstaltninger fastlagt i forordning nr. 493/2006¹⁵.

Forordning nr. 1260/2001

8. I betragtningerne til forordning nr. 1260/2001 anførtes bl.a. følgende:

»(9) Årsagerne til, at Fællesskabet hidtil har fastholdt en ordning med produktionskvoter [...], gør sig [...] fortsat gældende. Ordningen er imidlertid blevet tilpasset 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 [...].

[...]

(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 [...].

(12) [...] Det er ønskeligt at opretholde ordningen med selvfinansiering gennem sukkersektorens produktionsafgifter og ordningen med produktionskvoter.

(13) Princippet om det finansielle medansvar sikres stadig gennem producenternes 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. [...]

[...]

(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 [WTO's landbrugsaftale]. Det bør derfor fastsættes, at de garantier, der følger af kvoterne, justeres hvert produktionsår, så de forpligtelser, Fællesskabet har indgået, kan opfyldes.«

11 — Appellate Body Report, European Communities – Export Subsidies on Sugar, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R, vedtaget den 19.5.2005, DSR 2005:XIII, 6365.

12 — Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 af 20.2.2006 om den fælles markedsordning for sukker (EUT L 58, s. 1), som pr. 1.10.2008 blev ophævet og erstattet ved 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).

13 — 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 indre marked for sukker og kvoteordningen (EUT L 178, s. 39).

14 — Rådets forordning (EF) nr. 320/2006 af 20.2.2006 om en midlertidig ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i Fællesskabet og om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT L 58, s. 42).

15 — Kommissionens forordning (EF) nr. 493/2006 af 27.3.2006 om overgangsforanstaltninger i forbindelse med reformen af den fælles markedsordning for sukker og om ændring af forordning (EF) nr. 1265/2001 og (EF) nr. 314/2002 (EUT L 89, s. 11).

9. Artikel 1, stk. 2, litra e), f) og g), i forordning nr. 1260/2001 definerede »A-sukker« og »B-sukker« som enhver mængde sukker, der i løbet af et bestemt produktionsår blev fremstillet inden for den pågældende virksomheds A- og B-kvote, mens »C-sukker« defineredes som enhver mængde sukker, der blev fremstillet i løbet af et bestemt produktionsår, og som enten oversteg summen af den pågældende virksomheds A- og B-kvoter eller blev produceret af en virksomhed uden kvoter.

10. Kapitel 2 i afsnit I (»Kvoteordning«) omfattede artikel 10-21. Artikel 10 bestemte bl.a.:

»1. Kapitel 2 gælder for produktionsårene 2001/02-2005/06.

2. Basismængderne for A- og B-produktionen af sukker [...] er de mængder, der er fastsat i artikel 11, stk. 2.

3. For at opfylde Fællesskabets forpligtelser i henhold til [WTO's landbrugsaftale] kan garantierne for afsætning af sukker [...], der er produceret inden for kvoterne, nedsættes for et eller flere bestemte produktionsår.

4. Med henblik på anvendelse af stk. 3 fastlægges inden den 1. oktober for hvert produktionsår garantimængden inden for kvoterne på grundlag af prognoserne for produktion, indførsel, forbrug, oplagring, overførsel og restmængde, der kan udføres, samt det anslåede gennemsnitlige tab, der skal afholdes ifølge selvfinansieringsordningen, jf. artikel 15, stk. 1, litra d). Viser prognoserne, at der for det pågældende produktionsår er en restmængde, der kan udføres, som er større end det maksimum, der er fastsat i aftalen, nedsættes garantimængden med forskellen [...].

[...]«

11. I henhold til artikel 11 blev A- og B-basismængderne fastsat for hver medlemsstat med henblik på tildeling blandt producenterne som A- og B-kvoter. I henhold til artikel 13 kunne C-sukker ikke afsættes på det indre marked, men skulle udføres i uforandret stand inden den 1. januar efter udløbet af det pågældende produktionsår eller overføres i overensstemmelse med artikel 14.

12. Artikel 14, stk. 1, bestemte:

»Enhver virksomhed kan beslutte at overføre den del af sin sukkerproduktion, der overstiger A-kvoten, eller en del heraf til det følgende produktionsår, således at nævnte produktion henregnes under produktionen for dette følgende produktionsår. En sådan beslutning er uigenkaldelig.

Enhver virksomhed kan beslutte at overføre den del af sin produktion af A- og B-sukker, der i henhold til artikel 10, stk. 3-6, er blevet produktion af C-sukker, eller en del heraf til det følgende produktionsår, således at nævnte produktion henregnes under produktionen for dette følgende produktionsår. En sådan beslutning er ligeledes uigenkaldelig. [...]«¹⁶

13. Med hensyn til beregningen af produktionsafgifter for at dække Fællesskabets omkostninger i forbindelse med afsætning af overskudsproduktion bestemte artikel 15, stk. 1-4, navnlig:

»1. Inden udgangen af hvert produktionsår konstateres:

a) den anslåede størrelse af produktionen af A- og B-sukker [...] i det løbende produktionsår

b) den anslåede størrelse af afsætningen til forbrug i Fællesskabet af sukker [...] i det løbende produktionsår

16 — Denne artikels ordlyd var næsten identisk med ordlyden af dens forgængere, artikel 27 i forordning nr. 1785/81 og artikel 32 i forordning nr. 2038/99.

- 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 ^[17] 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 [...] 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 [...], og dels den endelige mængde sukker [...], 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 [...], resulterer i et forventet samlet tab, divideres dette med den forventede mængde A- og B-sukker [...], 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 [...]

[...]

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 [...], der produceres i det løbende produktionsår. Det beløb, der fremkommer herved, skal opkræves hos fabrikanterne som B-afgift på deres produktion af B-sukker [...]

[...]«

14. I henhold til artikel 15, stk. 8, kunne der vedtages detaljerede gennemførelsesbestemmelser vedrørende de afgiftsbeløb, der skulle opkræves¹⁸.

17 — Eftersom der aldrig blev opkrævet eksportafgifter, beløb »forskellen mellem det samlede restitutionsbeløb og det samlede afgiftsbeløb« sig blot til det samlede restitutionsbeløb.

18 — Ordlyden af artikel 15 i forordning nr. 1260/2001 var næsten identisk med ordlyden af dens forgængere, artikel 28 i forordning nr. 1785/81 og artikel 33 i forordning nr. 2038/99 (jf. også dom Eridania zuccherifici nazionali m.fl. (250/84, EU:C:1986:22, præmis 9 og 10)).

Forordning nr. 314/2002

15. På grundlag af bl.a. artikel 15, stk. 8, i forordning nr. 1260/2001 vedtog Kommissionen forordning nr. 314/2002, hvori artikel 6, stk. 4, oprindeligt bestemte:

»Den mængde, der skal konstateres i henhold til artikel 15, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1260/2001, beregnes på grundlag af summen af følgende mængder:

- a) de mængder sukker [...], der er solgt i Fællesskabet til direkte konsum og til konsum efter forarbejdning på de forbrugende industrivirksomheder
- b) de mængder sukker, der er blevet denatureret
- c) de mængder sukker [...], der er indført fra tredjelande som forarbejdede produkter.

Fra den i stk. 1 omhandlede sum trækkes summen af de mængder sukker [...], der er udført til tredjelande som forarbejdede produkter, og de mængder basisprodukter udtrykt i hvidt sukker, for hvilke de i artikel 7, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 omhandlede produktionsrestitutionsbeviser er blevet udstedt¹⁹.

16. Denne tekst blev med virkning fra den 1. juli 2003 erstattet ved forordning nr. 1140/2003. Den ændrede bestemmelse var affattet således:

»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 [...], der er:

- 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 [mængden²⁰] [...], der er:

- a) eksporteret i uforarbejdet stand
- 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.

[...]«

19 — Artikel 7, stk. 3, vedrørte sukker anvendt i den kemiske industri. Den oprindelige tekst i artikel 6, stk. 4, svarede i indhold til artikel 5, stk. 5, første afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1443/82 af 8.6.1982 om gennemførelsesbestemmelser for kvotaordningen for sukker (EFT L 158, s. 17), som fastlagde gennemførelsesbestemmelser vedrørende forordning nr. 1785/81 og blev ophævet og erstattet ved forordning nr. 314/2002.

20 — Den engelske tekst som ændret ved forordning nr. 1140/2003 indeholder ikke ordene i kantede parenteser (o.a. »the quantities«). I overensstemmelse med andre sprogversioner, versionen inden ændringen og almindelig sund fornuft skal disse ord dog medtages, for at bestemmelsen kan give mening.

17. Kommissionen har under retsmødet i nærværende sag uden at blive modsagt af Saint Louis Sucre anført, at ændringen i ordlyden ikke afspejlede en ændring i beregningsmetoden, men blot var en tydeligere og mere udtrykkelig formulering af denne metode.

Forordning nr. 493/2006

18. Kommissionen vedtog forordning nr. 493/2006 på grundlag af bl.a. artikel 44 i forordning nr. 318/2006, hvorefter overgangsbestemmelser kunne vedtages for at lette overgangen fra markedssituationen i produktionsåret 2005/06 til markedssituationen i produktionsåret 2006/07, navnlig ved at nedsætte den mængde, der kunne produceres under kvoten.

19. Ottende betragtning til forordning nr. 493/2006 anførte, at visse bestemmelser i bl.a. forordning nr. 314/2002 fortsat burde anvendes efter den 30. juni 2006 med henblik på at beregne, fastsætte og opkræve produktionsafgifterne i produktionsåret 2005/06. Den fortsatte: »Afgifterne beregnes på grundlag af statistiske oplysninger, der med regelmæssige mellemrum ajourføres. Da det drejer sig om den sidste fastsættelse af afgifterne for hele den periode, der rækker fra produktionsåret 2001/02 til produktionsåret 2005/06 uden mulighed for som i de foregående år at justere beregningerne på grundlag af ajourførte oplysninger, bør beregningen og fastsættelsen af afgifterne udsættes til den 15. februar 2007 for at sikre, at beregningerne er pålidelige og de anvendte statistiske oplysninger relevante«.

20. I henhold til artikel 6 i forordning nr. 493/2006 skulle forordning nr. 314/2002, som ændret, derfor gælde for fastsættelse og opkrævning af produktionsafgifter for produktionsåret 2005/06, herunder de korrektioner af beregningen af afgifterne for produktionsårene 2001/02 til 2004/05, der er fastsat i artikel 15, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1260/2001. I henhold til artikel 12, stk. 3, litra a), i forordning nr. 493/2006 skulle afgiftsbeløbene for produktionsåret 2005/06 fastsættes inden den 15. februar 2007.

Den reformerede ordning

21. Reformen i 2006 havde primært til formål at sikre konkurrenceevnen på lang sigt ved at reducere urentabel produktionskapacitet, stabilisere markederne og sikre sukkerforsyningerne og at afbøde den betydelige direkte og indirekte sociale og økonomiske effekt for landbrugsbefolkningen i de berørte regioner. Reformens vigtigste elementer var: nedsatte produktionskvoter, gradvise prisnedsættelser, suspension (i sidste ende) af eksportrestitutionsordningen samt omstrukturering- og diversificeringsforanstaltninger finansieret via en midlertidig omstrukturingsfond²¹.

22. Med hensyn til kvoter fastsatte artikel 7 i forordning nr. 318/2006, at den tildelte kvote for hver virksomhed er lig med summen af de A- og B-kvoter, der blev tildelt virksomheden for produktionsåret 2005/06. I henhold til artikel 8 kunne virksomheder dog også anmode om tildeling af en supplerende sukkerkvote (inden for en samlet grænse pr. medlemsstat) til gengæld for en engangsafgift på 730 EUR pr. ton.

21 — Jf. indledning til særberetning nr. 6 fra Revisionsretten for Den Europæiske Union »Har reformen af sukkermarkedet opfyldt de væsentligste mål?« (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_06/SR10_06_DA.PDF).

23. Eksportrestitutioner blev ikke afskaffet. Artikel 32 og 33 i forordning nr. 318/2006 vedrørte størrelsen og fastsættelsen af eksportrestitutioner, der blev ydet i 2006/07 og 2007/08²². De blev imidlertid suspenderet året efter²³ og er ikke blevet ydet siden. Artikel 14 i forordning nr. 318/2006 gav – ligesom artikel 14 i forordning nr. 1260/2001 i nærværende sag – en virksomhed mulighed for at overføre hele eller en del af den produktion, der overstiger dens sukkerkvote, til det følgende produktionsårs produktion.

24. De detaljerede regler for finansiering af eksportrestitutioner (og den fælles markedsordning som helhed) blev imidlertid ændret. I 19. betragtning til forordning nr. 318/2006 hed det: »Der bør indføres en produktionsafgift for at bidrage til finansieringen af udgifter under den fælles markedsordning for sukker.« Den nye afgift havde således til formål at finansiere generelle udgifter og ikke kun eksportrestitutioner. Beregningen heraf hang derfor ikke sammen med størrelsen af disse restitutioner. Artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 318/2006 indførte produktionsafgiften fra og med produktionsåret 2007/08 (den blev ikke opkrævet i 2006/07), og artikel 16, stk. 2, fastsatte beløbet til en fast sats på 12 EUR pr. ton kvotesukker. Den midlertidige omstrukturingsfond, der var oprettet ved forordning nr. 320/2006, blev dog finansieret uafhængigt af et betydeligt højere »midlertidigt omstrukturingsbeløb« omhandlet i denne forordning²⁴.

Forordninger om fastsættelse af afgifter for produktionsårene 2002/03-2005/06 og Domstolens domme

25. Forordning nr. 164/2007²⁵ fastsatte produktionsafgifterne for produktionsåret 2005/06. Den anvendte beregningsmetode var den samme som den, der var blevet anvendt i de fire foregående produktionsår, og resulterede i en basisproduktionsafgift på 6,333 EUR pr. ton hvidt sukker for A- og B-sukker, men en B-afgift var (i modsætning til de foregående år) ikke nødvendig.

26. Derefter erklærede Domstolen den 8. maj 2008 i Jülich I-dommen forordningerne om fastsættelse for produktionsårene 2002/03 og 2003/04 af produktionsafgifter²⁶ ugyldige med den begrundelse i det væsentlige, at de i nævneren i beregningen af »det gennemsnitlige tab pr. ton produkt« for så vidt angår artikel 15, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1260/2001, kun medtog de udførsler under A- og B-kvoterne, for hvilke der faktisk var blevet udbetalt restitutioner, og også undlod at medtage mængder, der var indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter, og for hvilke der ikke var blevet udbetalt eksportrestitutioner²⁷.

22 — Jf. henholdsvis Kommissionens forordning (EF) nr. 958/2006 af 28.6.2006 om en løbende licitation for produktionsåret 2006/07 med henblik på fastsættelse af en eksportrestitution for hvidt sukker (EUT L 175, s. 49) og Kommissionens forordning (EF) nr. 900/2007 af 27.7.2007 om en løbende licitation indtil udgangen af produktionsåret 2007/08 med henblik på fastsættelse af en eksportrestitution for hvidt sukker (EUT L 196, s. 26).

23 — Jf. navnlig Kommissionens forordning (EF) nr. 947/2008 af 25.9.2008 om suspendering af eksportrestitutioner for hvidt sukker og råsuiker, der eksporteres i uforarbejdet stand (EUT L 258, s. 60).

24 — Fastsat til 126,40 EUR pr. ton kvote for produktionsåret 2006/07, 173,80 EUR pr. ton kvote for 2007/08 og 113,30 EUR pr. ton kvote for 2008/09 (artikel 11 i forordning nr. 320/2006; jf. også artikel 1).

25 — Kommissionens forordning (EF) nr. 164/2007 af 19.2.2007 om fastsættelse for produktionsåret 2005/06 af produktionsafgifterne i sukkersektoren (EUT L 51, s. 17).

26 — 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).

27 — I kendelse SAFBA, (C-175/07 – C-184/07, EU:C:2008:543) erklærede Domstolen ligeledes Kommissionens forordning (EF) nr. 1686/2005 af 14.10.2005 om fastsættelse for produktionsåret 2004/05 af produktionsafgifterne samt koefficienten for tillægsafgiften for sukker (EUT L 271, s. 12) ugyldig.

27. Som følge deraf vedtog Kommissionen forordning nr. 1193/2009²⁸, som ikke kun ændrede de forordninger, der var blevet erklæret ugyldige, men også forordning nr. 164/2007 på grundlag af en revideret beregning, der indebar en let ændring af nogle af de omhandlede produktionsafgifter (hvorved basisafgiften blev sænket fra 6,333 EUR til 6,133 EUR pr. ton hvidt sukker for A- og B-sukker i forordning nr. 164/2007).

28. Den 11. december 2010 udsendte Kommissionen meddelelsen »Formel anerkendelse af, at en række EU-retsakter på landbrugsområdet er blevet forældet«²⁹, herunder forordning nr. 164/2007, fordi »beregningen af afgifterne blev ændret ved forordning (EF) nr. 1193/2009«. Virkningen af meddelelsen var angiveligt, at de anførte retsakter skulle »udtages af den aktive lovgivning«, og Publikationskontoret blev opfordret til at trække disse retsakter ud af Registeret over gældende EU-retsforskrifter, selv om de ikke formelt blev ophævet.

29. Domstolen erklærede imidlertid forordning nr. 1193/2009 ugyldig den 27. september 2012 i sin dom Jülich II, i det væsentlige fordi Kommissionen i sine reviderede beregninger i »det samlede restitutionsbeløb« for så vidt angår artikel 15, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1260/2001 (tælleren ved beregningen af det gennemsnitlige tab) ikke havde medtaget alle tilgængelige restitutioner, men kun de restitutioner, der rent faktisk var blevet udbetalt.

30. Rådet vedtog derefter forordning nr. 1360/2013³⁰. Betragtningerne til denne forordning anerkendte Domstolens domme Jülich I og Jülich II og anførte videre:

»(11) Afgifter i sukkersektoren bør følgelig fastsættes på det relevante niveau. For eksport [...] bør det »gennemsnitlige tab« som omhandlet i artikel 15, stk. 1, litra d), i forordning (EF) nr. 1260/2001 beregnes ved at dividere de faktisk udbetalte restitutioner, som er udbetalt af de eksporterede mængder, uanset om restitutionen er blevet betalt eller ej. Det »overskud, der kan udføres« som omhandlet i artikel 15, stk. 1, litra c), i forordning (EF) nr. 1260/2001, bør også beregnes på grundlag af al eksport, uanset om der er udbetalt restitution eller ej.

[...]

(21) For produktionsåret 2005/06 resulterer anvendelsen af metoden, der er omhandlet i betragtning 11, i 1,2335% for basisproduktionsafgiften[, uden at for B-afgiften er nødvendig]. Det genberegnete samlede tab dækkes fuldt ud af indtægterne fra basisproduktionsafgiften, og der er ingen grund til at fastsætte den yderligere koefficient, der er omhandlet i artikel 16, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1260/2001, for det pågældende produktionsår.

[...]«

28 — Kommissionens forordning (EF) nr. 1193/2009 af 3.11.2009 om berigtigelse af forordning (EF) nr. 1762/2003, (EF) nr. 1775/2004, (EF) nr. 1686/2005 og (EF) nr. 164/2007 og om fastsættelse af produktionsafgifterne i sukkersektoren for produktionsåret 2002/03, 2003/04, 2004/05, 2005/06 (EUT L 321, s. 1).

29 — EUT C 336, s. 1.

30 — Rådets forordning (EU) nr. 1360/2013 af 2.12.2013 om fastsættelse af produktionsafgifter i sukkersektoren for produktionsårene 2001/02, 2002/03, 2003/04, 2004/05 og 2005/06, den koefficient, som kræves for beregning af tillægsafgiften for produktionsårene 2001/02 til 2004/05, og det beløb, som sukkerproducenterne skal betale sukkerroesælgere som følge af forskellen mellem den maksimale afgift og den afgift, der skal opkræves for produktionsårene 2002/03, 2003/04 og 2005/06 (EUT L 343, s. 2). Forordning nr. 1360/2013 blev vedtaget af Rådet på grundlag af artikel 43, stk. 3, TEUF og ikke af Kommissionen, fordi forordning nr. 1260/2001 var blevet ophævet og ikke længere gav Kommissionen beføjelse til at vedtage sådanne forordninger (jf. punkt 3 i begrundelsen til Kommissionens forslag til forordning nr. 1360/2013; jf. også mit forslag til afgørelse i forenede sager Zuckerfabrik Jülich (C-113/10, C-147/10 og C-234/10, EU:C:2011:701 (Jülich II), punkt 60-72).

31. I overensstemmelse med artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1360/2013 er produktionsafgifterne for produktionsårene 2001/02-2005/06 de i punkt 1 i bilaget fastsatte. Den fastsatte basisafgift for produktionsåret 2005/06 var således 7,794 EUR pr. ton hvidt sukker. For alle andre produktionsår var den stadig 12,638 EUR pr. ton. B-afgiften forblev uændret for 2001/02, 2004/05 og 2005/06 (hvor den var 0), mens den i 2002/03 blev sænket fra 126,139 EUR til 103,447 EUR pr. ton og i 2003/04 fra 170,929 EUR til 109,061 EUR pr. ton.

Faktiske omstændigheder, procedure og de præjudicielle spørgsmål

32. Saint Louis Sucre er en sukkerproducent, som er etableret i Frankrig, og som på det relevante tidspunkt var omfattet af den fælles markedsordning for sukker og derfor skulle betale produktionsafgifter i overensstemmelse med forordning nr. 1260/2001.

33. Opkrævningen af disse afgifter sker på grundlag af bestemmelserne i den franske lov om skatter og afgifter i henhold til de bestemmelser, der er fastsat på området for indirekte afgifter af Direction des douanes et droits indirects (Direktoratet for told og indirekte skatter, herefter »skattemyndigheden«).

34. Eftersom selskabet Saint Louis Sucre fandt, at det var med urette, at det for produktionsåret 2005/06 var blevet pålagt at betale afgifter til finansiering af eksportrestitutioner på grundlag af de mængder sukker, der blev oplagret, og som ikke var udført på tidspunktet for ophøret af den fælles markedsordning for sukker, som regulerede disse afgifter og restitutioner, iværksatte Saint Louis Sucre administrativ rekurs den 28. december 2008 med påstand om tilbagebetaling af et beløb på 158 982 544 EUR³¹, som blev afvist af skattemyndigheden den 30. september 2009.

35. Den 19. november 2009 anfægtede Saint Louis Sucre dette afslag ved den forelæggende ret og anmodede den om at forelægge EU-Domstolen spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af de dagældende forordninger med henblik på en præjudiciel afgørelse. Sagen blev på parternes anmodning udsat den 6. september 2010, indtil Domstolen afsagde Jülich I-dommen. Efter dommene i sagerne Jülich I og Jülich II og vedtagelsen af forordning nr. 1360/2013 afsluttede Saint Louis Sucre sine indlæg for den forelæggende ret den 5. marts 2014.

36. Saint Louis Sucre har gjort gældende, at selv om forordning nr. 1360/2013 gør det muligt at beregne det beløb, der begæres tilbagebetalt, efterlades spørgsmålet om tilbagebetaling af de afgifter, der vedrører oplagret sukker, som ikke er udført på tidspunktet for ophøret af den fælles markedsordning for sukker, eftersom ordningen for produktionsafgifter blev bragt til ophør ved forordning nr. 318/2006. Selskabet har henvist til de overordnede mål for den fælles markedsordning for sukker som fastlagt ved bl.a. forordning nr. 1260/2001 og navnlig kravet om selvfinansiering, der ikke længere gælder, hvilket betyder, at en del af de betalte afgifter ikke er blevet anvendt til at finansiere eksport, men har beriget Unionen. Et lager på 5 669 000 tons kvotesukker, der var akkumuleret pr. 30. juni 2006, var blevet bogført som overskud, der kunne udføres, men var ikke blevet udført, og der var ikke foretaget nogen tilbagebetaling vedrørende disse mængder.

37. Saint-Louis Sucre har anført, at Domstolen i Jülich I-dommen bekræftede, at »eventuelle ved produktionsårets afslutning oplagrede produktmængder [skal] bogføres som mængder, der ikke er forbrugt, med henblik på konstateringen af det overskud, der kan udføres, selv om de eventuelt ikke på dette tidspunkt er omfattet af afsætningsstøtteforanstaltninger«³², men har aldrig truffet afgørelse om de konsekvenser af et ophør af denne ordning, der skal drages i den foreliggende sag.

31 — Ifølge Saint Louis Sucres bemærkninger under retsmødet repræsenterer dette betydelige beløb – sammenlignet med de tal, som Kommissionen har fremlagt – tilsyneladende det, der efter Saint Louis Sucres vurdering er selskabets andel (på grundlag af en markedsandel på lidt mere end 6%) af alle beløbene for både basisafgifter og B-afgifter, der blev pålagt sukker i alle medlemsstaterne i alle produktionsårene 2001/02-2005/06. Hvis det er tilfældet, går påstanden øjensynligt betydeligt videre end, hvad der kunne følge af en justering, der alene består i at udelade oplagrede mængder pr. 30.6.2006 fra beregningerne.

32 — Dommens præmis 39.

38. Saint Louis Sucre har anført, at artikel 15, stk. 2, sammenholdt med artikel 15, stk. 8, i forordning nr. 1260/2001 tillod tilbagebetaling af produktionsafgifter i tilfælde af, at ordningen ikke var blevet videreført. Kommissionen var følgelig forpligtet til at gennemføre de overgangsforanstaltninger, der er fastsat i artikel 44 i forordning nr. 314/2002, således at artikel 15 i forordning nr. 1260/2001 fik virkning. Saint Louis Sucre har påberåbt sig princippet om forbud mod ugrundet berigelse som en af EU-rettens almindelige grundsætninger og har gjort gældende, at Kommissionen ved at finde, at den ikke behøvede at tilbagebetale afgifter, der svarede til sukkerlagre, som ikke var blevet udført, selv om de faktisk udførte mængder var kendt ved afslutningen af perioden for genberegning af afgifterne, da den fælles markedsordning for sukker ophørte, anlagde et åbenbart urigtigt skøn. Saint Louis Sucre har tilføjet, at de finansielle restriktioner, der er påført selskabets virksomhed som følge af den manglende tilbagebetaling af de for høje afgifter, er uforholdsmæssige og uacceptable og udgør en krænkelse af friheden til at oprette og drive egen virksomhed.

39. Tribunal de grande instance (ret i første instans), Nanterre, har derfor anmodet om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Skal artikel 15, stk. 2 og 8, i [forordning nr. 1260/2001] – anvendt i lyset af niende og ellefte betragtning til forordningen og dommene [Jülich I og Jülich II] samt af [EU-]rettens almindelige princip om forbud mod uberettiget berigelse, proportionalitetsprincip og princip om friheden til at oprette og drive egen virksomhed – fortolkes således, at en sukkerproducent har ret til at få tilbagebetalt produktionsafgifter, der er betalt for kvotesukker, som stadig var oplagret den 30. juni 2006, når ordningen for produktionsafgifter ikke blev videreført efter denne dato ved [forordning nr. 318/2006]?

2a) Såfremt det forudgående præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende, skal størrelsen af de afgifter, der skal tilbagebetales til producenterne, da kun støttes på den sukkermængde, der var oplagret den 30. juni 2006?

2b)

Såfremt det forudgående præjudicielle spørgsmål [³³] besvares benægtende, skal den sukkermængde, der skal anvendes som grundlag for tilbagebetaling af afgifter, da støttes på variationen af fællesskabssukkerlagrene mellem den 1. juli 2001 og den 30. juni 2006?

3) Kan beregningen af den afgift, der skal tilbagebetales, gyldigt foretages ved multiplikation af det sukkerlager, der lægges til grund ved besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål, med et vejlet gennemsnit af »gennemsnitlige tab«, der fastslås i løbet af den fælles markedsordning for sukker 2001/06, eller skal den beregnes på en anden måde og hvorledes?

4) Såfremt de forudgående spørgsmål besvares bekræftende, er forordning nr. 164/2007 [...] da ugyldig?»

40. Saint Louis Sucre, den belgiske og den franske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

41. Som svar på skriftlige spørgsmål fra Domstolen har de samme parter tilkendegivet deres synspunkter om status for forordning nr. 164/2007, og om Domstolen med den forelæggende rets fjerde spørgsmål burde anse sig selv for at være blevet forelagt en anmodning om en afgørelse vedrørende gyldigheden af forordning nr. 1360/2013, og Kommissionen har forelagt Domstolen de tal, den har anvendt til at beregne de afgiftsbeløb, der blev fastsat ved sidstnævnte forordning.

33 — Hvilket jeg læser som »spørgsmål 2a« i stedet for »spørgsmål 1«.

42. Under retsmødet den 11. november 2015 afgav Saint Louis Sucre, den franske regering og Kommissionen mundtlige indlæg.

Bedømmelse

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

43. Den franske regering har principalt gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse åbenbart skal afvises i sin helhed.

44. Den forelæggende ret har for det første ikke begrundet sin anmodning om præjudiciel afgørelse, men har blot bemærket, at den er forelagt en tvist vedrørende fortolkningen af en EU-retsakt. Den har ikke forsøgt at løse denne tvist, men har blot anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af de spørgsmål, Saint Louis Sucre har fremsat.

45. Anmodningen om præjudiciel afgørelse giver for det andet ikke en tilstrækkelig redegørelse for – og tager ikke selv tilstrækkeligt hensyn til – den faktiske baggrund for hovedsagen. Dommene i sagerne Jülich I og Jülich II pålagde Kommissionen at træffe de nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe de mangler, som var konstateret i de forordninger, der var erklæret ugyldige. Sukkerproducenter modtog endelig tilbagebetaling på grundlag af forordning nr. 1360/2013 i april 2015, men anmodningen om præjudiciel afgørelse blev fremsat i januar 2015, uden at det var undersøgt, om spørgsmålene stadig ville være relevante efter tilbagebetalingen.

46. Jeg er uenig i den franske regerings argumenter.

47. Ifølge fast retspraksis er der formodning for, at de spørgsmål, der forelægges af en national ret, er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål³⁴.

48. For at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er det desuden påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål. Forelæggelsesafgørelsen skal endvidere angive de nøjagtige grunde til, at den nationale ret har rejst spørgsmål om fortolkningen af EU-retten og har fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål³⁵.

49. I den foreliggende sag må det anerkendes, at forelæggelsesafgørelsen er kortfattet og ikke giver Domstolen udførlige oplysninger om de retlige argumenter, der er fremsat i hovedsagen. Der er efter min opfattelse imidlertid tilstrækkelige oplysninger om den retlige og faktiske baggrund for denne tvist, og omfanget af de forelagte spørgsmål er klart. Den nationale ret skal træffe afgørelse om gyldigheden af den endelige beregning af afgifter, da produktionsafgiftsordningen ophørte den 30. juni 2006, og navnlig om gyldigheden af medtagelsen af oplagrede mængder pr. denne dato. Hverken Kommissionen eller de regeringer, der har indgivet bemærkninger, har desuden haft vanskeligheder ved at indgive deres bemærkninger på grundlag af forelæggelsesafgørelsen³⁶.

34 — Jf. f.eks. dom Melki og Abdeli (C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

35 — Jf. f.eks. dom Mulders (C-548/11, EU:C:2013:249, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

36 — Jf. f.eks. dom Azienda Agricola Ettore Ribaldi m.fl. (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 – C-491/00 og C-497/00 – C-499/00, EU:C:2004:179, præmis 74).

50. Jeg konkluderer derfor, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

Formaliteten vedrørende og omfanget af det fjerde spørgsmål

51. Den franske regering har også specifikt rejst indvending mod formaliteten vedrørende det fjerde spørgsmål (om gyldigheden af forordning nr. 164/2007), idet den forelæggende ret ikke har forklaret, hvorledes denne forordning, som er blevet erstattet først af forordning nr. 1193/2009 og dernæst af forordning nr. 1360/2013, kan være relevant for hovedsagen.

52. I de oprindelige skriftlige bemærkninger anførte Saint Louis Sucre, at forordning nr. 164/2007 var ugyldig, den belgiske regering anførte, at den var gyldig, og Kommissionen anførte, at det ikke var nødvendigt at besvare det fjerde spørgsmål, fordi Domstolen havde erklæret forordning nr. 164/2007 ugyldig i sin dom Jülich II.

53. Som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen anførte den belgiske regering og Kommissionen, at Domstolen burde fortolke det fjerde spørgsmål som et spørgsmål vedrørende gyldigheden af forordning nr. 1360/2013. Den franske regering havde – med forbehold af sine mere generelle indvendinger vedrørende formaliteten – samme holdning som Saint Louis Sucre med det forbehold, at enhver afgørelse om ugyldighed ikke bør påvirke tilbagebetalinger, som producenter allerede havde ret til i henhold til denne forordning.

54. Det er derfor efter min opfattelse nødvendigt at undersøge statussen for forordning nr. 164/2007 på det tidspunkt, der er relevant for hovedsagen.

55. Da Saint Louis Sucre anlagde hovedsagen den 19. november 2009, var forordning nr. 164/2007 gældende, men var blevet »berigtiget« ved forordning nr. 1193/2009, som blev vedtaget med henblik på at sikre overensstemmelse med Jülich I-dommen, og som, for så vidt angår forordning nr. 164/2007, var gældende fra den 23. februar 2007. Eftersom forordning nr. 1193/2009 først trådte i kraft den 9. december 2009³⁷, må det antages, at de produktionsafgifter, som Saint Louis Sucre var blevet opkrævet på det tidspunkt, hvor selskabet anlagde hovedsagen, var blevet beregnet på grundlag af den oprindelige tekst i forordning nr. 164/2007. I modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, erklærede Domstolen i Jülich I-dommen ikke forordning nr. 164/2007 ugyldig (denne forordning var end ikke blevet vedtaget, da forelæggelsesafgørelserne blev afsagt i disse sager), men dommens præmisser krævede, at Kommissionen ændrede den på grundlag af en korrekt beregning.

56. Den krævede berigtigelse blev gennemført ved forordning nr. 1193/2009 på grundlag af en ændret beregning, som Domstolen efterfølgende fandt ukorrekt i sin dom Jülich II, der følgelig annullerede sidstnævnte forordning.

57. Den oprindelige tekst i forordning nr. 164/2007 var således tilsyneladende gyldigt i kraft på alle for hovedsagen relevante tidspunkter, men ville som følge af Domstolens domme i sagerne Jülich I og Jülich II under alle omstændigheder skulle erklæres ugyldig, både i dens oprindelige form og som berigtiget ved forordning nr. 1193/2009, fordi den var baseret på en beregning, der allerede er blevet erklæret ulovlig. Kommissionens meddelelse af 11. december 2010³⁸, som ikke er en unionsretsakt som omhandlet i artikel 288 TEUF, er efter min opfattelse imidlertid ikke relevant i denne henseende.

37 — Den blev vedtaget den 3.11.2009, men blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 8.12.2009, og den trådte i henhold til artikel 6 i kraft på dagen efter offentliggørelsen, mens artikel 4, som erstattede artikel 1 i forordning nr. 164/2007, skulle finde anvendelse fra den 23.2.2007.

38 — Jf. punkt 28 og fodnote 29 ovenfor.

58. Hvis forordning nr. 164/2007 ikke finder anvendelse, på hvilket grundlag kan Saint Louis Sucre da lovligt opkræves de endelige produktionsafgifter vedrørende produktionsårene 2001/02-2005/06?

59. Den eneste mulighed er forordning nr. 1360/2013, som trådte i kraft den 20. december 2013 (inden anmodningen om præjudiciel afgørelse blev fremsat), og som fandt anvendelse fra de samme datoer som de oprindelige forordninger. Selv om forordning nr. 164/2007 ikke blev ophævet ved denne forordning og ikke var blevet ophævet af andre forordninger, kunne den ikke danne grundlag for opkrævning af produktionsafgifter, da den både i dens oprindelige version og i den version, der var berigtiget ved forordning nr. 1193/2009, var baseret på en beregning, som Domstolen havde erklæret ugyldig.

60. Jeg mener derfor, at enhver klage over beløbet for de omhandlede produktionsafgifter alene skal vurderes på grundlag af de beregninger, der ligger til grund for forordning nr. 1360/2013.

61. Jeg vil dog benytte denne lejlighed til at udtrykke bekymring over Kommissionens lovgivningsmæssige tilgang i disse sager. Målet om at eliminere overflødige bestemmelser fra EU-retten er beundringsværdigt, men det skal forfølges med omtanke. Når en foranstaltning reelt har udtømt alle sine mulige virkninger, må den bedste løsning være at ophæve den. Hvis den bevares uden nogen virkning gennem en »formel anerkendelse af forældelse«³⁹, skaber det grobund for tvivl og forvirring. Det gælder så meget desto mere for en foranstaltning som eksempelvis forordning nr. 164/2007, der faktisk forblev gældende som berigtiget ved forordning nr. 1193/2009 og langt fra havde udtømt alle sine virkninger den 11. december 2010, da Kommissionens meddelelse blev offentliggjort. Af hensyn til ikke kun Domstolen, men først og fremmest alle, der er underlagt EU-retten, bør Kommissionen efter min opfattelse revidere sin praksis i denne henseende.

Materiel vurdering af det første og det fjerde spørgsmål

62. Den nationale ret spørger med sit første spørgsmål i det væsentlige, om forordning nr. 1260/2001 skal fortolkes således, at producenter ved udløbet af den fælles markedsordning, som var omhandlet i denne forordning, og erstatningen af den »rimelige, men effektive« selvfinansieringsordning (hvor basisafgifterne og B-afgifterne havde til formål at finansiere eksportrestitutioner) med en ordning med faste produktionsafgifter (uden specifik forbindelse til eksportrestitutioner), har ret til tilbagebetaling af produktionsafgifter, som de har betalt på grundlag af mængder, der var oplagret ved udløbet af denne fælles markedsordning.

63. Det fjerde spørgsmål er tæt forbundet med det første, idet det direkte omhandler gyldigheden af forordning nr. 1360/2013, som erstatter forordning nr. 164/2007, hvori de omhandlede produktionsafgifter var fastsat på grundlag af beregninger, som indregnede de mængder, der var oplagret ved udløbet af den fælles markedsordning, som var omhandlet i forordning nr. 1260/2001.

64. Jeg vil behandle disse to spørgsmål under ét. Saint Louis Sucre har gjort gældende, at de bør besvares således, at forordning nr. 1360/2013 er ugyldig, for så vidt som slutlagre blev medtaget i beregningerne, og at producenter derfor har ret til tilbagebetaling. Den belgiske og den franske regering samt Kommissionen har den modsatte holdning.

65. For at behandle disse spørgsmål kan det være nyttigt at genopfriske udformningen og gennemførelsen af selvfinansieringsordningen under forordning nr. 1260/2001 og dens forbindelse til de to ordninger, der gik henholdsvis forud og efter den.

39 — Jeg antager, at Kommissionen i hvert fald i den engelske og den franske version af sin meddelelse, hvori den anvender ordet »obsolescence« [forældelse] (processen for »at gå af brug«), i stedet mente »desuetude« (en tilstand, hvor noget er »gået af brug«).

66. Med hensyn til ordningens overordnede udformning fremgår det klart af betragtningerne til forordning nr. 1260/2001, at produktionsafgifterne specifikt havde til formål at dække omkostningerne ved eksportrestitutioner, og at hensigten var at beregne disse afgifter på en sådan måde, at de ville gøre dette. Det fremgår dog også af navnlig artikel 15, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1260/2001 og artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 314/2002, at beregningen ikke blot var et simpelt spørgsmål om at lægge omkostninger sammen og fordele dem mellem mængder, der er produceret under kvote A og B⁴⁰.

67. Basisafgifterne og B-afgifterne blev således fastsat i overensstemmelse med artikel 15, stk. 3 og 4, i forordning nr. 1260/2001 ved at dividere det samlede tab for hver periode med produktionen af A- og B-sukker i den samme periode. I henhold til artikel 15, stk. 1 og 2, var dette samlede tab størrelsen af det overskud, der kan udføres, multipliceret med det gennemsnitlige tab pr. ton. Den foreliggende sag vedrører kun beregningen af det overskud, der kan udføres. Saint Louis Sucre har ikke anfægtet beregningen af det gennemsnitlige tab pr. ton eller produktionstallene.

68. Størrelsen af det overskud, der kan udføres for hver periode omfattede i det væsentlige i henhold til artikel 15, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1260/2001 de mængder, der var produceret under A- og B-kvoten, minus de mængder, der var afsat til forbrug inden for Unionen⁴¹.

69. Sidstnævnte blev i henhold til artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 314/2002 fastsat ved at beregne summen af i) de mængder, der var oplagret ved begyndelsen af den relevante periode (de oprindelige lagre), ii) de producerede mængder og iii) de mængder, der blev indført i denne periode, og fra denne sum fratrage i) de mængder, der blev eksporteret i denne periode, ii) de mængder, der var oplagret ved udgangen af denne periode (de endelige lagre), og iii) de mængder, der blev anvendt i den kemiske industri, som var berettiget til produktionsrestitutioner.

70. Hvis de endelige lagre skulle udelades fra beregningen, ville de mængder, der blev afsat til forbrug i Unionen, således tilsyneladende stige (fordi de endelige lagre ellers ville være blevet fratrukket disse mængder), og størrelsen af det overskud, der kan udføres, ville være blevet mindre (fordi det overskud, der kan udføres, beregnes ved at trække mængder, der afsættes til forbrug, fra de producerede mængder). Dette ville have reduceret det samlede tab (beregnet ved at multiplicere det gennemsnitlige tab med det overskud, der kan udføres) og dermed beløbet for produktionsafgifterne (beregnet ved at dividere det samlede tab med produktionen af A- og B-sukker).

71. Med hensyn til forbindelsen til den foregående ordning havde princippet om producenternes fulde selvfinansiering af eksportrestitutioner været gældende siden reformen af den fælles markedsordning for sukker i 1981. Artikel 28 i forordning nr. 1785/81 havde næsten samme ordlyd som artikel 15 i forordning nr. 1260/2001⁴². I denne henseende var den situation, der er omhandlet i denne sag, blot en fortsættelse af situationen under den foregående ordning. Formlen for beregning af »mængder, der er afsat til forbrug« på det indre marked forblev også uændret, selv om definitionen heraf blev præciseret og gjort mere udtrykkelig, da artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 314/2002 blev ændret ved forordning nr. 1140/2003⁴³.

72. Med hensyn til forbindelsen til den efterfølgende ordning gjorde behovet for at finansiere eksportrestitutioner sig gældende indtil i hvert fald afslutningen af produktionsåret 2007/08, men den tidligere metode til beregning af produktionsafgifter, som specifikt havde til formål at dække eksportrestitutioner, blev erstattet af en simpel fast produktionsafgift, der havde til formål at bidrage til finansieringen af ordningen som helhed (herunder de eksportrestitutioner, der eventuelt blev

40 — Jf. også Jülich I-dommen (særligt præmis 41 og 43).

41 — Artikel 15, stk. 1, litra a)-c), og stk. 2, litra a), i forordning nr. 1260/2001.

42 — Jf. fodnote 16 ovenfor. Jf. også Jülich I-dommen (præmis 30 og 31).

43 — Jf. punkt 15-17 ovenfor. Præciseringen var blot formel, og Saint Louis Sucre har ikke anført, at det medførte ændringer af betydning for selskabets påstand.

ydet)⁴⁴. Det skal dog bemærkes, at artikel 6 i forordning nr. 493/2006 af de grunde, der er anført i ottende betragtning til forordningen, udtrykkeligt bekræftede, at artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 1260/2001 skulle gælde for fastsættelse og opkrævning af produktionsafgifter for produktionsårene 2001/02-2005/06 efter fastsættelse af de endelige statistiske oplysninger.

73. Med hensyn til indlæggene i den foreliggende sag bemærker jeg først og fremmest, at Saint Louis Sucre ikke har anfægtet, at de endelige beregninger blev udført i streng overensstemmelse med den bogstavelige ordlyd af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 1260/2001 og artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 314/2002, hvori formlen for det overskud, der kan udføres, udtrykkeligt indregner mængder, der er oplagret ved periodens udløb, og var i overensstemmelse med Domstolens domme i sagerne Jülich I og Jülich II.

74. Saint Louis Sucre har snarere anført, at der, da ordningen med eksportrestitutioner finansieret af produktionsafgifter, som specifikt havde til formål at dække omkostningerne ved disse restitutioner, blev ændret til en ordning, hvor der ikke længere var en sådan forbindelse mellem afgifter og restitutioner, ikke var nogen begrundelse for at medtage mængder, der var oplagret på tidspunktet for ændringen, som en del af »det overskud, der kan udføres«, som kunne give anledning til betaling af restitutioner, der skulle finansieres efter den gamle ordning. Eksportrestitutioner, der skulle betales vedrørende disse mængder, skulle finansieres efter den nye ordning. Sådanne mængder skulle derfor ikke medtages i den endelige beregning af afgifterne efter den gamle ordning. Til det formål skulle artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 1260/2001 og artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 314/2002 fortolkes således, at begrebet »udført« overskud skulle anvendes i den endelige beregning i stedet for »overskud, der kan udføres«. Kommissionen burde have vedtaget overgangsforanstaltninger, der tillod dette, eller burde tidligere have anvendt sine beføjelser i henhold til artikel 10 i forordning nr. 1260/2001 til at nedsætte A- og B-kvoterne, således at kun minimale mængder var oplagret ved ophøret af den gamle ordning. Selv uden sådanne foranstaltninger skal endelige lagre udelukkes fra beregningen efter en systematisk fortolkning af bestemmelserne i lyset af deres kontekst og formål.

75. Det væsentlige i disse argumenter er, at artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 314/2002 modsat dens klare ordlyd burde fortolkes således, at de mængder, der er »oplagret ved produktionsårets udgang«, skulle udelukkes fra de beløb, som ved udgangen af perioden 2001/02-2005/06 skulle fratrækkes i henhold til denne bestemmelses andet afsnit, på en sådan måde, at der blev skabt en endelig og uigennemtrængelig barriere mellem finansieringen af den gamle ordning og finansieringen af den nye.

76. For at denne bestemmelse med rette kan fortolkes modsat sin ordlyd, skal det påvises, at en bogstavelig fortolkning er i strid med enten forordning nr. 1260/2001 eller det overordnede system bag den fælles markedsordning for sukker.

77. Med hensyn til overensstemmelsen med forordning nr. 1260/2001 bemærker jeg, at denne forordnings artikel 15, stk. 1 og 2, udtrykkeligt nævner »overskud, der kan udføres« og ikke det »udførte« overskud. Oplagrede mængder af sukker kan tydeligvis udføres, men er endnu ikke udført. Det er derfor i fuld overensstemmelse med artikel 15 i forordning nr. 1260/2001, når disse mængder medtages i beregningen af det overskud, der kan udføres. Det ville faktisk være i strid med denne artikel, hvis de ikke blev medtaget. Ved konsekvent at henvise til et »forventet« samlet tab, selv efter den justering ved udløbet af perioden 2001/02-2005/06, der er omhandlet i artikel 15, stk. 2, indebærer

44 — Jf. punkt 21-24 ovenfor.

artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 1260/2001, at hele tabet muligvis endnu ikke er opstået⁴⁵. Domstolen fastslog i Jülich I-dommen, »at metoden for beregning af det anslåede samlede tab under alle omstændigheder tilsigter, at der på *fremadrettet* og *konventionel* vis foretages en fastlæggelse af de tab, der skyldes afsætning af Fællesskabets overskudsproduktion«⁴⁶.

78. Kan det ikke desto mindre forholde sig således, at både forordning nr. 1260/2001 og forordning nr. 314/2002 i denne henseende er i strid med det, der ifølge Saint Louis Sucre er »baggrunden for, målet med og virkningen af« den fælles markedsordning for sukker?

79. Det mener jeg ikke.

80. Det skal for det første bemærkes, at EU-lovgiver på landbrugsområdet har et vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver tillægges ved artikel 40 TEUF-43 TEUF. 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 skøn⁴⁷.

81. Det bør dernæst bemærkes, at den fælles markedsordning for sukker har eksisteret i mange år og har været genstand for gentagne reformer, nogle mindre, og nogle mere radikale. Men selve markedet er altid fortsat og forsætter fra år til år med svingende niveauer af produktion, lagre, import og eksport. Det samme gælder den fælles markedsordning. Der var naturligvis et startpunkt den 1. juli 1967, og der vil muligvis komme et slutpunkt, hvorefter der ikke længere findes en fælles markedsordning for sukker. Hvis og når et sådant slutpunkt kommer, skal regnskabet endeligt gøres op på den pågældende dato, og det vil ikke være muligt at overføre betalinger, mængder eller beregninger til et senere tidspunkt. I mellemtiden ville det være kunstigt og kontraproduktivt, hvis man forsøgte at opstille en fast skillelinje mellem den foregående situation og den nye situation, hver gang en reform indføres, og at nulstille alle faktorer fremover. For nogle parametre er det naturligvis nødvendigt at opstille en sådan skillelinje og starte forfra, og jo mere dybdegående en reform er, jo mere vil dette være tilfældet.

82. Reformen i 2006, som var ganske vidtrækkende, bragte ikke eksportrestitutionsordningen eller producenters mulighed for at overføre lagre fra et produktionsår til det næste med henblik på modregning i det efterfølgende års produktion til ophør. For at opnå eksportrestitutioner i 2006/07 kunne producenter i 2005/06 overføre lagre til det næste produktionsår i henhold til artikel 14 i forordning nr. 1260/2001⁴⁸. Der var således en klar overlapning mellem den fælles markedsordning for perioden 2001/02-2005/06 og den reformerede ordning fra og med 2006/07.

83. Der er efter min opfattelse ingen uforenelighed mellem denne situation og den fortsatte anvendelse af overskud, der kan udføres, i stedet for udført overskud som et element i beregningen af det forventede samlede tab, som skal finansieres af producenter. Der er under ingen omstændigheder bevis for åbenbare fejl eller magtfordrejning, eller for at Rådet eller Kommissionen åbenbart har overskredet grænserne for deres skøn.

45 — Det er korrekt, at jeg i punkt 94-98 i mit forslag til afgørelse forenede sager Zuckerfabrik Jülich (C-113/10, C-147/10 og C-234/10, EU:C:2011:701) (Jülich II) udtrykte det synspunkt, at det i bestemmelserne ikke var hensigten »at begrænse beregningen til anslåede eksportrestitutioner, uanset om de blev betalt eller ej, og selv når der forelå endelige tal«. Dette er dog en helt anden pointe. Det vigtige er her, at de endelige tal, da de forelå, vedrørte de oplagrede mængder ved udgangen af perioden, som kunne forventes at blive udført, og som derfor var en del af overskuddet, der kan udføres. De vedrørte ikke de faktisk udførte mængder.

46 — Dommens præmis 43 (fremhævelse tilføjet).

47 — Jf. eksempelvis dom Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

48 — Artikel 14, stk. 1, sammenholdt med artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1260/2001.

84. Saint Louis Sucres argument om, at de oplagrede mængder ved udgangen af produktionsåret 2005/06 ikke kan give anledning til udgifter for Unionen med det resultat, at Unionen opnåede uberettiget berigelse, forekommer uholdbart. Eksportrestitutioner blev ydet for det efterfølgende år vedrørende mængder, der oversteg efterspørgslen på det indre marked, og de mængder, som var oplagret og overført var nødvendigvis blevet lagt til disse mængder.

85. Men hensyn til finansieringen af disse restitutioner har Saint Louis Sucre principalt gjort gældende, at de ikke var omfattet af de »selvfinansieringsafgifter«, der skulle betales vedrørende perioden 2001/02-2005/06, som specifikt havde til formål at finansiere eksportrestitutioner ydet vedrørende den samme periode.

86. Jeg er uenig i dette argument. De endelige lagre medtages i beregningen af overskuddet, der kan udføres, for at tage højde for det forhold, at disse lagre netop kan udføres og kan give anledning til eksportrestitutioner. For »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 [...] produktion og forbrug«⁴⁹ – overskud, der er skabt eller akkumuleret i perioden 2001/02-2005/06 – er det nødvendigt at medtage alle de elementer, der indgår i disse overskud, i beregningen af de produktionsafgifter, der skal opkræves for den pågældende periode.

87. Saint Louis Sucre har endvidere under retsmødet anført, at eksportrestitutioner ydet i 2006/07 i henhold til artikel 8 i forordning nr. 318/2006 blev finansieret af indtjeningen fra salget af yderligere kvoter i det samme produktionsår. Denne indtjening var mere end tilstrækkelig til dette formål, og det var ikke nødvendigt at overføre lagre med henblik på at generere produktionsafgifter i 2005/06.

88. Indtjeningen fra salget af yderligere kvoter havde tværtimod tydeligvis til formål at finansiere både de generelle udgifter vedrørende den fælles markedsordning og de specifikke omkostninger til at sikre, at yderligere kvoter (som oversteg de kvoter, der var overført fra de foregående A- og B-kvoter) kunne få gavn af interventionspriser eller eksportrestitutioner. På den ene side medførte salget af yderligere kvoter et engangsbeløb, selv om de solgte kvoter kunne medføre udgifter over en årrække. På den anden side blev produktionsafgiften kun opkrævet fra og med produktionsåret 2007/08, og der var følgelig behov for en yderligere kilde for at finansiere de generelle udgifter i 2006/07.

89. Et yderligere argument, som Saint Louis Sucre (ganske vedholdende) har fremført, er, at Kommissionen burde have »afklassificeret«, som selskabet har udtrykt det, produktionskvoter i henhold til artikel 10 i forordning nr. 1260/2001⁵⁰ med henblik på at sikre, at kun minimale (hvis nogen) lagre af A- og B-sukker var oplagret ved udgangen af produktionsåret 2005/06 i stedet for det meget betydelige lager på 5 669 000 tons, der betød, at produktionsafgifterne blev så høje.

90. Som Kommissionen korrekt har påpeget under retsmødet, er artikel 10 i forordning nr. 1260/2001 ikke et markedsinstrument til interne EU-formål. Den har til formål at justere kvoter med henblik på at opfylde EU's internationale forpligtelser i henhold til WTO's landbrugsaftale. Sådanne justeringer blev endvidere ikke foretaget for flere af produktionsårene mellem 2001/02 og 2005/06. Endelig kan jeg ikke se, hvordan producenter kan lægge Kommissionens forpligtelse til at justere kvoter med henblik på at opfylde internationale forpligtelser til grund for en påstand om, at oplagrede mængder til interne formål bør udelukkes fra beregningen af overskud, der kan udføres. Producenter kunne overføre så store eller små mængder, de ønskede. Hvis de mente, at sådanne mængder efterfølgende skulle tildeles eksportrestitutioner, burde de have været forberedt på, at de ville blive medtaget i overskuddet, der kan udføres. Hvis de ikke gjorde det, burde de have undgået at have de pågældende mængder på lager.

49 — Niende betragtning til forordning nr. 493/2006. Jf. punkt 8 ovenfor.

50 — Jf. punkt 10 ovenfor.

91. Afslutningsvis kan jeg ikke finde noget i lovgivningen eller dens formål eller kontekst, der kræver en fortolkning af artikel 15, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1260/2001, sammenholdt med artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 314/2002, hvorefter mænger, der var oplagret ved udgangen af markedsføringsåret 2005/06, burde have været udelukket fra beregningen af overskuddet, der kan udføres, ved udgangen af produktionsårene 2001/02-2005/06. Som følge deraf er der ingen grund til at anfægte gyldigheden af forordning nr. 1360/2013.

Det andet og det tredje spørgsmål

92. På baggrund af denne konklusion vedrørende gyldigheden af de beregninger, der lå til grund for størrelserne af produktionsafgifterne i forordning nr. 1360/2013, finder jeg det uforment – og faktisk umuligt – at behandle det andet og tredje præjudicielle spørgsmål, som vedrører metoderne til at beregne de beløb, der skal tilbagebetales, hvis beløbene var blevet beregnet på en forkert måde. Sådanne spørgsmål kan kun behandles, hvis det var fastslået, hvilket aspekt af beregningen der var forkert.

Forslag til afgørelse

93. I lyset af ovenstående betragtninger mener jeg, at Domstolen bør besvare de af tribunal de grande instance (ret i første instans), Nanterre, forelagte spørgsmål som følger:

- »– Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker giver ikke en sukkerproducent ret til at få tilbagebetalt produktionsafgifter, der er betalt for kvotesukker, som stadig var oplagret den 30. juni 2006.
- En undersøgelse af Rådets forordning (EU) nr. 1360/2013 af 2. december 2013 om fastsættelse af produktionsafgifter i sukkersektoren for produktionsårene 2001/02, 2002/03, 2003/04, 2004/05 og 2005/06, den koefficient, som kræves for beregning af tillægsafgiften for produktionsårene 2001/02 til 2004/05, og det beløb, som sukkerproducenterne skal betale sukkerroesælgere som følge af forskellen mellem den maksimale afgift og den afgift, der skal opkræves for produktionsårene 2002/03, 2003/04 og 2005/06, har ikke påvist faktorer, der gør den ugyldig.«