



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

16. juni 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — landbrug — sukker — produktionsafgift — ret til tilbagebetaling — oplagret sukker, som ikke er udført — ugrundet berigelse — friheden til at oprette og drive egen virksomhed — beregningsmetode«

I sag C-96/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af tribunal de grande instance de Nanterre (Frankrig) ved afgørelse af 22. januar 2015, indgået til Domstolen den 26. februar 2015, i sagen:

Saint Louis Sucre, tidligere Saint Louis Sucre SA,

mod

Direction générale des douanes et droits indirects,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne D. Šváby, J. Malenovský, M. Safjan og M. Vilaras,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. november 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Saint Louis Sucre ved avocat S. Le Roy samt ved Rechtsanwälte H.-J. Prieß og C. Pitschas
- den franske regering ved D. Colas, A. Daly, J. Bousin og C. Candat, som befuldmægtigede
- den belgiske regering ved M. Jacobs og M.J.C. Halleux, som befuldmægtigede, bistået af avocats B. De Moor og M. Keup
- Europa-Kommissionen ved B. Schima, P. Ondrůšek og A. Lewis, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. januar 2016,

* Processprog: fransk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om en præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 15, stk. 2 og 8, i Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker (EFT 2001, L 178, s. 1) samt i betragtning af denne retsakt af gyldigheden af Kommissionens forordning (EF) nr. 164/2007 af 19. februar 2007 om fastsættelse for produktionsåret 2005/06 af produktionsafgifterne i sukkersektoren (EUT 2007, L 51, s. 17).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet under en sag mellem Saint Louis Sucre, tidligere Saint Louis Sucre SA, og directeur général des douanes et droits indirects (generaldirektøren for told og indirekte skatter) vedrørende størrelsen af de afgifter, der er opkrævet for produktionsåret 2005/06 inden for rammerne af finansieringen af den fælles markedsordning for sukker.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 9.-13. og 15. betragtning til forordning nr. 1260/2001 havde følgende ordlyd:
 - »(9) Årsagerne til, at Fællesskabet hidtil har fastholdt en ordning med produktionskvoter for sukker, isoglucose og inulinsirup, gør sig i øjeblikket fortsat gældende. Ordningen er imidlertid blevet tilpasset for at tage hensyn til den seneste udvikling inden for produktionen og for at udstyre [De Europæiske Fællesskaber] med de fornødne instrumenter til på en rimelig, men effektiv måde at sikre, at producenterne selv fuldt ud dækker omkostningerne ved afsætningen af den overskudsproduktion, der er en følge af uligevægten mellem Fællesskabets produktion og forbrug, samt for at overholde de forpligtelser, der følger af de aftaler, der er indgået under de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguay-rundens regi, i det følgende benævnt "GATT-aftalerne", som er godkendt ved [Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994), for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence (EFT 1994, L 336, s. 1)].
 - (10) [...] kvoteordningen [bør] opretholdes for produktionsårene 2001/02-2005/06.
 - (11) Den fælles markedsordning for sukker hviler dels på princippet om producenternes fulde finansielle ansvar for de tab, der hvert produktionsår opstår som følge af afsætningen af Fællesskabets overskudsproduktion under kvoteordningen i forhold til det interne forbrug, dels på en ordning med pris- og afsætningsgarantier, der er differentieret efter de produktionskvoter, som er tildelt de enkelte virksomheder. Inden for sukkersektoren tildeles produktionskvoterne til de enkelte virksomheder på grundlag af den faktiske produktion i løbet af en bestemt referenceperiode.
 - (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. Isoglucose- og inulinsirupproducenterne deltager under visse betingelser i disse bidrag. [...]

[...]

(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 [landbrugsaftalen indgået som led i GATT-aftalerne]. Det bør derfor fastsættes, at de garantier, der følger af kvoterne, justeres hvert produktionsår, så de forpligtelser, Fællesskabet har indgået, kan opfyldes.«

4 Artikel 1, stk. 2, litra e)-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-kvoter, 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.

5 Kapitel 2 i forordning nr. 1260/2001 med titlen »Kvoteordning« omfattede forordningens artikel 10-21. Forordningens artikel 10 havde følgende ordlyd:

»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 den landbrugsaftale, der er indgået [med Verdenshandelsorganisationen], kan garantierne for afsætning af sukker, isoglucose og inulinsirup, der er produceret inden for kvoter, 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 [...]«

6 Ved artikel 11 i forordning nr. 1260/2001 blev basismængderne for A- og B-produktion fastsat for hver medlemsstat, og A- og B-kvoterne skulle derefter fordeles blandt producenterne. I henhold til denne forordnings artikel 13 kunne C-sukker ikke afsættes på Fællesskabets indre marked, men skulle udføres i uforandret stand inden den 1. januar efter udløbet af det pågældende produktionsår eller overføres i overensstemmelse med denne forordnings artikel 14.

7 Denne forordnings artikel 14, stk. 1, fastsatte:

»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. [...]«

8 Forordningens artikel 15 bestemte:

»1. Inden udgangen af hvert produktionsår konstateres:

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

- de afgiftsbeløb, der skal opkræves

– [...]«

- 9 Artikel 6, stk. 4, i Kommissionens forordning (EF) nr. 314/2002 af 20. februar 2002 om gennemførelsesbestemmelser for kvoteordningen for sukker (EFT 2002, L 50, s. 40), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1140/2003 af 27. juni 2003 (EUT 2003, L 160, s. 33), bestemte:

»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 [...] nr. 1260/2001, beregnes på grundlag af summen af mængderne, udtrykt i hvidt sukker, af sukker og sirup som omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra a), b), c) og d), i nærværende forordning, isoglucose og inulinsirup, 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 mængden, udtrykt i hvidt sukker, af sukker, isoglucose og inulinsirup, 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 [...] nr. 1260/2001.

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

[...]«

- 10 Forordning nr. 1260/2001 blev ophævet og erstattet ved Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 af 20. februar 2006 om den fælles markedsordning for sukker (EUT 2006, L 58, s. 1), som blev ophævet og erstattet ved Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22. oktober 2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT 2007, L 299, s. 1), der for sit vedkommende blev ophævet og erstattet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (EUT 2013, L 347, s. 671).

- 11 19. betragtning til forordning nr. 318/2006 var affattet således:

»Der bør indføres en produktionsafgift for at bidrage til finansieringen af udgifter under den fælles markedsordning for sukker.«

- 12 Forordningens artikel 8 med titlen »Supplerende sukkerkvote« bestemte i stk. 1 og 3:
- »1. Senest den 30. september 2007 kan enhver sukkervirksomhed anmode den medlemsstat, hvor den er etableret, om tildeling af en supplerende sukkerkvote.
- [...]
3. Der opkræves en engangsafgift på 730 EUR for de supplerende kvoter, der er tildelt virksomheder efter stk. 1 og 2. Afgiften opkræves pr. ton supplerende tildelt kvote.«
- 13 Forordningens artikel 16 med titlen »Produktionsafgift« bestemte i stk. 1 og 2:
- »1. Fra og med produktionsåret 2007/08 opkræves der en produktionsafgift for sukker-, isoglucose- og inulinsirupfremstillende virksomheders respektive sukkerkvote, isoglucosekvote og inulinsirupkvote.
2. Produktionsafgiften sættes til 12,00 EUR/t kvotesukker og kvoteinulinsirup. For isoglucose sættes produktionsafgiften til 50% af afgiften for sukker.«
- 14 Artikel 32 i forordning nr. 318/2006 med titlen »Eksportrestitutionernes størrelse« fastsatte i stk. 1 og 2 muligheden for at indføre eksportrestitution for sukker, isoglucose og inulinsirup.
- 15 Forordningens artikel 44 med titlen »Overgangsforanstaltninger« havde følgende ordlyd:
- »Der kan efter proceduren i artikel 39, stk. 2, vedtages foranstaltninger
- a) for at lette overgangen fra markedssituationen i produktionsåret 2005/06 til markedssituationen i produktionsåret 2006/07, navnlig ved at nedsætte den mængde, der kan produceres under kvoten, og overgangen fra reglerne i forordning [...] nr. 1260/2001 til reglerne i nærværende forordning
- og
- b) for at sikre, at EF overholder sine internationale forpligtelser med hensyn til C-sukker som omhandlet i artikel 13 i forordning [...] nr. 1260/2001, og samtidig undgå forstyrrelser af sukkermarkedet i EF.«
- 16 Ottende betragtning til Kommissionens forordning (EF) nr. 493/2006 af 27. marts 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 2006, L 89, s. 11) er affattet således:
- »Med henblik på at beregne, fastsætte og opkræve produktionsafgifterne i produktionsåret 2005/06 bør visse bestemmelser i Kommissionens forordning [nr. 314/2002] og Kommissionens forordning (EF) nr. 779/96 af 29. april 1996 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 for så vidt angår meddelelser inden for sukkersektoren [(EFT 1996, L 106, s. 9)] fortsat anvendes efter den 30. juni 2006. 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.«

17 Artikel 6 i forordning nr. 493/2006 bestemmer:

»Forordning [nr. 314/2002], som ændret ved nærværende forordning, gælder 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 [nr. 1260/2001].«

18 Artikel 12 i forordning nr. 493/2006 er affattet således:

»Forordning [nr. 314/2002] ændres som følger:

[...]

3) Artikel 8 ændres som følger:

a) I stk. 1 tilføjes følgende afsnit:

»For produktionsåret 2005/06 fastsættes de beløb og koefficienter, der er nævnt i første afsnit, litra a) og b), inden den 15. februar 2007.«

[...]«

19 Produktionsafgifterne blev for produktionsåret 2005/06 fastsat ved forordning nr. 164/2007. Efter afsigelsen af dom af 8. maj 2008, Zuckerfabrik Jülich m.fl. (C-5/06 og C-23/06 – C-36/06, EU:C:2008:260), vedtog Kommissionen forordning (EF) nr. 1193/2009 af 3. november 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 2009, L 321, s. 1). Eftersom Domstolen erklærede forordning nr. 1193/2009 ugyldig ved dom af 27. september 2012, Zuckerfabrik Jülich m.fl. (C-113/10, C-147/10 og C-234/10, EU:C:2012:591), vedtog Rådet for Den Europæiske Union 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 (EUT 2013, L 343, s. 2).

20 Ved Kommissionens forordning (EF) nr. 958/2006 af 28. juni 2006 om en løbende licitation for produktionsåret 2006/07 med henblik på fastsættelse af en eksportrestitution for hvidt sukker (EUT 2006, L 175, s. 49) blev der foretaget en sådan licitation.

21 Der blev foretaget en ny licitation efter vedtagelsen af Kommissionens forordning (EF) nr. 900/2007 af 27. juli 2007 om en løbende licitation indtil udgangen af produktionsåret 2007/08 med henblik på fastsættelse af en eksportrestitution for hvidt sukker (EUT 2007, L 196, s. 26).

22 I henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1360/2013 skulle produktionsafgifterne i sukkersektoren for produktionsåret 2005/06, som fastsat i dette punkt 1 i bilaget til denne forordning, anvendes fra den 23. februar 2007, dvs. den samme dato, som de afgifter, der var fastsat i forordning nr. 164/2007, i henhold til den sidstnævnte forordnings artikel 2 skulle anvendes fra.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 23 Saint Louis Sucre er et sukkerproducerende selskab, som på tidspunktet for omstændighederne i hovedsagen var omfattet af den fælles markedsordning for sukker, der var indført ved forordning nr. 1260/2001, og selskabet var derfor underlagt den ordning med produktionsafgifter, som var indført ved denne forordning.
- 24 Eftersom selskabet Saint Louis Sucre fandt, at det var med urette, at det for produktionsåret 2005/06 var blevet pålagt at betale produktionsafgifter til finansiering af eksportrestitutioner for sukker på grundlag af de oplagrede mængder sukker, som ikke var udført på tidspunktet for ophøret, den 30. juni 2006, af den nævnte fælles markedsordning for sukker, der 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 EUR.
- 25 Eftersom denne klage blev afvist ved afgørelse fra direction générale des douanes et droits indirects (generaldirektoratet for told og indirekte skatter) den 30. september 2009, anlagde Saint Louis Sucre den 19. november 2009 sag for tribunal de grande instance de Nanterre (retten i første instans i Nanterre, Frankrig) med påstand om annullation af denne afgørelse.
- 26 På parternes begæring blev sagen taget af rettens sagsliste den 6. september 2010 under afventning af Domstolens dom vedrørende et præjudicielt spørgsmål om gyldigheden af forordning nr. 1193/2009. Eftersom Domstolen i sin dom af 27. september 2012, Zuckerfabrik Jülich m.fl. (C-113/10, C-147/10 og C-234/10, EU:C:2012:591), fastslog, at denne forordning var ugyldig, vedtog Rådet forordning nr. 1360/2013. Efter vedtagelsen af sidstnævnte forordning blev sagen genopført på sagslisten.
- 27 Det er Saint Louis Sucres opfattelse, 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, der blev indført ved forordning nr. 1260/2001, eftersom ordningen for produktionsafgifter blev bragt til ophør ved forordning nr. 318/2006. Den nye fælles markedsordning for sukker, som blev indført ved den sidstnævnte forordning, foreskriver ikke længere produktionsafgifter til at selvfinansiere eksport, hvorfor en del af de betalte afgifter ikke er blevet brugt til at finansiere eksport, men har beriget Den Europæiske Union. Idet Saint Louis Sucre har anført, at EU havde akkumuleret et lager på 5 669 000 ton kvotesukker pr. den 30. juni 2006, der er bogført som overskud, der kan udføres, men som ikke er udført, og at der ikke er foretaget nogen tilbagebetaling på dette tidspunkt vedrørende disse mængder, har selskabet gjort gældende, at begæringen om tilbagebetaling er berettiget.
- 28 Tribunal de grande instance de Nanterre (retten i første instans i Nanterre) har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 15, stk. 2 og 8, i forordning nr. 1260/2001, anvendt i lyset af 9. og 11. betragtning til forordningen og dom af 8. maj 2008, Zuckerfabrik Jülich m.fl. (C-5/06 og C-23/06 – C-36/06, EU:C:2008:260), samt af 27. september 2012, Zuckerfabrik Jülich m.fl. (C-113/10, C-147/10 og C-234/10, EU:C:2012:591), og det almindelige fællesskabsretlige princip om forbud mod uberettiget berigelse, proportionalitetsprincippet og princippet 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?
- 2) a) Såfremt det forudgående præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende, skal størrelsen af de afgifter, der skal tilbagebetales til producenterne, kun støttes på den suktermængde, der blev oplagret den 30. juni 2006?

- b) Såfremt det forudgående præjudicielle spørgsmål besvares benægtende, skal den sukkermængde, der skal anvendes som grundlag for tilbagebetaling af afgifter, da støttes på variationen i 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 vejet gennemsnit af det »gennemsnitlige tab«, der fastslås i løbet af [den fælles markedsordning for sukker for produktionsårene 2001/2002 – 2005/2006], eller skal den beregnes på en anden måde og hvorledes?
- 4) Såfremt de forudgående spørgsmål besvares bekræftende, er forordning nr. 164/2007 da ugyldig?«

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel forelæggelse

- 29 Den franske regering har indledningsvis gjort gældende, at de spørgsmål, som den forelæggende ret har fremsat, åbenbart skal afvises af de følgende årsager.
- 30 For det første har den forelæggende ret ikke anført årsager, der kan begrunde dens forelæggelse, men har blot fastslået, at der verserer en tvist vedrørende fortolkningen af en EU-retsakt. Denne retsinstans har i virkeligheden blot forelagt Domstolen de spørgsmål, som sagsøgeren i hovedsagen har foreslået den.
- 31 For det andet giver den faktiske baggrund, som den forelæggende ret har afgrænset den, ikke mulighed for at afgøre, om spørgsmålene er nødvendige med henblik på at afgøre hovedsagen.
- 32 Det står fast, at Kommissionen efter Domstolens dom af 8. maj 2008, Zuckerfabrik Jülich m.fl. (C-5/06 og C-23/06 – C-36/06, EU:C:2008:260), og af 27. september 2012, Zuckerfabrick Jülich m.fl. (C-113/10, C-147/10 og C-234/10, EU:C:2012:591), og Domstolens kendelse af 6. oktober 2008, SAFBA (C-175/07 – C-184/07, EU:C:2008:543), hvorved Kommissionens forordninger, som de nationale myndigheder havde benyttet som hjemmel til at opkræve produktionsafgifter fra sukkerproducenterne, blev annulleret, ved at vedtage forordning nr. 1193/2009, og herefter Rådet ved at vedtage forordning nr. 1360/2013, har truffet foranstaltninger til gennemførelse af disse domme og denne kendelse. Der blev imidlertid først foretaget tilbagebetalinger i henhold til forordning nr. 1360/2013 til fordel for sukkerproducenterne i april 2015, dvs. efter at denne anmodning om præjudiciel afgørelse var indgivet den 22. januar 2015. Den forelæggende ret har således ikke kunnet udlede følgerne af en sådan tilbagebetaling for den sag, der verserer for den, og navnlig ikke afgøre, om denne tilbagebetaling førte til, at denne sag blev uden genstand.
- 33 For det tredje har den forelæggende ret hverken forklaret, hvorfor den er i tvivl om gyldigheden af forordning nr. 164/2007, eller den forbindelse, som den har fastslået mellem denne forordning og hovedsagen.
- 34 Der skal i denne henseende henvises til, at der ifølge Domstolens faste retspraksis foreligger en formodning for, at de spørgsmål om en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret har stillet på det retlige og faktiske grundlag, som den har fastlagt inden for sit ansvarsområde, og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve, er relevante. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 11.11.2015, Pujante Rivera, C-422/14, EU:C:2015:743, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

- 35 I nærværende sag fremgår det klart af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret har spurgt Domstolen om fortolkningen af artikel 15, stk. 2 og 8, i forordning nr. 1260/2001 samt i givet fald af gyldigheden af forordning nr. 164/2007 med henblik på at vurdere lovligheden af, at de kompetente nationale myndigheder i forhold til Saint Louis Sucre afviste at tilbagebetale de produktionsafgifter, som selskabet havde betalt for kvotesukker, som stadig var oplagret den 30. juni 2006, eftersom ordningen for produktionsafgifter ikke blev videreført efter denne dato ved forordning nr. 318/2006.
- 36 Hvad nærmere bestemt angår det fjerde præjudicielle spørgsmål, som vedrører gyldigheden af forordning nr. 164/2007, har Saint Louis Sucre i sine skriftlige bemærkninger gjort gældende, at denne forordning var ugyldig, mens den belgiske regering har anført, at den var gyldig, og Kommissionen har gjort gældende, at det ikke var nødvendigt at besvare dette spørgsmål, fordi Domstolen havde erklæret denne forordning ugyldig i sin dom af 27. september 2012, Jülich m.fl. (C-113/10, C-147/10 og C-234/10, EU:C:2012:591). Som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen har den belgiske regering og Kommissionen anført, at Domstolen burde fortolke det fjerde spørgsmål som et spørgsmål vedrørende gyldigheden af forordning nr. 1360/2013. Den franske regering er af samme opfattelse under hensyn til sit mere generelle forbehold om muligheden for at antage denne præjudicielle forelæggelse til realitetsbehandling. Saint Louis Sucre har ligeledes svaret i samme retning med forbehold for, at de tilbagebetalinger, som sukkerproducenterne allerede er blevet indrømmet i henhold til denne forordning, ikke påvirkes, såfremt den erklæres ugyldig.
- 37 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at forordning nr. 1360/2013, som det fremgår af nærværende doms præmis 22, erstattede forordning nr. 164/2007 med tilbagevirkende kraft fra den 23. februar 2007 hvad angår produktionsafgifterne i sukkersektoren for produktionsåret 2005/06.
- 38 Følgelig skal det fjerde spørgsmål forstås som vedrørende gyldigheden af forordning nr. 1360/2013.
- 39 På denne baggrund kan den præjudicielle forelæggelse antages til realitetsbehandling i fuldt omfang.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 40 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 15, stk. 2 og 8, i forordning nr. 1260/2001 skal fortolkes således, at sukkerproducenten indrømmes en ret til tilbagebetaling for de produktionsafgifter, selskabet har betalt for sukker fremstillet under A- og B-kvoter, som stadig var oplagret den 30. juni 2006, eftersom ordningen for produktionsafgifter ikke blev videreført efter denne dato ved forordning nr. 318/2006.
- 41 Det første spørgsmål udspringer af Saint Louis Sucres begæring, der i det væsentlige tilsigter en fornyet beregning af selskabets produktionsafgift for produktionsåret 2005/06, eftersom det inden for Fællesskabet oplagrede sukker, der er fremstillet under A- og B-kvoter, ved afslutningen af dette produktionsår ikke gav anledning til omkostninger forbundet med afsætningen heraf.
- 42 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at artikel 15, stk. 2, litra a), i direktiv 1260/2001 bestemte, at størrelsen af det overskud, der kan eksporteres, fastlagt på grundlag af dels den endelige produktion af A- og B-sukker, A- og B-isoglucose og A- og B-inulinsirup, og dels den endelige mængde sukker, isoglucose og inulinsirup, der er afsat til forbrug inden for Fællesskabet, skulle konstateres kumulativt for produktionsårene 2001/02 – 2005/06 inden udgangen af produktionsåret 2005/06.

- 43 Med henblik på beregningen af størrelsen af det overskud, der kan eksporteres, følger det af artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 314/2002, som ændret ved forordning nr. 1140/2003, at den mængde sukker, isoglucose og inulinsirup, der var afsat til forbrug i Fællesskabet, blev beregnet på grundlag af summen af mængderne af disse fødevarer, der var oplagret ved produktionsårets begyndelse, fremstillet under A- og B-kvoter, importeret i uforarbejdet stand samt indeholdt i importerede forarbejdede produkter, hvorfra skulle trækkes mængden af de samme fødevarer, der var eksporteret i uforarbejdet stand, indeholdt i eksporterede forarbejdede produkter, oplagret ved produktionsårets afslutning eller omfattet af et bevis for produktionsrestitutioner.
- 44 Udelukkelse ved beregningen af størrelsen af det overskud, der kan eksporteres, for produktionsårene 2001/02 – 2005/06 af mængden af sukker, isoglucose og inulinsirup, der var oplagret ved afslutningen af produktionsåret 2005/06, er således i strid med artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 314/2002, som ændret ved forordning nr. 1140/2003, som udtrykkeligt bestemmer, at der skal tages hensyn til den oplagrede mængde, samt med artikel 15, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1260/2001, som ligeledes henviser til størrelsen af det overskud, der kan eksporteres og ikke er eksporteret, hvilket nødvendigvis, som det bl.a. følger af 15. betragtning til sidstnævnte forordning, omfatter den mængde, der ved afslutningen af det pågældende produktionsår befinder sig på markedet, såsom den oplagrede mængde.
- 45 Som generaladvokaten har anført i punkt 77 sit forslag til afgørelse, indebærer den omstændighed, at der efter ændringen af artikel 15, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1260/2001 hvad angår produktionsårene 2001/02 – 2005/06 fortsat henvises til det »anslåede« tab, at hele tabet muligvis endnu ikke er opstået i sin helhed. Domstolen har endvidere fastslået, 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 (dom af 8.5.2008, Zuckerfabrik Jülich m.fl., C-5/06 og C-23/06 – C-36/06, EU:C:2008:260, præmis 43).
- 46 Det skal endvidere, som generaladvokaten har gjort i punkt 82 i sit forslag til afgørelse, fremhæves, at den reform af den fælles markedsordning for sukker, som blev foretaget ved forordning nr. 318/2006, uanset omfanget heraf, ikke, som det fremgår af denne forordnings artikel 32, stk. 1 og 2, har bragt eksportrestitutionsordningen til ophør.
- 47 Der var således et delvist sammenfald mellem den fælles markedsordning for sukker, som var fastsat ved forordning nr. 1260/2001 for perioden mellem produktionsåret 2001/02 og produktionsåret 2005/06, og den samme fælles markedsordning som reformeret ved forordning nr. 318/2006 fra produktionsåret 2006/07.
- 48 I henhold til forordning nr. 958/2006 blev der således foretaget en løbende licitation for produktionsåret 2006/07 med henblik på fastsættelse af en eksportrestitution for hvidt sukker.
- 49 Producenternes mulighed for at eksportere oplagret sukker med restitution blev følgelig ikke bragt til ophør den sidste dag i produktionsåret 2005/06.
- 50 Endelig skal det bemærkes, at artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 318/2006 først har indført en produktionsafgift fra produktionsåret 2007/08, idet formålet med denne afgift i overensstemmelse med 19. betragtning til denne forordning umiddelbart er at bidrage til finansieringen af udgifter under den fælles markedsordning for sukker og ikke som for den produktionsafgift, der blev fastsat ved forordning nr. 1260/2001, fuldstændigt at dække omkostningerne ved afsætningen af den overskudsproduktion, der er en følge af uligevægten mellem Fællesskabets produktion og forbrug.
- 51 I nærværende tilfælde kan det bemærkes, at der i henhold til forordning nr. 900/2007 blev foretaget en løbende licitation indtil afslutningen af produktionsåret 2007/08 med henblik på at fastsætte eksportrestitutionerne for hvidt sukker.

- 52 På den baggrund og henset til, at EU-lovgiver på landbrugsområdet har et vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver tillægges ved artikel 40 TEUF – 43 TEUF, og at domstolskontrollen følgelig skal begrænses til en undersøgelse af, om den pågældende foranstaltning er behæftet med åbenbare fejl eller magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn (dom af 14.3.2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis), synes Rådet ikke at have begået åbenbare fejl, magtfordrejning eller åbenbart at have overskredet grænserne for sit skøn ved at bestemme, at der hvad angår produktionsåret 2005/06 tages hensyn til størrelsen af det overskud, der kunne eksporteres, og som eksisterede ved afslutningen af dette produktionsår, hvilket nødvendigvis omfatter mængden af oplagret sukker ved produktionsårets afslutning.
- 53 Hvad angår det argument, som Saint Louis Sucres har fremsat under retsmødet, om, at de eksportrestitutioner, der er indrømmet for produktionsåret 2006/07, var finansieret af beløb opkrævet for de supplerende sukkerkvoter, som sukkervirksomhederne var tildelt for dette produktionsår i henhold til artikel 8 i forordning nr. 318/2006, skal det fastslås, at der var tale om en frivillig kvotetildeling efter virksomhedernes egen begæring, og at der under alle omstændigheder ikke er nogen oplysninger i sagsakterne, der antyder, at de herved opkrævede beløb ikke blev anvendt til at dække de omkostninger, der var forbundet med disse supplerende kvoter, men derimod til at finansiere de nævnte restitutioner.
- 54 I betragtning af det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 15, stk. 2 og 8, i forordning nr. 1260/2001 skal fortolkes således, at bestemmelserne ikke indrømmer en sukkerproducent en ret til tilbagebetaling for de produktionsafgifter, selskabet har betalt for sukker fremstillet under A- og B-kvoter, som stadig var oplagret den 30. juni 2006, eftersom ordningen for produktionsafgifter ikke blev videreført efter denne dato ved forordning nr. 318/2006.

Om det andet og det tredje spørgsmål

- 55 Under hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål er det uforholdsmæssigt at besvare det andet og det tredje spørgsmål.

Det fjerde spørgsmål

- 56 Under hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål er der ikke konstateret noget forhold, som kan påvirke gyldigheden af forordning nr. 1360/2013.

Sagens omkostninger

- 57 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 15, stk. 2 og 8, i Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker skal fortolkes således, at bestemmelserne ikke indrømmer en sukkerproducent en ret til tilbagebetaling for de produktionsafgifter, selskabet har betalt for sukker fremstillet under A- og B-kvoter, som stadig var oplagret den 30. juni 2006, eftersom ordningen for produktionsafgifter ikke blev videreført efter denne dato ved Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 af 20. februar 2006 om den fælles markedsordning for sukker.**

- 2) Der er ikke konstateret noget forhold, som kan påvirke gyldigheden 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 – 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.

Underskrifter