

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

E. SHARPSTON

van 14 juni 2007¹

1. In de onderhavige zaken wordt het Hof gevraagd naar de geldigheid van de berekeningsmethode aan de hand waarvan de Commissie de hoogte van de ter financiering van de gemeenschappelijke marktordening in de suikersector bedoelde productieheffingen heeft vastgesteld. Productieheffingen moeten met name de kosten voor de Gemeenschap dekken van uitvoerrestituties of van de betalingen die in bepaalde omstandigheden worden gedaan om suikerproducenten te compenseren voor het feit dat de prijzen voor suiker op de wereldmarkt in het algemeen onder de gesteunde communautaire prijzen liggen. Een aantal suikerproducenten betwist de rechtmatigheid van twee aspecten van de berekening van de productieheffingen.

2. Voor de eerste stap van die berekening moet het verwachte totale verlies voor een bepaald verkoopseizoen worden geraamd vóór het einde van dat verkoopseizoen, door het „uit te voeren overschot” te verminderen met het verwachte „gemiddelde verlies” per ton.

3. Het „uit te voeren overschot” wordt in wezen gedefinieerd als de productiehoeveelheid voor suiker minus de „voor verbruik binnen de Gemeenschap afgezette” hoeveelheden suiker. Dit laatste begrip wordt in wezen gedefinieerd als het totaal van de suikervoorraden aan het begin van het verkoopseizoen, de suikerproductie en de suikerinvoer, minus het totaal van de suikervoorraden aan het einde van het verkoopseizoen en de uitgevoerde suiker. Uitgevoerde suiker omvat suiker die in ongewijzigde staat is uitgevoerd en suiker „die in uitgevoerde producten [is] verwerkt”. De verzoekende suikerproducenten stellen in de eerste plaats dat suiker die in uitgevoerde producten is verwerkt en waarvoor geen uitvoerrestituties zijn betaald, in het kader van deze berekening niet mag worden aangemerkt als suiker „die in uitgevoerde producten [is] verwerkt”.

4. Het „gemiddelde verlies” per ton wordt in wezen gedefinieerd als het totale bedrag aan restituties gedeeld door de totale omvang van de in het betrokken verkoopseizoen „na te komen uitvoerverbintenissen”. De verzoekende suikerproducenten stellen subsidiair dat ingeval (in tegenstelling tot hun primaire stelling) suiker „die in uitgevoerde producten [is] verwerkt” al deze suiker omvat, ongeacht

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

of wel of geen uitvoerrestituties zijn betaald, het begrip „na te komen uitvoerverbintenissen” eveneens de volledige suikeruitvoer zou moeten omvatten, ook die waarvoor geen uitvoerrestituties zijn betaald.

5. Vaststaat dat het hoofddoel van de productieheffingen (in elk geval) erin bestaat, te verzekeren dat de suikerproducenten de kosten van de afzet van de productieoverschotten van de Gemeenschap dragen. Volgens de suikerproducenten leidt de wijze waarop de Commissie de heffingen berekent ertoe dat zij meer dan die kosten betalen.

Gemeenschapsrecht

De basisverordening

6. De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker was ten tijde van de feiten geregeld in verordening (EG) nr. 1260/2001² van de Raad („basisverorde-

ning”), die gold voor de verkoopseizoenen 2001/2002 tot en met 2005/2006.³

7. De volgende overwegingen⁴ van de considerans van de basisverordening zijn relevant:

„(9) De redenen waarom de Gemeenschap tot nu toe met een productiequotaregeling voor suiker, isoglucose en inulinestroop heeft gewerkt, gelden momenteel nog altijd. In die regeling zijn evenwel wijzigingen aangebracht om rekening te houden met de recente ontwikkeling van de productie, de Gemeenschap de nodige instrumenten te verschaffen om op een rechtvaardige maar doelmatige wijze voor te zorgen dat *de kosten die verbonden zijn aan de afzet van de overschotten die voortvloeien uit de omvang van de productie in de Gemeenschap in verhouding tot het verbruik, volledig door de producenten zelf worden gefinancierd*, en te handelen in overeenstemming met de verplichtingen die voortvloeien uit de overeenkomsten die zijn bereikt bij de

2 — Verordening van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 178, blz. 1).

3 — Artikel 51. Het verkoopseizoen loopt van 1 juli tot en met 30 juni (artikel 1, lid 2, sub m). De daaropvolgende verkoopseizoenen zijn geregeld in verordening (EG) nr. 318/2006 van de Raad van 20 februari 2006 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 58, blz. 1), waarbij de basisverordening is ingetrokken en vervangen.

4 — De passages in de overwegingen die van bijzonder belang zijn, heb ik gequoteerd.

multilaterale handelsbesprekingen van de Uruguayronde [...].

[...]

met dien verstande dat de daaraan verbonden garanties in voorkomend geval, de fundamentele ontwikkelingen in de sector in de Gemeenschap in acht genomen, kunnen worden aangepast om de in het raam van de overeenkomst^[5] aangegane verbintenissen na te kunnen komen. *Het is wenselijk de zelffinancieringsregeling met productieheffingen voor de sector en de productiequotaregeling te handhaven.*

- (11) De gemeenschappelijke marktordening in de sector suiker stoelt enerzijds op het beginsel van *volledige financiële verantwoordelijkheid van de producenten voor elk verkoopseizoen voor de verliezen die voortvloeien uit de afzet van de overschotten die de Gemeenschap in het kader van de quotaregeling ten opzichte van het interne verbruik produceert*, en anderzijds op een stelsel van naar gelang van de aan iedere onderneming toegekende productiequota gedifferentieerde prijs- en afzetgaranties. In de sector suiker worden de productiequota per onderneming toegewezen op basis van de effectieve productie tijdens een bepaalde referentieperiode.
- (12) Aangezien overeenkomstig de aangegane verbintenissen, de vermindering van de uitvoersubsidies zich tijdens een overgangperiode heeft voltrokken, moeten de huidige basishoeveelheden voor suiker en isoglucose en de quota voor inulinestroop onveranderd blijven,
- (13) Op deze wijze wordt de financiële verantwoordelijkheid gegarandeerd door de bijdragen van de producenten die worden betaald in de vorm van *een basisproductieheffing voor de volledige productie van A- en B-suiker*, maar die maximaal 2 % van de interventieprijs voor witte suiker bedraagt, en *een B-heffing die geldt voor de productie van B-suiker* en maximaal 37,5 % van laatstgenoemde prijs mag bedragen. De producenten van isoglucose en inulinestroop dragen volgens bepaalde regels bij. *Ten gevolge van deze limieten is volledige zelffinanciering van de sector per verkoopseizoen onder de eerder genoemde omstandigheden niet mogelijk. Derhalve dient te worden voorzien in de toepassing van een aanvullende heffing.*
- (14) *Bij de vaststelling van de aanvullende heffing moet, met name met het oog op gelijke behandeling, voor elke*

5 — De Overeenkomst inzake de landbouw, bereikt bij de multilaterale handelsbesprekingen van de Uruguayronde.

onderneming rekening worden gehouden met haar aandeel in de ontvangsten via de productieheffingen die zij betaalt voor het betrokken verkoopseizoen. Daartoe dient een coëfficiënt te worden bepaald die geldt voor de gehele Gemeenschap en die voor dat verkoopseizoen de verhouding weergeeft tussen enerzijds het geconstateerde totale verlies en anderzijds het totaal van de ontvangsten aan productieheffingen. Bovendien dienen de voorwaarden te worden vastgesteld voor de bijdrage van de verkopers van suikerbieten en suikerriet in de kosten van het wegwerken van het ongedekte verlies over het betrokken verkoopseizoen.

voor de Gemeenschap⁶ aan de afzet van de productieoverschotten zijn verbonden en wel in de vorm van een overeenkomstig artikel 15 van de basisverordening berekende productieheffing. Voor een goed begrip van artikel 15 is het volgende van belang.

- (15) De omvang van de aan elke onderneming in de suikersector toegekende productiequota kan in een bepaald verkoopseizoen leiden tot een uitvoervolume dat, verbruik, productie, invoer, voorraden en overdrachten, alsook het verwachte gemiddelde verlies via de zelffinancieringsregeling in aanmerking genomen, groter is dan in de overeenkomst is bepaald. Het is dan ook dienstig te bepalen dat de uit de quota resulterende garanties voor elk verkoopseizoen kunnen worden aangepast om de door de Gemeenschap aangegane verbintenissen te kunnen nakomen.”

9. Artikel 11, lid 2, van de basisverordening stelt voor elke suikerproducerende regio van de Gemeenschap⁷ een basishoeveelheid A en een basishoeveelheid B vast. Volgens artikel 11, lid 1, kennen de lidstaten een A-quotum en een B-quotum toe aan iedere op hun grondgebied gevestigde onderneming die suiker, isoglucose of inulinestroop⁸ produceert gedurende het verkoopseizoen 2000/2001. De hoogte van de productiehef-

6 — De in de overwegingen van de considerans genoemde begrippen „verlies” en „verliezen” (en ook „opbrengst”) hebben betrekking op de communautaire financiering van de marktorganisatie en niet op de balans van producenten, exporteurs etc.

7 — Deze vallen niet noodzakelijkerwijs samen met de lidstaten. Zo zijn er afzonderlijke quota voor Europees Frankrijk enerzijds en de Franse overzeese departementen anderzijds; hetzelfde geldt voor continentaal Portugal en de autonome regio Azoren. België en Luxemburg delen quota (op vraag van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie).

8 — De oorspronkelijke versie van de basisverordening sprak abusievelijk van „insulinestroop” in plaats van „inulinestroop”. Dit is gecorrigeerd door middel van een in PB 2001, L 233, blz. 58, gepubliceerde rectificatie. Isoglucose en inulinestroop zijn vloeibare suikervervangende producten; zie de eerste overweging van de considerans van de basisverordening. Meer gedetailleerde definities zijn te vinden in artikel 1, lid 2, sub c en d, van de basisverordening.

8. Volgens de regeling moeten derhalve de producenten de kosten financieren die

ving voor de A- en B-quota is verschillend.⁹ Daar de onderhavige zaken slechts suiker betreffen, zal ik mij bij het hiernavolgende onderzoek van de regelgeving tot dat product beperken.

10. Suiker die voor een bepaald verkoopseizoen wordt geproduceerd en die de som van de A- en B-quota van de betrokken onderneming overschrijdt, dan wel wordt geproduceerd door een onderneming waarvoor geen quota zijn bepaald, wordt met „C-suiker” aangeduid. De algemene regel¹⁰ is dat C-suiker niet op de interne markt mag worden afgezet en vóór 1 januari volgend op het einde van het betrokken verkoopseizoen in ongewijzigde staat en zonder exportsteun moet worden uitgevoerd.¹¹

11. In de onderhavige zaken gaat het om A- en B-suiker die niet voor verbruik binnen de Gemeenschap is afgezet en derhalve wordt uitgevoerd.

9 — De A- en B-quota zijn oorspronkelijk ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 177, blz. 4). Het A-quotum stemt overeen met het verbruik in de Gemeenschap, en de afzet ervan wordt gegarandeerd door een interventieprijs (zie hieronder, punt 12). Het B-quotum is de hoeveelheid die wel het A-quotum, doch niet het maximumquotum overschrijdt (A-quotum vermenigvuldigd met een coëfficiënt); het kan vrij op de gemeenschappelijke markt worden verkocht, doch zonder een garantie van de interventieprijs, dan wel worden uitgevoerd met exportsteun in de vorm van uitvoerrestituties.

10 — Behoudens de in de artikelen 13, lid 2, en 14, lid 1, genoemde uitzonderingen, die in casu niet relevant zijn.

11 — Artikel 13, lid 1.

12. De basisverordening stelt een interventieprijs¹² vast en legt in wezen aan het door elke suikerproducerende lidstaat aangewezen interventiebureau de verplichting op om aangeboden suiker die binnen bepaalde quota is vervaardigd uit in de Gemeenschap geogoste suikerbieten of suikerriet aan te kopen tegen de interventieprijs.¹³

13. Daarnaast worden restituties bij de productie toegekend voor uit de lidstaten afkomstige suiker of voor suiker uit derde landen die zich in de lidstaten in het vrije verkeer bevindt, voor zover deze voor de vervaardiging van bepaalde producten van de chemische industrie wordt gebruikt. Het bedrag van de restitutie wordt vastgesteld „rekening houdend met onder andere de kosten voor de chemische industrie in verband met het gebruik van ingevoerde suiker bij bevoorrading op de wereldmarkt”.¹⁴

14. De basisverordening bepaalt voorts dat, voor zover nodig om de uitvoer van suiker in ongewijzigde staat of in de vorm van de in bijlage V opgenomen verwerkte producten op basis van de prijzen op de wereldmarkt mogelijk te maken, het verschil tussen die prijzen en de prijzen in de Gemeenschap mag worden overbrugd door een restitutie bij de uitvoer.¹⁵ Uitvoerrestituties zijn derhalve

12 — Artikel 2.

13 — Artikel 7, lid 1.

14 — Artikel 7, lid 3.

15 — Artikel 27, lid 1. Omgekeerd voorziet artikel 33, lid 1, een uitvoerheffing wanneer de prijs van suiker op de wereldmarkt de interventieprijs overschrijdt. In de praktijk liggen de prijzen op de wereldmarkt gewoonlijk onder de gesteunde communautaire prijzen.

verplicht noch automatisch. De toekenning ervan gebeurt op verzoek en na overlegging van het desbetreffende uitvoercertificaat.¹⁶

15. Ten aanzien van de berekeningswijze van de productieheffing, waar het in casu om gaat, bepaalt artikel 15¹⁷ in wezen het volgende:

- Allereerst wordt het verwachte totale verlies of de totale verwachte opbrengst voor het betrokken verkoopseizoen berekend vóór het einde van dat verkoopseizoen, door het „uit te voeren overschot” (verwachte productie van A- en B-suiker minus verwachte hoeveelheden suiker die voor verbruik binnen de Gemeenschap zullen worden afgezet) te vermenigvuldigen met het verwachte „gemiddelde verlies” of de verwachte „gemiddelde opbrengst” per ton (het verschil tussen het totale bedrag van de restituties en het totale bedrag van de heffingen¹⁸ gedeeld door de totale omvang van de in dat verkoopseizoen na te komen uitvoerverbintenissen) (artikel 15, lid 1).¹⁹
- Dat verwachte totale verlies wordt vervolgens vóór het einde van het verkoopseizoen 2005/2006 aangepast aan de hand van het verschil tussen het geconstateerde cumulatieve totale verlies (het geconstateerde cumulatieve uit te voeren overschot vermenigvuldigd met het volgens het vorige gedachte-streepje berekende gemiddelde verlies) voor de verkoopseizoenen 2001/2002 tot en met 2005/2006 en de totale som van de geïnde basisproductieheffingen en B-heffingen (artikel 15, lid 2).
- Wijst deze berekening op een te verwachten totaal verlies, dan wordt dit verlies gedeeld door de verwachte hoeveelheid A- en B-suiker die voor het lopende verkoopseizoen is geproduceerd en wordt het resulterende bedrag bij de fabrikanten geïnd als basisproductieheffing op hun A- en B-suiker. Deze heffing is beperkt tot een bedrag dat op basis van de interventieprijs voor witte suiker wordt vastgesteld (artikel 15, lid 3).
- Wanneer (als gevolg van deze limitering) de basisproductieheffing het te verwachten totale verlies niet dekt, wordt het saldo gedeeld door de verwachte hoeveelheid B-suiker die voor het betrokken verkoopseizoen wordt geproduceerd en wordt het resulterende bedrag bij de fabrikanten van B-suiker als B-heffing geïnd, waarvoor eveneens een limitering geldt (artikel 15, lid 4).

16 — Artikel 27, lid 7.

17 — De relevante tekst van artikel 15 is weergegeven in de bijlage bij deze conclusie.

18 — Zie voetnoot 15.

19 — De regeling spreekt van „tota[al] verlies of [...] totale opbrengst”. Daar de prijzen op de wereldmarkt gewoonlijk evenwel lager zijn dan de communautaire interventieprijs, gaat het in de regel om verlies en niet om opbrengst. Om die reden en om de bespreking zo veel mogelijk te vereenvoudigen, zal ik mij bij de beschrijving van de berekening tot verliezen beperken.

- Indien als gevolg van beide limieten het gevaar bestaat dat het te verwachten totale verlies voor het lopende verkoopseizoen niet wordt gedekt door de heffingen, wordt de tweede limiet verhoogd (artikel 15, lid 5).

- Verliezen die voortvloeien uit de toekenning van de in artikel 7, lid 3, bedoelde productierestituties²⁰ moeten in aanmerking worden genomen bij de vaststelling van het in lid 1 bedoelde totale verlies (artikel 15, lid 6).

16. Hieruit blijkt dus dat, aangezien i) het *totale verlies* de hoogte van de productieheffing bepaalt, ii) het totale verlies het product is van het *uit te voeren overschot* en het *gemiddelde verlies*, iii) het uit te voeren overschot wordt berekend op basis onder andere van de *hoeveelheden suiker die voor verbruik binnen de Gemeenschap worden afgezet*, en iv) het gemiddelde verlies wordt beïnvloed door het *totaalbedrag van de heffingen op na te komen uitvoerverbintenissen*, de wijze waarop zowel de hoeveelheden suiker die voor verbruik binnen de Gemeenschap worden afgezet als het totaalbedrag van de heffingen op na te komen uitvoerverbintenissen worden berekend, rechtstreeks op het bedrag van de heffing van invloed is.

17. De twee vraagstukken die hier aan de orde zijn, betreffen de uitlegging van twee van deze begrippen. Ten eerste gaat het om de vraag of bij de berekening van het „uit te voeren overschot” rekening moet worden gehouden met suiker die is uitgevoerd in de vorm van verwerkte producten waarvoor geen uitvoerrestituties zijn betaald, en ten tweede om de vraag of het begrip „uitvoerverbintenissen” alle exporten moet omvatten, ook die waarvoor geen uitvoerrestituties zijn betaald.

18. Beide begrippen zijn uitvoeriger behandeld in de verordening ter uitvoering van de basisverordening, die ik thans zal bespreken.

De uitvoeringsverordening

19. Artikel 15, lid 8, van de basisverordening voorzagt in de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van artikel 15 in een uitvoeringsregeling, in het bijzonder met betrekking tot de bedragen van de te innen heffingen. Op grond van (onder meer) deze bepaling heeft de Commissie verordening nr. 314/2002 houdende uitvoeringsbepalingen voor de quotaregeling in de sector suiker vastgesteld²¹ (hierna: „uitvoeringsverordening”).

20 — In de chemische industrie gebruikte suiker; zie hierboven, punt 13.

21 — Verordening (EG) nr. 314/2002 van de Commissie van 20 februari 2002 (PB L 50, blz. 40), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1140/2003 van de Commissie van 27 juni 2003 (PB L 160, blz. 33).

20. De uitvoeringsverordening regelt (onder andere) de berekening van de hoeveelheden waarvan wordt verwacht dat zij voor verbruik binnen de Gemeenschap zullen worden afgezet in de zin van artikel 15, lid 1, sub b, en lid 2, sub a, van de basisverordening, en definieert de uitvoerverbintenissen voor het lopende verkoopseizoen in de zin van artikel 15, lid 1, sub d, van de basisverordening.

21. Artikel 6, lid 4, van de uitvoeringsverordening bepaalt in de gewijzigde versie, dat de voor verbruik binnen de Gemeenschap afgezette verwachte hoeveelheid is i) de som van de hoeveelheden suiker die aan het begin van het verkoopseizoen zijn opgeslagen, die in het kader van de A- en B-quota zijn geproduceerd, die in ongewijzigde staat zijn ingevoerd en die in ingevoerde producten zijn verwerkt, verminderd met ii) de som van de hoeveelheden suiker die in ongewijzigde staat zijn uitgevoerd, die in uitgevoerde producten zijn verwerkt, die aan het eind van het verkoopseizoen waren opgeslagen en (in wezen) die in de chemische industrie zijn gebruikt.²² Deze formulering lijkt in te houden dat de hoeveelheden bedoeld in punt ii) alle hoeveelheden suiker omvatten die in uitgevoerde producten zijn verwerkt, ongeacht of daarvoor al dan niet uitvoerrestituties zijn betaald.

22. Artikel 6, lid 5, van de uitvoeringsverordening omschrijft „uitvoerverbintenissen

voor het lopende verkoopseizoen” in essentie als alle hoeveelheden suiker die bestemd zijn voor uitvoer in ongewijzigde staat met uitvoerrestituties of -heffingen die zijn vastgesteld door middel van voor dat verkoopseizoen geopende openbare inschrijvingen of op basis van in dat verkoopseizoen afgegeven uitvoercertificaten, en alle te verwachten uitvoer van suiker in de vorm van verwerkte producten met uitvoerrestituties of -heffingen die daartoe in dat verkoopseizoen zijn vastgesteld, waarbij de betrokken hoeveelheden gelijkmatig over het hele verkoopseizoen worden verdeeld.²³ De Commissie heeft kennelijk, in elk geval sinds 2003, „uitvoerverbintenissen” in de zin van artikel 6, lid 5, aldus uitgelegd dat zij hoeveelheden suiker omvatten die bestemd zijn voor uitvoer met *vastgestelde en daadwerkelijk betaalde* uitvoerrestituties, met uitsluiting van hoeveelheden suiker die bestemd zijn voor uitvoer met *vastgestelde maar niet daadwerkelijk betaalde* uitvoerrestituties.

23. Het feit dat het tweede element van de in artikel 6, lid 4, van de uitvoeringsverordening voorziene berekening ook alle in uitgevoerde producten verwerkte suiker omvat, heeft tot gevolg dat „de hoeveelheden suiker waarvan wordt verwacht dat zij voor verbruik binnen de Gemeenschap zullen worden afgezet” lager zijn dan zij zouden zijn, indien alle hoeveelheden suiker die bestemd zijn voor uitvoer in verwerkte producten niet meetelden. Dit leidt weer tot een verhoging van het „uit te voeren overschot” en uiteindelijk van het bedrag van de productieheffing.

22 — Met betrekking tot suiker die in de chemische industrie wordt gebruikt, zie hierboven, punt 13. De volledige tekst van artikel 6, lid 4, zoals gewijzigd, is opgenomen in de bijlage bij deze conclusie.

23 — De volledige tekst van artikel 6, lid 5, is opgenomen in de bijlage bij deze conclusie.

24. De gevolgen van die verhoging zijn aanzienlijk. In casu staat vast dat suikerproducenten voor suiker die in uitgevoerde producten is verwerkt veelal²⁴ geen aanspraak maken op uitvoerrestituties. Daarvoor zijn twee belangrijke redenen aan te wijzen. In de eerste plaats loont het invullen en indienen van de vereiste papieren vanwege de hoeveelheden waar het in afzonderlijke gevallen om gaat, vaak niet de moeite voor de producent. In de tweede plaats kan het voor de producent, ook al geven de hoeveelheden in beginsel recht op een uitvoerrestitutie die wel de moeite waard is, onevenredig moeilijk zijn de exacte hoeveelheid in het product gebruikte suiker, die de hoogte van de restitutie bepaalt, aan te tonen.

25. De productieheffingen voor de verkoopseizoenen 2001/2002, 2002/2003 en 2003/2004 zijn vastgesteld bij respectievelijk verordening nr. 1837/2002, nr. 1762/2003 en nr. 1775/2004.²⁵

24 — Verzoekster in zaak C-5/06 heeft op basis van gepubliceerde cijfers gesteld — en dit is niet weersproken — dat het om ongeveer 60 % van de gevallen gaat.

25 — Verordening (EG) nr. 1837/2002 van de Commissie van 15 oktober 2002 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen en van de coëfficiënt voor de aanvullende heffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2001/2002 (PB L 278, blz. 13); verordening (EG) nr. 1762/2003 van de Commissie van 7 oktober 2003 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2002/2003 (PB L 254, blz. 4), en verordening (EG) nr. 1775/2004 van de Commissie van 14 oktober 2004 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2003/2004 (PB L 316, blz. 64).

Voorgeschiedenis van het hoofdgeding

26. De zaken die bij de verwijzende rechters aanhangig zijn, betreffen beroepen van suikerproducenten tegen de vaststelling van productieheffingen voor onderscheidenlijk de verkoopseizoenen 2001/2002, 2002/2003 en 2003/2004.

Zaak C-5/06, Zuckerfabrik Jülich

27. In zaak C-5/06, Zuckerfabrik Jülich, verwijt de producent de Commissie in wezen dat zij bij de vaststelling van de voor verbruik binnen de Gemeenschap afgezette hoeveelheden suiker die voor de berekening van het uit te voeren overschot worden gebruikt, niet de suiker had mogen meetellen die in de vorm van verwerkte producten uit de Gemeenschap is uitgevoerd en waarvoor geen uitvoerrestituties zijn betaald, aangezien die uitvoer geen verlies voor de gemeenschapsbegroting heeft opgeleverd. Subsidiair had de Commissie bij de vaststelling van het gemiddelde verlies per ton suiker eveneens de hoeveelheid in aanmerking moeten nemen waarvoor geen restitutie was betaald. Het bij de berekening van het uit te voeren overschot en het gemiddelde verlies per ton suiker in aanmerking nemen van verschillende hoeveelheden was niet objectief gerechtvaardigd. Ten gevolge daarvan overstegen de heffingen de werkelijke kosten ter dekking van uit aan de uitvoer voortvloeiende verlies.

28. Op basis van de aldus berekende productieheffingen moest Zuckerfabrik Jülich een bedrag van 7,3 miljoen EUR betalen voor het verkoopseizoen 2003/2004. Het correcte bedrag is volgens haar 3,7 miljoen EUR. Zij heeft tegen de vaststelling beroep ingesteld bij het Finanzgericht te Düsseldorf.

bij de vaststelling van de „hoeveelheden die voor verbruik binnen de Gemeenschap zijn afgezet” alleen die uitgevoerde hoeveelheden in aanmerking mogen worden genomen waarvoor in het desbetreffende verkoopseizoen daadwerkelijk uitvoerrestituties zijn betaald.

29. Het Finanzgericht betwijfelt of de door de Commissie gemaakte berekening van de bij verordening nr. 1775/2004 vastgestelde heffingstarieven verenigbaar is met artikel 15 van de basisverordening, voor zover bij de berekening van het uit te voeren voorschot ook de hoeveelheden suiker in aanmerking zijn genomen die in de vorm van verwerkte producten zijn uitgevoerd en waarvoor geen uitvoerrestituties zijn betaald.

31. Bovendien kan de berekening van de vast te stellen productieheffingen zoals de Commissie deze heeft uitgevoerd ook inbreuk maken op het evenredigheidsbeginsel. Dat beginsel vereist dat de middelen waarmee een communautaire bepaling het gestelde doel beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is. Indien het opleggen van productieheffingen enkel is bedoeld om de producenten de kosten te laten dragen die voortvloeien uit de afzet van de overschotten die de Gemeenschap produceert, zou de vaststelling van heffingen zonder rekening te houden met het feit dat slechts voor een deel van de uitgevoerde suiker uitvoerrestituties zijn betaald, verder gaan dan voor dit doel noodzakelijk is.

30. De verwijzende rechter merkt op dat blijkens de considerans van de basisverordening het doel van het opleggen van productieheffingen erin is gelegen de producenten de kosten te laten dragen die voortvloeien uit de afzet van de overschotten die de Gemeenschap ten opzichte van het interne verbruik produceert. Het Hof heeft dit beginsel van zelffinanciering van de afzetkosten tot dusver ook in zijn rechtspraak erkend.²⁶ Dit zou ervoor kunnen pleiten het begrip „uit te voeren overschot” in de zin van artikel 15 van de basisverordening zo uit te leggen, dat

32. Indien volgens artikel 15 van de basisverordening bij de berekening van het uit te voeren overschot enkel rekening mag worden gehouden met die hoeveelheden uitgevoerde suiker waarvoor daadwerkelijk

26 — De verwijzende rechter haalt de arresten aan van 22 januari 1986, *Eridania* (250/84, Jurispr. blz. 117, punt 19), en 21 februari 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 en C-92/89, Jurispr. blz. I-415, punt 62).

uitvoerrestituties zijn betaald, zijn artikel 6, lid 4, van de uitvoeringsverordening en verordening nr. 1775/2004²⁷ ongeldig.

suiker, isoglucose en inulinestroop waarvoor daadwerkelijk uitvoerrestituties zijn toegekend, in aanmerking mogen worden genomen?

33. Indien daarentegen volgens artikel 15 van de basisverordening bij de berekening van het uit te voeren overschot alle hoeveelheden uitgevoerde suiker — ongeacht het feit dat voor een deel daarvan geen uitvoerrestituties zijn betaald — in aanmerking moeten worden genomen, dan rijst de vraag of dit ook moet gebeuren bij de vaststelling van het gemiddelde verlies per ton suiker. Mocht het Hof van mening zijn dat de berekening van de Commissie van het gemiddelde verlies per ton niet in overeenstemming is met artikel 15 van de basisverordening, dan zou verordening nr. 1775/2004²⁸ om die reden ongeldig zijn.

34. Het Finanzgericht Düsseldorf heeft daarom de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 15 van de [basis]verordening aldus worden uitgelegd dat bij de vaststelling van het uit te voeren overschot alleen de uitgevoerde hoeveelheden

2) Indien de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord: is artikel 6, lid 4, van de [uitvoerings]verordening [zoals gewijzigd] ongeldig?

3) Indien de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord: moet artikel 15 van de [basis]verordening aldus worden uitgelegd dat zowel bij de vaststelling van het uit te voeren overschot als bij de vaststelling van het gemiddelde verlies per ton suiker alle exporten in aanmerking moeten worden genomen, ook wanneer voor een deel van deze exporten in het betrokken verkoopseizoen geen uitvoerrestituties zijn toegekend?

4) Indien de eerste, de tweede of de derde vraag bevestigend moet worden beantwoord: is verordening (EG) nr. 1775/2004 van de Commissie van 14 oktober 2004 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2003/2004, ongeldig?”

²⁷ — Aangehaald in voetnoot 25.

²⁸ — Aangehaald in voetnoot 25.

Gevoegde zaken C-23/06 tot en met C-36/06, Saint Louis Sucre e.a.

35. In de gevoegde zaken C-23/06 tot en met C-36/06, Saint Louis Sucre e.a. (hierna: „Saint Louis Sucre”), zijn de producenten van mening dat zij voor de verkoopseizoenen 2001/2002, 2002/2003 en 2003/2004 een te hoge productieheffing hebben betaald. Zij hebben om gedeeltelijke terugbetaling verzocht op grond dat de heffing sinds 2002 een grotere opbrengst heeft opgeleverd dan voortvloeit uit de juiste toepassing van de relevante regelgeving, die in een eenvoudig stelsel van zelffinanciering door de producenten voorziet. De voornaamste reden daarvoor is dat een deel van de suiker in uitgevoerde verwerkte producten in de praktijk niet tot restitutie bij de uitvoer leidt en derhalve geen kosten doet ontstaan. Volgens de uitvoeringsverordening tellen evenwel bij de berekening van het uit te voeren overschot transacties mee die niet tot enige restitutie en dus ook niet tot kosten leiden. De producenten zijn van mening dat de Commissie, die de hoeveelheid in de vorm van verwerkte producten uitgevoerde suiker waarvoor geen restituties zijn verstrekt, verschillend heeft berekend, door deze suiker enerzijds op te nemen in het te financieren uit te voeren overschot, doch anderzijds uit te sluiten van de betrokken „uitvoerverbintenissen” die de berekening van het „gemiddelde verlies” mogelijk maken, daardoor het bedrag van de heffing voor de drie verkoopseizoenen 2001/2002, 2002/2003 en 2003/2004 te hoog heeft geschat en het door de Raad geformuleerde doel van zelffinanciering niet in acht heeft genomen.

36. Subsidiair, voor het geval het Hof van Justitie de uitlegging van de Commissie van

het uit te voeren overschot bevestigt, stellen de producenten dat de Commissie op grond van het doel van zelffinanciering bij de „betrokken uitvoerverbintenissen” rekening moet houden met in de vorm van verwerkte producten uitgevoerde suiker waarvoor geen uitvoerrestituties zijn betaald.

37. Het Tribunal de Grande Instance de Nanterre stelt vast dat het een verzoek om een prejudiciële beslissing tot het Hof moet richten, nu de geldigheid van een gemeenschapsregeling in geding is. Het merkt verder op dat partijen het over de noodzaak van deze verwijzing eens zijn, daar de litigieuze vraag ook in andere lidstaten is gerezen en diverse lidstaten, waaronder Frankrijk, hebben kenbaar gemaakt het niet eens te zijn met de door het Comité van beheer gehanteerde berekeningswijze voor de schatting van het totale verlies dat door de productieheffing moet worden gefinancierd.

38. Het heeft het Hof dan ook de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Zijn artikel 6, lid 4, van de uitvoeringsverordening en/of de ter uitvoering daarvan vastgestelde verordeningen (EG) nrs. 1837/2002, 1762/2003 en 1775/2004 ongeldig, gelet op artikel 15 van de [basis]verordening en het evenredigheidsbeginsel, omdat deze bepaling

bij de berekening van de productieheffing de hoeveelheden in de vorm van verwerkte producten uitgevoerde suiker waarvoor geen restituties zijn toegekend, niet uitzondert van het ‚uit te voeren overschot‘?

Beoordeling

Vaststelling van het uit te voeren overschot

Indien deze vraag ontkennend moet worden beantwoord:

- 2) Zijn de verordeningen (EG) nrs. 1837/2002, 1762/2003 en 1775/2004 ongeldig, gelet op de [uitvoerings] verordening en artikel 15 van de [basis] verordening, alsmede gelet op het gelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel, omdat zij een productieheffing voor suiker vaststellen die wordt berekend op basis van het „gemiddelde verlies” per uitgevoerde ton zonder dat rekening wordt gehouden met de zonder restitutie uitgevoerde hoeveelheden, terwijl diezelfde hoeveelheden wel worden inbegrepen in de totale hoeveelheid die in aanmerking wordt genomen voor de schatting van het te financieren totale verlies?”
39. Verzoeksters, de Franse, de Duitse en de Griekse regering, alsmede de Commissie hebben zowel in de zaak Zuckerfabrik Jülich als in de zaak Saint Louis Sucre schriftelijke opmerkingen ingediend en ter terechtzitting mondelinge opmerkingen gemaakt. De Italiaanse regering heeft schriftelijke opmerkingen ingediend in de zaak Saint Louis Sucre.
40. Zowel in de zaak Zuckerfabrik Jülich als de zaak Saint Louis Sucre strekt de eerste vraag in wezen ertoe te vernemen, of volgens artikel 15 van de basisverordening bij de vaststelling van het uit te voeren overschot alleen rekening moet worden gehouden met die uitvoerhoeveelheden waarvoor daadwerkelijk uitvoerrestituties zijn betaald.
41. Vaststaat dat een bevestigend antwoord op deze vraag²⁹ betekent dat artikel 6, lid 4, van de uitvoeringsverordening ongeldig is, aangezien deze bepaling tot gevolg heeft dat bij de vaststelling van het uit te voeren overschot alle uitvoerhoeveelheden in aanmerking worden genomen, ongeacht of daarvoor daadwerkelijk uitvoerrestituties zijn betaald. De ongeldigheid van artikel 6, lid 4, is in de zaak Zuckerfabrik Jülich in de tweede vraag en in de zaak Saint Louis Sucre als onderdeel van de eerste vraag aan de orde gesteld.
- 29 — De eerste vraag in de zaak Saint Louis Sucre is namelijk zo geformuleerd dat een ontkennend antwoord dezelfde uitkomst heeft als een bevestigend antwoord op de eerste vraag in de zaak Zuckerfabrik Jülich. Omdat het zinnig is beide vragen tezamen te bespreken, heb ik ze opnieuw geformuleerd als één enkele vraag.

42. Insgelijks leidt een bevestigend antwoord op de eerste vraag in zowel de zaak Zuckerfabrik Jülich als de zaak Saint Louis Sucre (zoals hierboven geherformuleerd) tot het gevolg dat de verordeningen nrs. 1837/2002, 1762/2003 en 1775/2004 ongeldig zijn, voor zover daarin de hoogte van de volgens onder andere artikel 6, lid 4, van de uitvoeringsverordening berekende productieheffing is bepaald. De ongeldigheid van de verordeningen nrs. 1837/2002, 1762/2003 en 1775/2004 is (met betrekking tot verordening nr. 1775/2004) onderwerp van de vierde vraag in de zaak Zuckerfabrik Jülich en (met betrekking tot alle drie verordeningen) van een onderdeel van de eerste vraag in de zaak Saint Louis Sucre.

43. Zoals gezegd is volgens artikel 15 van de basisverordening het totale verlies, dat de hoogte van de productieheffing bepaalt, het product van het uit te voeren overschot en het gemiddelde verlies. Het uit te voeren overschot wordt berekend op basis van de hoeveelheden suiker die voor verbruik binnen de Gemeenschap zijn afgezet. Artikel 6, lid 4, van de uitvoeringsverordening, zoals gewijzigd, bepaalt dat de voor verbruik binnen de Gemeenschap afgezette hoeveelheid gelijk is aan i) de totale hoeveelheden suiker die aan het begin van het verkoopseizoen zijn opgeslagen, die in het kader van de A- en B-quota zijn geproduceerd, die in ongewijzigde staat zijn ingevoerd en die in ingevoerde producten zijn verwerkt, minus ii) de hoeveelheden suiker die in ongewijzigde staat zijn uitgevoerd, die in uitgevoerde producten zijn verwerkt, die aan het eind van het verkoopseizoen waren opgeslagen en (in wezen) die in de chemische industrie zijn gebruikt.

44. Vaststaat dat het begrip hoeveelheden suiker „die in uitgevoerde producten zijn verwerkt” in de zin van de gewijzigde versie van artikel 6, lid 4, alle in uitgevoerde producten verwerkte suiker omvat, ook die waarvoor geen uitvoerrestituties zijn betaald. Het is de vraag of die uitlegging strookt met artikel 15 van de basisverordening.

45. Verzoeksters en de Franse, de Griekse en de Italiaanse regering stellen in wezen dat volgens artikel 15 van de basisverordening bij de vaststelling van het uit te voeren overschot alleen rekening mag worden gehouden met die suikerexporten waarvoor daadwerkelijk uitvoerrestituties zijn betaald. Tot staving van hun standpunt beroepen zij zich in de eerste plaats op de formulering, de systematiek, de ontstaansgeschiedenis, het doel en de uitlegging door het Hof van de basisverordening en in de tweede plaats op het evenredigheidsbeginsel.

46. De Duitse regering en de Commissie stellen zich op het tegengestelde standpunt.

47. De Duitse regering stoelt haar opvatting op de bewoordingen van zowel artikel 15 van de basisverordening als van artikel 6, lid 4, van de uitvoeringsverordening en op de doelstellingen van de productieheffing,

waaronder de beïnvloeding van de suikerproductie en de stabilisering van de markt.³⁰

In het tweede geval zou de duidelijke formulering van de bepalingen tot de tegengestelde conclusie leiden: in deze fase van de berekening wordt alleen maar vastgesteld wat is uitgevoerd.

48. De Commissie stelt dat de basisverordening haar geen andere keus laat dan bij de berekening van het uit te voeren overschot alle exporten in aanmerking te nemen, ook die waarvoor geen uitvoerrestituties zijn toegekend. Deze benadering is logisch, daar het uit te voeren overschot alle hoeveelheden moet omvatten voor de afzet waarvan communautaire maatregelen zijn voorzien, ongeacht of zij al dan niet daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Bovendien zou de schatting van het verbruik in de Gemeenschap te hoog uitvallen, indien bepaalde uitgevoerde hoeveelheden niet meetelden.

50. De tweede benadering kan volgens mij niet door de beugel. De berekening is niet in de regelgeving opgenomen als een linguïstische exercitie. Zij dient als stap bij de vaststelling of er een *totaal verlies* is. Gelijk Zuckerfabrik Jülich stelt, staat het begrip „totale verlies” in artikel 15, lid 1, sub e, in de begrippenhierarchie boven de ondergeschikte begrippen „uit te voeren overschot” en „gemiddelde verlies” en is het derhalve bepalend voor de uitlegging van deze laatste begrippen. In geval van een totaal verlies wordt de productieheffing direct en onmiddellijk op basis daarvan berekend en in die mate op de suikerproducenten afgewenteld dat zij het volledige verlies (tot een bepaald plafond) dragen.

49. In de kern gaat het er mijns inziens om, of men een ruimere benadering volgt, uitgaande van het uiteindelijke doel van de berekening, of een striktere benadering, uitgaande van de individuele elementen van de berekening. In het eerstgenoemde geval lijkt het doel van zelffinanciering steun te bieden voor de zienswijze dat slechts in de vorm van verwerkte producten uitgevoerde suiker waarvoor uitvoerrestituties zijn aangevraagd en betaald, in aanmerking moet worden genomen. Anders is het domino-effect dat het „totale verlies” kunstmatig wordt opgedreven en dus de productieheffingen stijgen.

51. Het beginsel van de verantwoordelijkheid van de producenten is ingevoerd bij verordening nr. 1785/1981.³¹ Het Hof heeft in het arrest Eridania³² uiteengezet dat voortgaand aan de invoering van die verordening was voorzien in een communautair stelsel voor de financiering van de kosten voor de afzet van de overschotten. Volgens dat oude stelsel werden deze kosten binnen bepaalde grenzen via een productieheffing gedragen

30 — De Duitse regering verwijst naar het arrest Eridania, aangehaald in voetnoot 26, punt 19.

31 — Aangehaald in voetnoot 9.

32 — Aangehaald in voetnoot 26.

door alle producenten en kwamen zij voor het overige ten laste van de gemeenschapsbegroting. Bij verordening nr. 1785/1981 werd het stelsel ingevoerd dat aan de onderhavige bepalingen ten grondslag ligt. Zo is de tekst van de elfde overweging van de considerans van verordening nr. 1785/1981 op essentiële punten gelijk aan die van de negende overweging van de considerans van de basisverordening.

52. Uit deze overweging gelezen in samenhang met de hierboven in punt 7 genoemde overwegingen, blijkt volgens mij duidelijk dat het dwingende doel van de productieheffing in het stelsel van na 1981 erin is gelegen, te verzekeren dat de producenten de kosten van de afzet van productieoverschotten dragen.

53. Bovendien verwijst de elfde overweging van de considerans van de basisverordening naar het beginsel van volledige financiële verantwoordelijkheid van de producenten voor *de verliezen voor elk verkoopseizoen*. Dit onderstreept dat het om werkelijke verliezen gaat.

54. In de zaak Eridiana werd het Hof de vraag gesteld of de productieheffing een schending van het discriminatieverbod inhield op grond van het feit dat de totale kosten van de financiering van het quotastelsel werden berekend

op basis van het verbruik in de Gemeenschap, terwijl de door de individuele ondernemingen te dragen lasten werden berekend op basis van hun daadwerkelijke productie tijdens de referentieperiode.

55. Het Hof verwierp dat argument. Het stelde in zijn arrest vast dat „[het quotastelsel verzekert] dat de vastgestelde hoeveelheden kunnen worden afgezet tegen een gewaarborgde prijs, en wel door middel van een regeling waarbij de financiering van de afzetkosten door alle producenten solidair wordt opgebracht. Deze financieringsregeling is aldus opgezet, dat over het A-quotum dat beantwoordt aan het binnenlands verbruik, slechts een zeer lage heffing wordt geïnd, terwijl over het B-quotum, dat hoofdzakelijk voor de uitvoer is bestemd, een veel hogere heffing moet worden betaald, waardoor de noodzakelijke restituties kunnen worden gefinancierd; *bovendien kan deze heffing de producenten afschrikken.*”³³

56. De verwijzende rechter in de zaak Zuckerfabrik Jülich en de Duitse regering in beide zaken halen dit aan ter ondersteuning van de opvatting dat de productieheffing niet alleen is bedoeld om de kosten van de afzet op de producenten af te wentelen, maar ook om hen af te schrikken.

33 — Punt 19 (cursivering van mij).

57. Het lijkt mij echter duidelijk dat de door het Hof gebruikte formulering strookt met de zienswijze dat het voornaamste doel zelf-financiering door de producenten is.

58. Ook uit de opzet van artikel 15 van de basisverordening blijkt dat het voornaamste doel zelffinanciering is. Volgens artikel 15, lid 3, wordt de basisproductieheffing vastgesteld door het te verwachten totale verlies te delen door de verwachte hoeveelheid A- en B-suiker die voor het lopende verkoopseizoen is geproduceerd (tot een bepaald plafond).³⁴ Wanneer echter de aldus berekende productieheffing „het totale verlies niet volledig kan [dekken]”, wordt volgens artikel 15, lid 4, een aanvullende heffing over de productie van B-suiker berekend, eveneens tot een bepaald plafond.³⁵ Blijkt ook daarna nog dat „het gevaar bestaat dat [het totale verlies] niet wordt gedekt door de verwachte opbrengst uit deze heffingen” als gevolg van deze beide plafonds, dan voorziet artikel 15, lid 5, in een verdere aanpassing, wederom tot een bepaald plafond.³⁶

59. Deze uitlegging vindt bovendien steun in de wijze waarop de basisverordening de productierestituties voor in de chemi-

sche industrie gebruikte suiker behandelt.³⁷ Volgens artikel 15, lid 6, moeten alle *verliezen die voortvloeien uit de toekenning van dergelijke productierestituties* in aanmerking worden genomen bij de vaststelling van het in lid 1, sub e, bedoelde totale verlies. Productierestituties komen derhalve alleen in de vergelijking voor wanneer zij daadwerkelijk zijn toegekend.

60. Buitendien lijkt mij dat juist het feit dat de productieheffing de producenten met de financiering van de kosten voor de subsidiëring van de export van productieoverschotten belast, de producenten ontmoedigt. Het loutere feit, dat productieheffingen een productie die het verbruik van de Gemeenschap overstijgt, in voorkomend geval ontmoedigen, is geenszins strijdig met het voornaamste doel van die heffingen, te weten het financieren van uitvoerrestituties, en derhalve ook niet met de stelling dat die heffingen zo moeten worden berekend dat de producenten niet meer betalen dan voor dat doel noodzakelijk is.

61. Het enige overtuigende argument tegen de door mij voorgestelde uitlegging lijkt mij dat daardoor suiker die in de vorm van verwerkte producten is uitgevoerd en waarvoor geen uitvoerrestituties zijn betaald,

34 — Voor suiker 2 % van de interventieprijs voor witte suiker.

35 — 30 % van de interventieprijs voor witte suiker.

36 — 37,5 % van de interventieprijs voor witte suiker.

37 — Overeenkomstig artikel 7, lid 3; zie hierboven, punt 13.

wordt beschouwd als „voor verbruik binnen de Gemeenschap [...] afgezet[te]” suiker in de zin van artikel 15, lid 1, sub b, van de basisverordening. Dit is beslist geen voor de hand liggende betekenis van deze zinsnede.

regeling meer algemeen in overeenstemming met haar doelstellingen uit te leggen.³⁸

62. Ik wil er evenwel aan herinneren dat het begrip „voor verbruik binnen de Gemeenschap afgezette suiker” geen zelfstandige betekenis heeft. Het is enkel een benaming voor een tussenstap bij de berekening van het „uit te voeren overschot”. De betekenis die deze benaming gewoonlijk in andere verbanden kan hebben, is dan ook niet bijzonder relevant.

64. De Commissie heeft in de zaak Saint Louis Sucre verwezen naar de rechtspraak volgens welke de gemeenschapswetgever op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, in overeenstemming met de hem bij de artikelen 34 EG tot en met 37 EG toegekende politieke verantwoordelijkheid. Derhalve dient het rechterlijk toezicht zich te beperken tot het onderzoek of bij de vaststelling van de betrokken maatregel geen kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid is begaan, dan wel of het betrokken orgaan de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid niet kennelijk heeft overschreden.³⁹

63. Acht men het niettemin noodzakelijk tot een uitlegging van het begrip „voor verbruik binnen de Gemeenschap afgezette suiker” te komen die met een meer algemene context verenigbaar is, dan is dat naar mijn mening wel mogelijk. De oplossing is om suiker die zonder kosten voor de Gemeenschap is uitgevoerd — met inbegrip van in de vorm van verwerkte producten uitgevoerde suiker waarvoor geen uitvoerrestituties zijn betaald — gelijk te stellen met voor verbruik binnen de Gemeenschap afgezette suiker. Deze uitlegging is weliswaar enigszins gekunsteld, maar is volgens mij noodzakelijk om de

65. Het Hof heeft inderdaad een uitspraak in die zin gedaan. Dat geeft de gemeenschapswetgever echter geen carte blanche in de landbouwsector. Het Hof heeft rechterlijk toezicht op de uitoefening van de ruime discretionaire bevoegdheid door de instellingen niet uitgesloten. Wil dat toezicht van enig nut zijn, dan moet het Hof kunnen ingrijpen wanneer, zoals in de onderhavige gevallen, de berekeningsmethode van een

38 — Een alternatief zou zijn om de oorspronkelijke bewerking van suiker tot verwerkte producten gelijk te stellen met de afzet van die suiker binnen de Gemeenschap en die uitlegging vervolgens zo te beperken dat de bewerking niet als afzet binnen de Gemeenschap geldt wanneer over de bij de bewerking gebruikte suiker uitvoerrestituties zijn betaald. Deze uitlegging lijkt mij nog gekunstelder en dus minder aantrekkelijk dan de door mij voorgestane uitlegging.

39 — Arrest van 12 juli 2001, Jippes (C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 80).

productieheffing die is bedoeld als middel om de aan de afzet van productieoverschotten verbonden kosten voor de Gemeenschap af te wentelen op de producenten, kennelijk tot de hoge heffingen leidt en de producenten daarvoor een onevenredige last moeten dragen.

inclusief die waarvoor geen uitvoerrestituties zijn betaald, in aanmerking moeten worden genomen of dat, integendeel, exporten waarvoor geen uitvoerrestituties zijn betaald, buiten de berekening moeten blijven.

66. Ik ben dan ook van mening dat bij de vaststelling van het uit te voeren overschot alleen die uitgevoerde hoeveelheden suiker waarvoor daadwerkelijk uitvoerrestituties zijn betaald, in aanmerking mogen worden genomen.

67. Vaststaat dat artikel 6, lid 4, van de uitvoeringsverordening deze uitlegging niet weerspiegelt. Hieruit volgt dat deze bepaling, alsmede de verordeningen nrs. 1837/2002, 1762/2003 en 1775/2004, in zoverre ongeldig zijn.

Vaststelling van het gemiddelde verlies

68. De derde vraag in de zaak Zuckerfabrik Jülich en de tweede vraag in de zaak Saint Louis Sucre strekken in wezen ertoe te vernemen, of volgens artikel 15 van de basisverordening bij de berekening van het gemiddelde verlies per ton suiker alle exporten,

69. Zoals eerder gezegd, is volgens artikel 15 van de basisverordening het totale verlies, dat de hoogte van de productieheffing bepaalt, het product van het uit te voeren overschot en het gemiddelde verlies per ton. Het gemiddelde verlies per ton is het verschil tussen het totale bedrag van de restituties en het totale bedrag van de heffingen gedeeld door de totale omvang van de voor het lopende verkoopseizoen na te komen uitvoerverbintenissen. Artikel 6, lid 5, van de uitvoeringsverordening omschrijft na te komen uitvoerverbintenissen voor het lopende verkoopseizoen in wezen als alle hoeveelheden suiker die bestemd zijn voor uitvoer in ongewijzigde staat met uitvoerrestituties⁴⁰ die zijn vastgesteld door middel van voor dat verkoopseizoen geopende openbare inschrijvingen of op basis van in dat verkoopseizoen afgegeven uitvoercertificaten en *alle te verwachten uitvoer van suiker in de vorm van verwerkte producten met uitvoerrestituties*⁴¹ die daartoe in dat verkoopseizoen zijn vastgesteld, waarbij de betrokken hoeveelheden gelijkmatig over het hele verkoopseizoen worden verdeeld.

40 — Zie voetnoot 15.

41 — Ibidem.

70. Verzoeksters en de Franse regering herhalen dat bij de berekening van het totale verlies de hoeveelheden suiker die geen verlies voor de Gemeenschap hebben opgeleverd moeten worden uitgezonderd van het uit te voeren overschot, een van de elementen van die berekening. Indien de Commissie dit als uitgangspunt zou nemen, zou zij logischerwijs die suiker ook bij de berekening van het gemiddelde verlies, het andere element, buiten beschouwing moeten laten. Dat is wat de Commissie thans doet. Deze vraag is subsidiair gesteld, namelijk voor het geval het Hof zou oordelen dat bij de berekening van het totale verlies alle in de vorm van verwerkte producten uitgevoerde suiker in aanmerking moet worden genomen. Wanneer de Commissie in dat geval bij de berekening van het gemiddelde verlies niet eveneens alle in de vorm van verwerkte producten uitgevoerde suiker, ongeacht of uitvoerrestituties zijn betaald, in aanmerking neemt, gaat de berekening mank, aangezien het bij de berekening van het uit te voeren overschot gebruikte cijfer van de exporten hoger zou zijn dan het bij de berekening van het gemiddelde verlies gebruikte cijfer. Dit zou in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel, daar het gemiddelde verlies kunstmatig zou worden verhoogd en derhalve niet de daadwerkelijke gemiddelde kosten van alle bij de berekening van het totale verlies meegetelde exporten zou weergeven.

71. De Griekse en de Italiaanse regering hebben geen opmerkingen gemaakt over de uitlegging van het gemiddelde verlies.

72. De Duitse regering betoogt dat, indien het uit te voeren overschot wordt vastgesteld

op basis van alle exporten, terwijl het gemiddelde verlies wordt berekend op basis van alleen de export waarvoor uitvoerrestituties zijn betaald, dit ertoe zou kunnen leiden dat de productieheffing de werkelijke verliezen overstijgt, hetgeen in strijd zou zijn met het beginsel van zelffinanciering.

73. De Commissie merkt op dat de Raad in artikel 15, lid 1, sub d, van de basisverordening uitdrukkelijk het begrip „uitvoerverbintenissen” en niet „uitgevoerde hoeveelheden” heeft gebruikt. Het begrip „verbintenissen” veronderstelt dat deze uitvoer vergezeld gaat van communautaire maatregelen, in het onderhavige geval uitvoerrestituties. Daar bovendien het doel van de berekening van het gemiddelde verlies erin bestaat om de kosten per op de markt voorhanden eenheid suikeroverschot vast te stellen, dienen bij de berekening van die kosten alleen de hoeveelheden in aanmerking te worden genomen waarvoor daadwerkelijk afzetkosten zijn gemaakt.

74. Artikel 15, lid 1, sub d, definieert het gemiddelde verlies of de gemiddelde opbrengst als het verschil tussen het totale bedrag van de restituties en het totale bedrag

van de heffingen gedeeld door de totale omvang van de voor het lopende verkoopseizoen na te komen uitvoerverbintenissen. In de praktijk leidt dat verschil in de regel tot een gemiddeld verlies, omdat de prijzen op de wereldmarkt doorgaans lager zijn dan de gesteunde communautaire prijzen. Dat gemiddelde verlies wordt met het uit te voeren overschot vermenigvuldigd om een schatting van het totale verlies te verkrijgen. Dat totale verlies wordt vervolgens gedeeld door de verwachte suikerproductie en het resulterende bedrag wordt bij de producenten geïnd als basisproductieheffing.

75. Ik heb reeds toegelicht waarom ik van mening ben dat bij de berekening van het uit te voeren overschot suiker die in uitgevoerde producten is verwerkt alleen in aanmerking zou moeten worden genomen wanneer daarvoor uitvoerrestituties zijn toegekend. Aanvaardt men dit, dan volgt daaruit logischerwijs dat ook bij het andere element van de berekening van het verwachte totale verlies, namelijk het gemiddelde verlies, suiker die in uitgevoerde producten is verwerkt alleen in aanmerking zou moeten worden genomen wanneer daarvoor uitvoerrestituties zijn toegekend.

Conclusie

76. Op grond van het voorgaande stel ik voor, de door het Finanzgericht Düsseldorf in zaak C-5/06 gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„— Volgens artikel 15 van verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker mogen bij de berekening van het uit te voeren overschot alleen die uitgevoerde hoeveelheden suiker, isoglucose en inulinestroop in aanmerking worden genomen waarvoor daadwerkelijk uitvoerrestituties zijn betaald.

— Artikel 6, lid 4, van verordening (EG) nr. 314/2002 van de Commissie van 20 februari 2002 houdende uitvoeringsbepalingen voor de quotaregeling in

de sector suiker, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1140/2003 van de Commissie van 27 juni 2003, is ongeldig voor zover het deze uitlegging van artikel 15 van verordening nr. 1260/2001 niet weerspiegelt.

- Verordening (EG) nr. 1775/2004 van de Commissie van 14 oktober 2004 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2003/2004 is ongeldig voor zover zij deze productieheffingen vaststelt op basis van een onjuiste uitlegging van artikel 15 van verordening nr. 1260/2001.”

77. Op grond van dezelfde overwegingen ben ik van mening dat de eerste vraag van het Tribunal de Grande Instance de Nanterre in de gevoegde zaken C-23/06 tot en met C-36/06 moet worden beantwoord als volgt:

- „— Artikel 6, lid 4, van verordening (EG) nr. 314/2002 van de Commissie van 20 februari 2002 houdende uitvoeringsbepalingen voor de quotaregeling in de sector suiker, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1140/2003 van de Commissie van 27 juni 2003, alsmede verordening (EG) nr. 1837/2002 van de Commissie van 15 oktober 2002 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen en van de coëfficiënt voor de aanvullende heffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2001/2002, verordening (EG) nr. 1762/2003 van de Commissie van 7 oktober 2003 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2002/2003 en verordening (EG) nr. 1775/2004 van de Commissie van 14 oktober 2004 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2003/2004 zijn, gelet op artikel 15 van verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, ongeldig voor zover zij bij de berekening van de productieheffing de hoeveelheden in de vorm van verwerkte producten uitgevoerde suiker waarvoor geen uitvoerrestituties zijn toegekend, niet uitzonderen van het ‚uit te voeren overschot’.”

Bijlage

Verordening nr. 1260/2001 (basisverordening)

Artikel 15 van de basisverordening bepaalt, voor zover van belang:

„1. Vóór het einde van elk verkoopseizoen worden geconstateerd:

- a) de verwachte hoeveelheden A- en B-suiker, A- en B-isoglucose en A- en B-inulinestroop die voor het lopende verkoopseizoen worden geproduceerd;
- b) de hoeveelheden suiker, isoglucose en inulinestroop waarvan wordt verwacht dat zij in het lopende verkoopseizoen voor verbruik binnen de Gemeenschap zullen worden afgezet;
- c) het uit te voeren overschot, berekend door de onder a) bedoelde hoeveelheden te verminderen met de onder b) bedoelde hoeveelheden;
- d) het verwachte gemiddelde verlies of de verwachte gemiddelde opbrengst per ton suiker voor de voor het lopende verkoopseizoen na te komen uitvoerverbintenissen.

Dit gemiddelde verlies of deze gemiddelde opbrengst is gelijk aan het verschil tussen het totale bedrag van de restituties en het totale bedrag van de heffingen, gerelateerd aan de totale omvang van de betrokken uitvoerverbintenissen;

- e) het verwachte totale verlies of de verwachte totale opbrengst, berekend door vermenigvuldiging van het onder c) bedoelde overschot met het onder d) bedoelde gemiddelde verlies of de onder d) bedoelde gemiddelde opbrengst.

2. Vóór het einde van het verkoopseizoen 2005/2006 en onverminderd het bepaalde in artikel 10, leden 3 tot en met 6, worden cumulatief voor de verkoopseizoenen 2001/2002 en 2005/2006 geconstateerd:

- a) het uit te voeren overschot, uitgaande van de uiteindelijke productie van A- en B-suiker, A- en B-isoglucose en A- en B-inulinestroop, enerzijds, en van de uiteindelijke voor verbruik binnen de Gemeenschap afgezette hoeveelheid suiker, isoglucose en inulinestroop, anderzijds;
- b) het gemiddelde verlies of de gemiddelde opbrengst per ton suiker, resulterend uit het totaal van de betrokken uitvoerverbintenissen en vastgesteld overeenkomstig de in lid 1, onder d), tweede alinea, aangegeven berekeningsmethode;
- c) het totale verlies of de totale opbrengst, berekend door vermenigvuldiging van het onder a) bedoelde overschot met het onder b) bedoelde gemiddelde verlies of de onder b) bedoelde gemiddelde opbrengst;
- d) de totale som van de geïnde basisproductieheffingen en B-heffingen.

Het verwachte totale verlies of de verwachte totale opbrengst als bedoeld in lid 1, onder e) wordt aangepast aan de hand van het verschil tussen de cijfers die zijn geconstateerd als bedoeld onder c) en d).

3. Wanneer de overeenkomstig lid 1 geconstateerde cijfers na aanpassing overeenkomstig lid 2 [...] wijzen op een te verwachten totaal verlies, wordt dit verlies gedeeld door de verwachte hoeveelheid A- en B-suiker, A- en B-isoglucose en A- en B-inulinestroop die voor het lopende verkoopseizoen is geproduceerd. Het hieruit resulterende bedrag moet bij de fabrikanten worden geïnd als basisproductieheffing op hun productie van A- en B-suiker, A- en B-isoglucose en A- en B-inulinestroop.

Deze heffing mag evenwel niet hoger zijn dan:

- voor de betrokken suiker, een bedrag dat gelijk is aan 2 % van de interventieprijs voor witte suiker,

- voor de betrokken inulinestroop, uitgedrukt in suiker/isoglucose-equivalent door toepassing van de coëfficiënt 1,9, een bedrag dat gelijk is aan dat voor witte suiker,

- voor de betrokken isoglucose, het voor rekening van de suikerfabrikanten blijvende deel van de basisproductieheffing.

4. Wanneer als gevolg van de limitering van de basisproductieheffing het in lid 3, eerste alinea, bedoelde totale verlies niet volledig kan worden gedekt, wordt het saldo gedeeld door de verwachte hoeveelheid B-suiker, B-isoglucose en B-inulinestroop die voor het betrokken verkoopseizoen wordt geproduceerd. Het hieruit resulterende bedrag moet bij de fabrikanten worden geïnd als B-heffing op hun productie van B-suiker, B-isoglucose en B-inulinestroop.

Onder voorbehoud van het bepaalde in lid 5 mag deze heffing evenwel niet hoger zijn dan:

- voor B-suiker, een bedrag dat gelijk is aan 30 % van de interventieprijs voor witte suiker,

- voor B-inulinestroop, uitgedrukt in suiker/isoglucose-equivalent door toepassing van de coëfficiënt 1,9, een bedrag dat gelijk is aan dat voor witte B-suiker,

- voor B-isoglucose, het voor rekening van de suikerfabrikanten blijvende deel van de B-heffing.

5. Wanneer, op grond van de in lid 1 bedoelde vaststellingen, blijkt dat, als gevolg van de limitering van de basisproductieheffing en van de B-heffing als vastgesteld in de leden 3 en 4, het gevaar bestaat dat het te verwachten totale verlies voor het lopende verkoopseizoen niet wordt gedekt door de verwachte opbrengst uit deze heffingen, wordt het in lid 4, eerste streepje, bedoelde maximumpercentage zo herzien dat dit totale verlies kan worden gedekt, met dien verstande evenwel dat de heffing niet hoger mag zijn dan 37,5 %.

Het herziene maximumpercentage van de B-heffing wordt voor het lopende verkoopseizoen vastgesteld vóór 15 september van dat verkoopseizoen. De in artikel 4, lid 1, sub b, bedoelde minimumprijs voor B-suikerbieten wordt dienovereenkomstig gewijzigd.

6. Verliezen die voortvloeien uit de toekenning van de in artikel 7, lid 3, bedoelde productierestituties worden in aanmerking genomen bij de vaststelling van het in lid 1, sub e, bedoelde totale verlies.

7. De in dit artikel bedoelde heffingen worden door de lidstaten geïnd.

8. De uitvoeringsbepalingen van dit artikel worden volgens de procedure van artikel 42, lid 2, vastgesteld en met name:

— de bedragen van de te innen heffingen,

— de herziening van het maximumpercentage van de B-heffing,

— de wijziging van de minimumprijs voor B-suikerbieten die samenhangt met de herziening van het maximumpercentage van de B-heffing.”

Verordening nr. 314/2002 (uitvoeringsverordening)

Artikel 6, leden 4 en 5, van de uitvoeringsverordening, zoals gewijzigd, bepaalt:

„4. De voor verbruik binnen de Gemeenschap afgezette hoeveelheid die overeenkomstig artikel 15, lid 1, onder b), en lid 2, onder a), van verordening (EG) nr. 1260/2001 moet worden geconstateerd, wordt vastgesteld op basis van de som van de hoeveelheden, uitgedrukt in witte suiker, suiker en stroop als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder a) tot en met d), en isoglucose en inulinestroop:

- a) die aan het begin van het verkoopseizoen zijn opgeslagen,
- b) die in het kader van de A- en de B-quota zijn geproduceerd,
- c) die in ongewijzigde staat zijn ingevoerd,
- d) die in ingevoerde producten zijn verwerkt.

Van de in de eerste alinea bedoelde som worden de hoeveelheden suiker, isoglucose en inulinestroop, uitgedrukt in witte suiker, afgetrokken:⁴²

- a) die in ongewijzigde staat zijn uitgevoerd,

⁴² — Deze voetnoot is voor de Nederlandse versie van deze conclusie niet relevant.

- b) die in uitgevoerde producten zijn verwerkt,

- c) die aan het eind van het verkoopseizoen waren opgeslagen,

- d) waarvoor een restitutie bij de productie is verleend als bedoeld in artikel 7, lid 3, van verordening (EG) nr. 1260/2001.⁴³

De in de eerste alinea, sub c en d, in de tweede alinea, sub a en b bedoelde hoeveelheden worden aan de gegevensbanken van Eurostat ontleend en hebben, indien geen volledige gegevens voor een verkoopseizoen bestaan, betrekking op de laatste twaalf maanden waarover gegevens beschikbaar zijn. Met de in het kader van de regeling actieve veredeling geproduceerde hoeveelheden wordt geen rekening gehouden.

Voor het in de eerste alinea, sub c, en in de tweede alinea, sub a, bedoelde wordt ook rekening gehouden met de voor de Canarische Eilanden, Madeira en de Azoren bestemde hoeveelheden als bedoeld in artikel 1, lid 1 bis, van verordening (EEG) nr. 2670/81.

De in de eerste alinea, sub d, en in de tweede alinea, sub b, bedoelde hoeveelheden suiker, isoglucose en inulinestroop worden bepaald op basis van het geconstateerde gemiddelde suikergehalte van de betrokken producten en op basis van de gegevens van Eurostat.

43 — Artikel 7, lid 3, betreft suiker die wordt gebruikt in de chemische industrie.

De in de tweede alinea, sub a, bedoelde hoeveelheden zijn exclusief C-suiker, C-isoglucose, C-inulinestroop en voedselhulp.

5. Als uitvoerverbintenissen voor het lopende verkoopseizoen in de zin van artikel 15, lid 1, sub d, van verordening (EG) nr. 1260/2001 worden beschouwd:

- a) alle hoeveelheden suiker die bestemd zijn voor uitvoer in ongewijzigde staat met uitvoerrestituties of -heffingen die zijn vastgesteld door middel van voor dat verkoopseizoen geopende openbare inschrijvingen;
- b) alle hoeveelheden suiker, isoglucose en inulinestroop die bestemd zijn voor uitvoer in ongewijzigde staat met periodiek vastgestelde uitvoerrestituties of -heffingen op basis van in dat verkoopseizoen afgegeven uitvoercertificaten;
- c) alle te verwachten uitvoer van suiker, isoglucose en inulinestroop in de vorm van verwerkte producten met uitvoerrestituties of -heffingen die daartoe in dat verkoopseizoen zijn vastgesteld, waarbij de betrokken hoeveelheden gelijkmatig over het hele verkoopseizoen worden verdeeld.

Voor de berekening van het verwachte gemiddelde verlies zoals bedoeld in artikel 15, lid 1, sub d, van verordening (EG) nr. 1260/2001 wordt tevens rekening gehouden met de in artikel 7, lid 3, van die verordening bedoelde productierestituties voor de hoeveelheden basisproducten, uitgedrukt in witte suiker, waarvoor in de loop van het betrokken verkoopseizoen productierestitutiebewijzen zijn afgegeven.”