DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

11. juni 2009 *

I sag C-33/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (Østrig) ved afgørelse af 19. november 2007, indgået til Domstolen den 28. januar 2008, i sagen

Agrana Zucker GmbH

mod

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Unwelt und Wasserwirtschaft,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne K. Schiemann, P. Kūris (refererende dommer), L. Bay Larsen og C. Toader,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: V. Trstenjak
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den litauiske regering ved D. Kriaučiūnas, som befuldmægtiget

— Rådet for Den Europæiske Union ved M. Moore og Z. Kupčová, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Erlbacher og B. Doherty, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. februar 2009,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen og gyldigheden af artikel 11 Rådets forordning (EF) nr. 320/2006 af 20. februar 2006 om en midlertidig ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i Fællesskabet og om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT L 58, s. 42).

2 Anmodningen er fremsat inden for rammerne af et søgsmål anlagt af Agrana Zucker GmbH (herefter »Agrana Zucker«) til prøvelse af en afgørelse truffet af Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (forbundsministeren for landbrug, skovbrug, miljø og vandforvaltning) den 16. april 2007, vedrørende en midlertidig omstruktureringsafgift (herefter »den midlertidige afgift«) for regnskabsåret 2006/2007.

Retsforskrifter

3 Rådet for Den Europæiske Union vedtog i forbindelse med reformen af den fælles markedsordning for sukker, der blev gennemført i løbet af 2006, forordning (EF) nr. 318/2006 af 20. februar 2006 om den fælles markedsordning for sukker (EUT L 58, s, 1) samt forordning nr. 320/2006 af samme dato om en midlertidig ordning for omstrukturering af sukkerindustrien. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber vedtog i overensstemmelse med artikel 44 i forordning nr. 318/2006 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 L 89, s. 11).

Forordning nr. 318/2006

4 Betragtning 22 til forordning nr. 318/2006 er affattet som følger:

»Der bør indføres nye markedsinstrumenter, som Kommissionen skal forvalte. For det første bør det, hvis markedspriserne falder til under referenceprisen for hvidt sukker, være muligt for de erhvervsdrivende på visse betingelser, som Kommissionen skal fastsætte nærmere, at komme ind under en privat oplagringsordning. For det andet bør Kommissionen for at opretholde den strukturelle markedsligevægt i sukkersektoren på et prisniveau, der ligger tæt på referenceprisen, kunne beslutte at trække sukker tilbage fra markedet, indtil markedsligevægten er genoprettet.«

5 Artikel 19 i forordning nr. 318/2006 har følgende ordlyd:

»1. For at bevare den strukturelle ligevægt på markedet på et prisniveau, der ligger tæt på referenceprisen, kan en procentdel fælles for alle medlemsstater af kvotesukker […] under hensyntagen til de forpligtelser for EF, der følger af aftaler, som er indgået efter traktatens artikel 300, trækkes tilbage fra markedet indtil begyndelsen af det følgende produktionsår.

[…]

2. Den i stk. 1 omhandlede tilbagetrækningsprocentdel fastlægges senest den 31. oktober i det pågældende produktionsår på grundlag af den forventede markedsudvikling i nævnte produktionsår.

3. Hver virksomhed med en kvote oplagrer for egen regning i tilbagetrækningsperioden en mængde sukker svarende til anvendelsen af den i stk. 1 omhandlede procentdel på virksomhedens kvoteproduktion i det pågældende produktionsår.

De sukkermængder, der trækkes tilbage i et produktionsår, anses for at være de første mængder, der produceres under kvoten i det følgende produktionsår. Under hensyntagen til den forventede udvikling på sukkermarkedet kan det dog efter proceduren i artikel 39, stk. 2, for det igangværende og/eller følgende produktionsår besluttes, at alle eller en del af de mængder sukker […], der er trukket tilbage, skal anses for:

— overskudssukker […], der kan blive til industrisukker […]

eller

— midlertidig kvoteproduktion, hvoraf en del kan reserveres til eksport under overholdelse af de forpligtelser for EF, der følger af aftaler, som er indgået efter traktatens artikel 300.

[…]«

Forordning nr. 320/2006

6 Forordning nr. 320/2006 bestemmer i første, anden, fjerde og femte betragtning navnlig følgende:

»(1) […] Hvis EF's ordning for sukkerproduktion og -handel skal bringes i overensstemmelse med internationale krav og sukkerindustriens konkurrenceevne sikres på langt sigt, er det nødvendigt med en gennemgribende omstrukturering, således at den urentable produktionskapacitet i EF reduceres betydeligt. Med henblik herpå bør der, som en forudsætning for indførelsen af en ny velfungerende fælles markedsordning for sukker, oprettes en særskilt og selvstændig midlertidig ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i EF […]

(2) Der bør oprettes en midlertidig omstruktureringsfond til finansiering af foranstaltningerne til omstrukturering af EF's sukkerindustri […]

[…]

(4) De omstruktureringsforanstaltninger, der indføres ved denne forordning, bør finansieres gennem opkrævning af midlertidige afgifter hos de sukker-, isoglucose- og inulinsirupsproducenter, der i sidste ende vil få gavn af omstruktureringen. Eftersom denne afgift adskiller sig fra de afgifter, der traditionelt har været anvendt inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker, skal indtægterne fra opkrævningen heraf betragtes som »formålsbestemte indtægter«, jf. Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget […]

(5) Der bør indføres et betydeligt økonomisk incitament i form af tilstrækkelig omstruktureringsstøtte for at få de mindst produktive sukkervirksomheder til at ophøre med kvoteproduktion. I dette øjemed bør der indføres omstruktureringsstøtte, der skal tilskynde de berørte virksomheder til at indstille produktionen og give afkald på de pågældende kvoter […] Støtten bør kunne udbetales i en periode på fire produktionsår, således at produktionen reduceres så meget, at der opnås ligevægt på EF's sukkermarked.«

7 I artikel 3 i forordning nr. 320/2006, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2011/2006 af 19. december 2006 (EUT L 384, s. 1), bestemmes følgende:

»1. En virksomhed, der producerer sukker […], og som har fået tildelt en kvote inden den 1. juli 2006 — eller inden den 31. januar 2007 for Bulgariens og Rumæniens vedkommende — er berettiget til omstruktureringsstøtte pr. ton kvote, den har givet afkald på, forudsat at den i et af produktionsårene 2006/07, 2007/08, 2008/09 eller 2009/10:

a) giver afkald på den kvote, som den har fordelt på en eller flere af sine fabrikker, og fuldstændig nedlægger produktionsfaciliteterne på de pågældende fabrikker

eller

b) giver afkald på den kvote, som den har fordelt på en eller flere af sine fabrikker, delvis nedlægger produktionsfaciliteterne på de pågældende fabrikker og ikke benytter produktionsstedet og de tilbageblevne produktionsfaciliteter til produktion af produkter, der er omfattet af den fælles markedsordning for sukker

eller

c) giver afkald på en del af den kvote, som den har fordelt på en eller flere af sine fabrikker, og ikke benytter produktionsfaciliteterne på de pågældende fabrikker til raffinering af råsukker.

[…]«

8 Artikel 11 i forordning nr. 320/2006 bestemmer:

»1. De virksomheder, der har fået tildelt en kvote, betaler en midlertidig […]afgift pr. produktionsår pr. ton kvote.

For kvoter, som en virksomhed har givet afkald på i et givet produktionsår, jf. artikel 3, stk. 1, betales der ingen midlertidig […]afgift for det pågældende og efterfølgende produktionsår.

2. Den midlertidige […]afgift for sukker […] fastsættes til:

— 126,40 EUR pr. ton kvote for produktionsåret 2006/07

— 173,8 EUR pr. ton kvote for produktionsåret 2007/08

— 113,3 EUR pr. ton kvote for produktionsåret 2008/09.

[…]

3. Medlemsstaterne hæfter over for Fællesskabet for den midlertidige […]afgift, der skal opkræves på deres område.

[…]

5. Medlemsstaten fordeler den samlede midlertidige […]afgift, der skal indbetales i henhold til stk. 3, på virksomhederne på sit område i forhold til den kvote, der er tildelt i det pågældende produktionsår.

[…]«

Forordning nr. 493/2006

9 Blandt de overgangsforanstaltninger, som er fastsat i forordning nr. 493/2006, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1542/2006 af 13. oktober 2006 (EUT L 283, s. 24, herefter »forordning nr. 493/2006«), findes den »forebyggende tilbagetrækning«.

10 I den forbindelse bestemmer sjette betragtning til forordning nr. 493/2006 følgende:

»For at forbedre ligevægten på Fællesskabets marked, uden at der skabes nye lagre af sukker […] i produktionsåret 2006/07, bør der vedtages en overgangsforanstaltning for at reducere kvoteproduktionen i det pågældende produktionsår. Der bør fastsættes en tærskel, hvis overskridelse indebærer, at hver virksomheds kvoteproduktion betragtes som trukket tilbage i overensstemmelse med artikel 19 i forordning […] nr. 318/2006, eller at den, hvis virksomheden anmoder herom, betragtes som produktion uden for kvoten i overensstemmelse med forordningens artikel 12. Af hensyn til overgangen mellem de to ordninger bør tærsklen fastlægges ved at benytte metoden i artikel 10 i forordning (EF) nr. 1260/2001 og metoden i artikel 19 i forordning […] nr. 318/2006 med samme vægt, idet der tages hensyn til de særlige bestræbelser, som visse medlemsstater har gjort sig i forbindelse med den omstruktureringsfond, der blev oprettet ved Rådets forordning […] nr. 320/2006 […]«

11 Artikel 3 i forordning nr. 493/2006 fastsætter følgende overgangsbestemmelser vedrørende den forebyggende tilbagetrækning:

»1. For hver virksomhed betragtes den del af produktionen af sukker […] i produktionsåret 2006/07, der er fremstillet under kvoter, der er tildelt i medfør af de kvoter, der er fastsat i bilag IV, og som overstiger den tærskel, der er fastlagt i henhold til denne artikels stk. 2, som trukket tilbage i overensstemmelse med artikel 19 i

forordning […] nr. 318/2006, eller — på anmodning fra den pågældende virksomhed inden den 31. januar 2007 — som helt eller delvis fremstillet uden for kvoten, jf. nævnte forordnings artikel 12.

2. For hver virksomhed fastlægges den i stk. 1 nævnte tærskel ved at multiplicere virksomhedens kvote i stk. 1 med summen af følgende koefficienter:

a) den koefficient, der er fastsat for den pågældende medlemsstat, jf. bilag I

b) den koefficient, der fremkommer ved at dividere den samlede mængde af de kvoter, som den pågældende medlemsstat har givet afkald på for produktionsåret 2006/07 i henhold til artikel 3 i forordning […] nr. 320/2006, med den kvote, der er fastsat for denne medlemsstat i bilag IV til denne forordning. Kommissionen fastsætter koefficienten senest den 15. oktober 2006.

Hvis summen af koefficienterne overstiger 1,0000, er tærsklen dog lig med den kvote, der er nævnt i stk. 1.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 Agrana Zucker fik af den kompetente administrative myndighed i 2006 tildelt en kvote på 405 812,4 tons for fremstilling af sukker i produktionsårene fra 2006/2007 til 2014/2015. Myndigheden fastlagde under anvendelse af artikel 3 i forordning nr. 493/2006 en produktionstærskel på 348 564,56 tons for produktionsåret 2006/2007, hvorved Agrana Zucker blev pålagt en forbyggende tilbagetrækning på 57 246,84 tons.

13 Ved afgørelse truffet af Agrarmarkt Austria (et markedsstøtteorgan) den 16. januar 2007 blev Agrana Zucker pålagt at betale den første rate af den midlertidige afgift for produktionsåret 2006/2007 med et beløb på 30 776 812,42 EUR.

14 Agrana Zucker indgav en klage over Agrarmarkt Austrias afgørelse til Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft under henvisning til, at den midlertidige afgift var blevet beregnet på grundlag af den kvote, som selskabet var blevet tildelt, og at de tilbagetrukne 57 246,84 tons sukker, som selskabet ikke kunne sælge som sukker produceret inden for rammerne af kvoten, dermed indgik i beregningsgrundlaget. Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft afviste klagen ved afgørelse af 16. april 2007, som er genstand for sagen ved den forelæggende ret.

15 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Agrana Zucker i hovedsagen har gjort gældende, at den omstændighed, at der ved beregningen af den midlertidige afgift blev taget hensyn til den mængde sukker, der var genstand for en tilbagetrækning fra markedet, udgør en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling som fastsat i artikel 34, stk. 2, EF.

16 Det er på denne baggrund, at Verwaltungsgerichtshof har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 11 i […] forordning […] nr. 320/2006 af 20. februar 2006 fortolkes således, at også en sukkerkvote, der ikke kan udnyttes som følge af en forebyggende tilbagetrækning i henhold til artikel 3 i […] forordning […] nr. 493/2006 […], skal indgå i fastsættelsen af den midlertidige […]afgift?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, spørges:

Er artikel 11 i forordning […] nr. 320/2006 forenelig med primærretten, og navnlig med forbuddet mod forskelsbehandling i henhold til artikel 34 EF og med princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

17 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 11 i forordning nr. 320/2006 skal fortolkes således, at den del af en sukkerkvote, tildelt en virksomhed, som har været genstand for en forebyggende tilbagetrækning under anvendelse af artikel 3 i forordning nr. 493/2006, indgår i grundlaget for beregningen af den midlertidige afgift.

18 Der mindes om, at artikel 11, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 320/2006 bestemmer, at virksomheder, der har fået tildelt en kvote, betaler en midlertidig afgift pr. produktionsår pr. ton kvote.

19 Det følger af denne bestemmelse, at grundlaget for beregningen af den midlertidige afgift, som en virksomhed skal betale, består af den samlede mængde af tons kvotesukker, som virksomheden er tildelt for det omhandlede produktionsår.

20 Den eneste fritagelse for betaling af den midlertidige afgift, der gives i forordning nr. 320/2006 — og som er fastsat i forordningens artikel 11, stk. 1, andet afsnit — omhandler kvoter, som en virksomhed har givet afkald på, jf. forordningens artikel 3, stk. 1. Det drejer sig om kvoter, som en virksomhed, der fuldstændigt eller delvist nedlægger sine produktionsfaciliteter eller undlader at anvende disse, giver afkald på i løbet af et af de produktionsår, som er omfattet af bestemmelsen, og som på den baggrund er berettiget til omstruktureringsstøtte pr. ton kvote, den har givet afkald på.

21 Det bemærkes i den forbindelse for det første, at afkaldet på en kvote i henhold til artikel 3 i forordning nr. 320/2006 er en mekanisme, der i forbindelse med reformen af den fælles markedsordning for sukker er klart adskilt fra en tilbagetrækning fra markedet som omhandlet i artikel 19 i forordning nr. 318/2006 og fra en forebyggende tilbagetrækning som omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 493/2006, som er af en anden art og har et andet formål.

22 Som generaladvokaten har bemærket i sit forslag til afgørelses punkt 40-43, er en virksomheds afkald på en kvote og samtidige nedlæggelse af sine produktionsfaciliteter, eller undladelse af at anvende disse, endelige. Som det navnlig fremgår af første og femte betragtning til forordning nr. 320/2006, udgør dette afkald et af midlerne til omstruktureringen af sukkerområdet, således at den urentable produktionskapacitet i EF reduceres, og det er genstand for et økonomisk incitament i form af en omstruktureringsstøtte for at få de mindst produktive sukkervirksomheder til at ophøre med kvoteproduktion.

23 Derimod er en tilbagetrækning fra markedet, som besluttes af Kommissionen, midlertidig. De omhandlede sukkermængder bliver i henhold til artikel 19 i forordning nr. 318/2006 trukket tilbage fra markedet indtil begyndelsen af det følgende produktionsår og kan oplagres eller afsættes uden for kvoterne. Som det fremgår af denne bestemmelse og af betragtning 22 til den nævnte forordning, har denne mekanisme til formål at bevare den strukturelle ligevægt på markedet på et prisniveau, der ligger tæt på referenceprisen, under hensyntagen til Fællesskabets internationale forpligtelser.

24 Det samme gør sig gældende for den forebyggende tilbagetrækning i artikel 3 i forordning nr. 493/2006, som ifølge sjette betragtning til denne forordning udgør en overgangsforanstaltning for at forbedre ligevægten på Fællesskabets marked, uden at der skabes nye lagre af sukker i produktionsåret 2006/2007.

25 For det andet bemærkes, at da et afkald på en kvote, en tilbagetrækning fra markedet og en forebyggende tilbagetrækning er del af det samme sæt af foranstaltninger, der har til formål at reformere den fælles markedsordning for sukker, kan det heraf udledes, at fællesskabslovgiver helt bevidst har undladt at fastsætte en fritagelse i artikel 11 i forordning nr. 320/2006 for den midlertidige afgift for sukkermængder, der er trukket tilbage fra markedet; en fritagelse, der svarer til den, som gælder for kvoter, der er givet afkald på.

26 På baggrund af disse betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 11 i forordning nr. 320/2006 skal fortolkes således, at den del af en sukkerkvote, tildelt en virksomhed, som har været genstand for en forebyggende tilbagetrækning under anvendelse af artikel 3 i forordning nr. 493/2006, indgår i grundlaget for beregningen af den midlertidige afgift.

Det andet spørgsmål

27 Det andet spørgsmål omhandler gyldigheden af artikel 11 i forordning nr. 320/2006. Selv om dette spørgsmål nævner princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fremgår det, at overvejelserne i forelæggelsesafgørelsen udelukkende vedrører proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling. Derfor skal gyldigheden af den nævnte artikel 11 bedømmes ud fra disse sidstnævnte to principper.

Gyldigheden af artikel 11 i forordning nr. 320/2006 med hensyn til proportionalitetsprincippet

28 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgeren i hovedsagen nærmere bestemt har gjort gældende, at den omstændighed, at den del af en kvote, der har været genstand for en tilbagetrækning fra markedet, indgår ved fastsættelsen af den midlertidige afgift, som en virksomhed skal betale på grundlag af den kvote, som virksomheden er tildelt, medfører, at virksomheden pålægges uforholdsmæssige byrder, eftersom nettoprisen på kvotesukker på grund af disse omstændigheder er meget lavere end referenceprisen. Hertil kommer, at eftersom den del af kvoten, der er trukket tilbage fra markedet i løbet af produktionsåret 2006/2007, overføres til det følgende produktionsår, indgår denne del på ny i beregningen af den midlertidige afgift, der opkræves for det følgende år.

29 Den måde, hvorpå den midlertidige afgift beregnes, er således i strid med formålet med reformen af sukkermarkedet, dvs. styrkelsen af foretagender, der er i stand til at imødegå konkurrencen. Den er endvidere i strid med proportionalitetsprincippet og med fjerde betragtning til forordning nr. 320/2006, hvorefter omstruktureringsforanstaltningerne bør finansieres gennem opkrævning af midlertidige afgifter hos de sukkerproducenter, der i sidste ende vil få gavn af omstruktureringen.

30 Den litauiske regering er ligeledes af den opfattelse, at den omstændighed, at den del af en kvote, der har været genstand for en tilbagetrækning fra markedet, tages i betragtning ved beregningen af den midlertidige afgift, påfører de berørte virksomheder en uberettiget og uforholdsmæssig økonomisk byrde, og dermed en ubegrundet afgiftsbyrde, der forhindrer disse virksomheder i at få gavn af omstruktureringen. Den litauiske regering finder, at argumentationen i dommen af 8. maj 2008, Zuckerfabrik Jülich (forenede sager C-5/06 og C-23/06 — C-36/06, Sml. I, s. 3231), også kan finde anvendelse i denne sag.

31 Der mindes i den forbindelse om, at proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning

vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dom af 7.9.2006, sag C-310/04, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 7285, præmis 97 og den deri nævnte retspraksis).

32 For så vidt angår domstolskontrollen med betingelserne for anvendelsen af et sådant princip i forhold til det vide skøn, som fællesskabslovgiver har inden for den fælles landbrugspolitik, gælder det, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 98 og den deri nævnte retspraksis).

33 Det drejer sig således ikke om at undersøge, om den foranstaltning, som lovgiver har truffet, var den eneste eller bedst mulige, men om den var åbenbart uhensigtsmæssig (dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis).

34 I den foreliggende sag fremgår det af første betragtning til forordning nr. 320/2006, at Rådet fandt, at hvis Fællesskabets ordning for sukkerproduktion og -handel skulle bringes i overensstemmelse med internationale krav, og sukkerindustriens konkurrenceevne sikres på langt sigt, var det nødvendigt med en gennemgribende omstrukturering, således at den urentable produktionskapacitet i Fællesskabet reduceres betydeligt. Med henblik herpå oprettede Rådet ved den nævnte forordning en særskilt og selvstændig midlertidig ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i Fællesskabet.

35 Som det fremgår af femte betragtning til forordningen, indførte forordning nr. 320/2006 inden for rammerne af denne midlertidige ordning et økonomisk incitament i form af tilstrækkelig omstruktureringsstøtte for at få de mindst produktive sukkervirksomheder til at ophøre med kvoteproduktion. I dette øjemed fastsætter forordningen i artikel 3 en omstruktureringsstøtte, der vil kunne udbetales i fire produktionsår, dvs. produktionsårene 2006/2007-2009/2010, således at produktionen reduceres så meget, at der opnås ligevægt på Fællesskabets sukkermarked.

36 Rådet oprettede en midlertidig omstruktureringsfond for at finansiere de i forordning nr. 320/2006 fastsatte omstruktureringsforanstaltninger og bestemte navnlig, som det fremgår af fjerde betragtning til forordningen, at finansieringen sikres gennem opkrævning af midlertidige afgifter hos de sukker-, isoglucose- og inulinsirupsproducenter, der i sidste ende vil få gavn af omstruktureringen. Indtægterne fra opkrævningerne blev betragtet som »formålsbestemte indtægter«, jf. Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248, s. 1).

37 Den midlertidige afgift, der er fastsat i forordningens artikel 11, har således til formål at sikre selvfinansieringen af den midlertidige ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i Fællesskabet gennem producenterne, hvilket indebærer et budget med balance mellem de afholdte udgifter og de opnåede indtægter i løbet af de fire relevante produktionsår.

38 Kommissionen har som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen fremlagt en tabel over de anslåede udgifter og indtægter for den midlertidige omstruktureringsfond i perioden fra 2007 til 2013 samt regnskabet for produktionsåret 2006/2007. Heraf fremgår dels, at de anslåede indtægter og udgifter balancerer over en treårig periode, og at merindtægten opnået i produktionsåret 2006/2007 skal anvendes til finansieringen af de forventede udgifter i de følgende produktionsår, dels at de konstaterede udgifter for dette første produktionsår var betydeligt højere end de forventede udgifter.

39 Disse oplysninger bekræfter, at den omstændighed, at den midlertidige afgift, som sukkerproducenterne skal betale, skal fastsættes på grundlag af den kvote, som producenten er tildelt, og ikke på grundlag af den kvote, som producenten rent faktisk kan sælge efter tilbagetrækningen af en del af denne kvote fra markedet, ikke er åbenbart uhensigtsmæssig for at opfylde målet med forordningen nr. 320/2006, som er beskrevet ovenfor i denne doms præmis 34.

40 Herved adskiller den omhandlede foranstaltning sig fra den foranstaltning, der gav anledning til dommen i sagen Zuckerfabrik Jülich m.fl., hvori Domstolen fastslog, at den beregningsmetode for afgifter, der blev undersøgt i den nævnte doms præmis 57-60, gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå målet med Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 178, s. 1), som havde til formål på en rimelig, men effektiv måde at sikre, at producenterne selv fuldt ud dækker omkostningerne ved afsætningen af Fællesskabets overskudsproduktion i overensstemmelse med princippet om selvfinansiering.

41 Hvis man omvendt udeladte den del af en kvote, der har været genstand for en tilbagetrækning fra markedet, fra grundlaget for beregningen af den midlertidige afgift for et givet produktionsår, ville den planlagte ligevægt på budgettet blive forstyrret, ligesom stabiliteten og forudsigeligheden af indtægterne ville lide skade. En sådan metode ville derfor skade den selvfinansiering af omstruktureringsforanstaltningerne, som fællesskabslovgiver ønsker at opnå, og dermed den effektive funktion af og formålet med den midlertidige ordning for omstrukturering af sukkerindustrien, som er indført ved forordning nr. 320/2006.

42 Hvad angår de byrder, som denne ordning pålægger de omfattede virksomheder, skal det for det første fremhæves, at den nævnte ordning er midlertidig, at den forebyggende tilbagetrækning er sporadisk, samt at de nævnte virksomheder kan få gavn af det afkald på kvoter, som fællesskabslovgiveren har ønsket at fremme, og for det andet, at priserne på kvotesukker i tilfælde af tilbagetrækning fra markedet, og især ved den forebyggende tilbagetrækning, vil blive understøttet. Denne fordel har til formål at kompensere for de besværligheder, som ordningen medfører, herunder den omstændighed, at den sukkermængde, der trækkes tilbage fra markedet i løbet af et produktionsår, på ny undergives den midlertidige afgift, der finder anvendelse på den kvote, der tildeles for det følgende produktionsår, hvis den nævnte mængde overføres til dette år og ikke bliver solgt som industrisukker eller solgt uden for kvoten på verdensmarkedet.

43 Det følger af det ovenstående, at fastsættelsen af den midlertidige afgift på grundlag af den tildelte kvote, herunder i givet fald den del af kvoten, der har været genstand for en tilbagetrækning fra markedet, ikke er åbenbart uhensigtsmæssig for at opfylde det forfulgte mål, og dermed kan denne fastsættelse ikke anses for værende i strid med proportionalitetsprincippet.

Gyldigheden af artikel 11 i forordning nr. 320/2006 med hensyn til forbuddet mod forskelsbehandling

44 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at den omstændighed, at den sukkermængde, der har været genstand for en forebyggende tilbagetrækning, indgår i grundlaget for beregningen af den midlertidige afgift, er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 34, stk. 2, EF. Sagsøgeren i hovedsagen har nærmere bestemt gjort gældende, at en hensyntagen til den sukkermængde, der er trukket tilbage, på grund af metoden til beregning af den i artikel 3 i forordning nr. 493/2006 fastsatte produktionstærskel indebærer, at virksomheder i medlemsstater, hvor der er givet afkald på et lille antal kvoter for produktionsåret 2006/2007, udsættes for en forskelsbehandling i forhold til virksomheder i medlemsstater, der derimod har givet endeligt afkald på et større antal kvoter for dette produktionsår. De førstnævnte virksomheder stilles dårligere i forhold til de sidstnævnte virksomheder, fordi de for den mængde kvotesukker, som de har tilbage efter den forebyggende tilbagetrækning, vil kunne opnå en nettopris, der er meget lavere end den pris, som de sidstnævnte virksomheder vil kunne opnå.

45 Den litauiske regering har ligeledes bemærket, at en sådan metode til fastsættelsen af den midlertidige afgift kan afføde en ubegrundet forskelsbehandling af virksomheder, der ikke har trukket sig tilbage fra markedet, eftersom opkrævningen af den midlertidige afgift fordeles forskelligt på sukkerproducenter, der befinder sig i en sammenlignelig situation, men er etableret i forskellige medlemsstater, på grundlag af faktorer, som de ikke har indflydelse på.

46 Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af fast retspraksis, at artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF, som inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik indeholder et forbud mod enhver forskelsbehandling, alene er et specifikt udtryk for det generelle lighedsprincip, som indebærer, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan differentiering er objektivt begrundet (dom af 11.7.2006, sag C-313/04, Franz Egenberger, Sml. I, s. 6331, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

47 Som det fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 493/2006, udgør en forebyggende tilbagetrækning i det foreliggende tilfælde — inden for rammerne af de overgangsforanstaltninger, der er indført ved den nævnte forordning med henblik på at sikre overgangen på sukkermarkedet mellem den før forordning nr. 318/2006 gældende ordning og den ved denne forordning indførte ordning — en overgangsforanstaltning med henblik på at reducere kvoteproduktionen i produktionsåret 2006/2007 for at forbedre ligevægten på Fællesskabets marked, uden at der skabes nye lagre af sukker i dette produktionsår. Med henblik herpå fastsætter forordning 493/2006's artikel 3 en tærskel, hvis overskridelse indebærer, at hver virksomheds kvoteproduktion betragtes som trukket tilbage i overensstemmelse med artikel 19 i forordning nr. 318/2006.

48 Denne tærskel fastlægges ifølge artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 493/2006 ved at multiplicere den kvote, der er tildelt virksomheden, med summen af to koefficienter, hvoraf den anden koefficient afhænger af den samlede mængde af de kvoter, som den pågældende medlemsstat har givet afkald på for produktionsåret 2006/2007 i henhold til artikel 3 i forordning nr. 320/2006.

49 Det følger heraf, at omfanget af den forebyggende tilbagetrækning, der pålægges virksomhederne for det nævnte produktionsår, bl.a. varierer efter den medlemsstat, hvori virksomhederne er etableret. Den del af den midlertidige afgift, som virksomhederne skal betale, der svarer til den del af deres kvote, der har været genstand for en forebyggende tilbagetrækning, er dermed ligeledes af forskellig størrelse, afhængig af, i hvilken medlemsstat virksomhederne er etableret.

50 Fastsættelsen af den midlertidige afgift, således som den er foreskrevet i artikel 11 i forordning nr. 320/2006, kan i tilsvarende omfang være forskellig for virksomheder, der muligvis befinder sig i en sammenlignelig situation, men som er etableret i forskellige medlemsstater.

51 En sådan behandling af virksomhederne forekommer imidlertid at være objektivt begrundet. Eftersom fordelingen mellem virksomhederne af kvoter og forvaltningen heraf nemlig fortsat varetages af medlemsstaterne, organiseres afkaldet på kvoterne også af hver enkelt medlemsstat og varierer fra medlemsstat til medlemsstat. I den

forbindelse — som det fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 493/2006 — har anvendelsen af en koefficient, fastsat i artikel 3, stk. 2, i den nævnte forordning, der varierer afhængig af den enkelte medlemsstat, til formål at tage hensyn til medlemsstaternes bestræbelser med henblik på et endeligt kvoteafkald, og derved at bidrage til at nedbringe produktionen ligeligt i alle medlemsstater for at opnå ligevægt i produktionen i hele Fællesskabet.

52 Det følger heraf, at den omstændighed, at den mængde sukker, der har været genstand for en forebyggende tilbagetrækning, indgår i grundlaget for beregningen af den midlertidige afgift, ikke kan anses for at være i strid med forbuddet mod forskelsbehandling.

53 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at gennemgangen af spørgsmålet intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 11 i forordning nr. 320/2006.

Sagens omkostninger

54 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 parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

1) Artikel 11 i Rådets forordning (EF) nr. 320/2006 af 20. februar 2006 om en midlertidig ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i Fællesskabet

og om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik skal fortolkes således, at den del af en sukkerkvote, tildelt en virksomhed, som har været genstand for en forebyggende tilbagetrækning under anvendelse af artikel 3 i 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, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1542/2006 af 13. oktober 2006, indgår i grundlaget for beregningen af den midlertidige omstruktureringsafgift.

2) Gennemgangen af det andet spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 11 i forordning nr. 320/2006.

Underskrifter