FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT V. TRSTENJAK

fremsat den 18. februar 2009 [1]

I — Indledning

1. Med nærværende præjudicielle forelæggelse er Domstolen blevet anmodet om at besvare to præjudicielle spørgsmål forelagt af den østrigske Verwaltungsgerichtshof (herefter »den forelæggende ret«) vedrørende fortolkningen og i givet fald gyldigheden af 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 [2].

2. Anmodningen er blevet fremsat inden for rammerne af en tvist mellem selskabet Agrana Zucker GmbH (herefter »sagsøgeren«) og Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (herefter »sagsøgte«) angående gyldigheden af en afgørelse truffet på grundlag af artikel 11 i forordning nr. 320/2006, hvorved sagsøgte pålagde sagsøgeren at betale den første rate af den midlertidige omstruktureringsafgift for produktionsåret 2006/2007.

3. Den forelæggende ret ønsker med sit første spørgsmål i det væsentlige oplyst, om den omstruktureringsafgift, der skal betales, skal beregnes af hele den tildelte kvote, eller om beregningen alene skal foretages på grundlag af den kvote, der rent faktisk står til rådighed efter fradrag af den mængde, der er trukket tilbage fra markedet som følge af den forebyggende tilbagetrækning. Det andet spørgsmål tager derimod sigte på en undersøgelse af, hvorvidt artikel 11 i forordning nr. 320/2006 er forenelig med trinhøjere fællesskabsret.

II — Retsforskrifter

4. I forbindelse med reformen af den fælles markedsordning for sukker udstedte Rådet den 20. februar 2006 både forordning (EF) nr. 318/2006 om den fælles markedsordning for sukker [3] og forordning nr. 320/2006. Kommissionen har udstedt overgangsforanstaltninger i henhold til artikel 44 i forordning nr. 318/2006.

1 — Originalsprog: tysk.
2 — EUT L 58, s. 42.
3 — EUT L 58, s. 1.

Forordning nr. 318/2006

5. Et af de nye instrumenter til markedsforvaltning, der blev indført ved forordning nr. 318/2006, er tilbagetrækning af sukker i henhold til denne forordnings artikel 19, der bl.a. bestemmer:

»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.

[…] [S]ukkermængder […] 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. Artikel 11 i forordning nr. 320/2006 regulerer opkrævningen af den midlertidige omstruktureringsafgift, idet den bestemmer følgende:

»1. De virksomheder, der har fået tildelt en kvote, betaler en midlertidig omstruktureringsafgift 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 omstruktureringsafgift for det pågældende og efterfølgende produktionsår.

2. Den midlertidige omstruktureringsafgift for sukker og inulinsirup fastsættes til:

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

— 173,80 EUR pr. ton kvote for produktionsåret 2007/08

— 113,30 EUR pr. ton kvote for produktionsåret 2008/09.

Den midlertidige omstruktureringsafgift pr. produktionsår for isoglucose fastsættes til 50% af beløbene i første afsnit.

3. Medlemsstaterne hæfter over for Fællesskabet for den midlertidige omstruktureringsafgift, der skal opkræves på deres område.

Medlemsstaterne indbetaler omstruktureringsafgiften til omstruktureringsfonden i to rater som følger:

— 60% senest den 31. marts i det pågældende produktionsår

og

— 40% senest den 30. november i det følgende produktionsår.

[…]

5. Medlemsstaten fordeler den samlede midlertidige omstruktureringsafgift, 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.

Virksomhederne skal indbetale den midlertidige omstruktureringsafgift i to rater som følger:

— 60% senest inden udgangen af februar i det pågældende produktionsår

— 40% senest den 31. oktober i det følgende produktionsår.«

Forordning (EF) nr. 493/2006

7. En af de overgangsforanstaltninger, som 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 [4] fastsætter med henblik på at sikre overgangen fra den eksisterende til

4 — EUT L 89, s. 11.

den nye ordning, er den »forebyggende tilbagetrækning«.

8. Herom anføres det i sjette betragtning:

»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 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 […]«

9. 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 fremstilles for de kvoter, der er omhandlet i bilag III til forordning (EF) nr. 318/2006, og som overstiger den tærskel, der er fastlagt i henhold til denne artikels stk. 2, som trukket tilbage i overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 19, 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 den kvote, der er tildelt virksomheden i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning (EF) nr. 318/2006, med summen af følgende koefficienter:

a) den koefficient, der er fastsat for den pågældende medlemsstat, jf. denne forordnings 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 (EF) nr. 320/2006, med den samlede mængde af de kvoter, der er fastsat for denne medlemsstat i bilag III til forordning (EF) nr. 318/2006. 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.«

III — De faktiske omstændigheder, tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10. Sagsøgte tildelte ved afgørelse af 26. juni 2006 vedrørende tildeling af kvoten for fremstilling af sukker i produktionsårene 2006/2007 til og med 2014/2015 og ved afgørelse af 18. december 2006 om tildeling af en supplerende sukkerkvote sagsøgeren en sukkerkvote på i alt 405 812,4 tons (387 326,4 tons sukkerkvote tillige med 18 486 tons supplerende sukkerkvote). Ved afgørelse af 28. juni 2006 fastlagde sagsøgte under anvendelse af artikel 3 i forordning nr. 493/2006 en produktionstærskel for fremstilling af kvotesukker i produktionsåret 2006/2007. Som følge af denne forebyggende tilbagetrækning reduceredes sagsøgerens kvote med 57 246,84 tons.

11. Ved afgørelse truffet af direktionen for Geschäftsbereich I i Agrarmarkt Austria (en offentligretlig juridisk person, der er oprettet af sagsøgte med henblik på administration af støtteordninger, herefter »AMA«) den 16. januar 2007 blev det pålagt sagsøgeren at betale den første rate af den midlertidige omstruktureringsafgift for produktionsåret 2006/2007, der var beregnet på grundlag af den oprindelige kvote, med et beløb på 30 776 812,42 EUR.

12. Sagsøgeren påklagede denne afgørelse. Ved afgørelse af 16. april 2007 — hvis lovlighed den forelæggende ret skal tage stilling til i hovedsagen — afslog sagsøgte klagen med den begrundelse, at den ikke havde noget grundlag.

13. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at der i sagen for Verwaltungsgerichtshof er uenighed om, hvorvidt omstruktureringsafgiften i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 320/2006 skal beregnes på grundlag af den samlede tildelte kvote, således som sagsøgte har gjort det, eller om den kvote, der skal lægges til grund for beregningen, skal nedsættes med hensyn til produktionstærsklen og den dermed forbundne forebyggende tilbagetrækning. Ifølge sagsøgeren skal der kun beregnes omstruktureringsafgift på grundlag af 348 565,56 tons (dvs. på grundlag af den faktiske mængde kvotesukker) og ikke på grundlag af 405 812,4 tons (dvs. på grundlag af den oprindeligt tildelte og senere nedsatte kvote), idet sagsøgeren ikke har kunnet sælge differencemængden på markedet som kvotesukker.

14. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at sagsøgeren er af den opfattelse, at en medregning af differencemængden — som ikke stod til rådighed i produktionsåret 2006/2007 på grund af kvotenedsættelsen ifølge artikel 3 i forordning (EF) nr. 493/2006 — i beregningsgrundlaget for den omstruktureringsafgift, der skal betales i produktionsåret 2006/2007, er i strid med fællesskabsretten, fordi den strider mod det primærretlige proportionalitetsprincip om proportionalitet og forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 34, stk. 2, EF.

15. Den forelæggende ret har lagt til grund, at sagsøgeren ikke har kompetence til at anlægge et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, og at sagsøgeren derfor i hovedsagen kan påberåbe sig, at en fællesskabsretsakt er retsstridig.

16. På denne baggrund har Verwaltungsgerichtshof udsat sagen og forelagt Domstolen følgende spørgsmål med henblik på præjudiciel afgørelse:

»1) Skal artikel 11 i Rådets forordning (EF) 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 Kommissionens forordning (EF) nr. 493/2006 af 27. marts 2006, skal indgå i fastsættelsen af den midlertidige omstruktureringsafgift?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

Er artikel 11 i forordning (EF) 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?«

IV — Retsforhandlingerne for Domstolen

17. Den præjudicielle anmodning, der er dateret den 19. november 2007, blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 28. januar 2008.

18. Der er afgivet skriftlige indlæg af Rådet, af Republikken Litauens regering samt af Kommissionen inden for den frist, der er fastsat i artikel 23 i statutten for Domstolen.

19. I forbindelse med foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse har Domstolen stillet et skriftligt spørgsmål til Kommissionen, der har besvaret dette.

20. Da ingen af procesdeltagerne har begæret, at der indledes mundtlig forhandling, kunne forslaget til afgørelse i denne sag udarbejdes efter Domstolens almindelige møde den 4. november 2008.

V — Parternes vigtigste argumenter

21. Både *Rådet* og *Kommissionen* har givet udtryk for den opfattelse, at artikel 11 i forordning nr. 320/2006 skal fortolkes således, at også den sukkerkvote, der som følge af en forebyggende tilbagetrækning efter artikel 3 i forordning nr. 493/2006 rent faktisk ikke kan udnyttes, skal indgå i fastsættelsen af den midlertidige omstruktureringsafgift.

22. Den *litauiske regering* har fremført en modsat fortolkning, hvorefter ordet »kvote« i artikel 11 i forordning nr. 320/2006 skal fortolkes således, at der i denne forbindelse er tale om den kvote, som rent faktisk står til rådighed for virksomhederne i det pågældende produktionsår, dvs. den kvote, der resterer efter den forebyggende tilbagetrækning.

23. *Rådet* har nærmere bestemt gjort gældende, at alene den af Rådet foreslåede fortolkning af artikel 11 i forordning nr. 320/2006 er i overensstemmelse med denne bestemmelses ordlyd og formål. Det fremgår efter Rådets opfattelse klart af bestemmelsen, at omstruktureringsafgiften skal opkræves pr. ton af den kvote, som en virksomhed er blevet tildelt, idet alene de virksomheder, der definitivt har givet afkald på deres kvote eller produktion, skal fritages helt eller delvis for betaling af omstruktureringsafgiften. De således opkrævede afgiftsbeløb er formålsbestemte indtægter til finansiering af omstruktureringsstøtten og sikrer den budgetmæssige stabilitet og neutralitet, som fællesskabslovgiver tilsigter.

24. For så vidt angår spørgsmålet om denne bestemmelses gyldighed har Rådet bemærket, at tilbagetrækningen forfølger et legitimt formål med reformen af den fælles markedsordning for sukker, nemlig den strukturelle ligevægt på et prisniveau, der ligger tæt på referenceprisen. Tilsvarende forholder det sig efter Rådets opfattelse med artikel 3 i forordning nr. 493/2006, hvis ordning om forebyggende tilbagetrækning blev udstedt som overgangsforanstaltning for at forbedre ligevægten på markedet i Fællesskabet, uden at

der skabtes nye lagre af sukker i produktionsåret 2006/2007. Desuden er den negative effekt af tilbagetrækningen for en virksomhed marginal i sammenligning med dens positive effekt på sukkermarkedet i Fællesskabet som helhed. I og med at der ikke er nogen overproduktion, kan det globale prisniveau holdes tæt på referenceprisen, hvilket alle virksomheder, der forbliver på markedet, i sidste ende drager fordel af.

25. Rådet afviser, at der foreligger en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling, under henvisning til, at alle virksomheder skal betale omstruktureringsafgiften, der er fastsat på grundlag af de kvoter, som de er blevet tildelt. Fordelingen af kvoter og den efterfølgende forvaltning, som medlemsstaterne varetager, samt de koefficienter, der anvendes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 493/2006, har til formål at nedbringe overproduktionen ligeligt i alle medlemsstater for at opnå ligevægt i produktionen i hele Fællesskabet. I en situation med to virksomheder, der er etableret i to medlemsstater, foreligger der forskellige faktiske omstændigheder, der ikke kan behandles ens. Under alle omstændigheder er en forskellig behandling efter Rådets opfattelse objektivt begrundet i formålet med koefficientordningen.

26. *Kommissionen* har med hensyn til fortolkningen af artikel 11 i forordning nr. 320/2006 i det væsentlige fremført de samme argumenter som Rådet.

27. I forbindelse med spørgsmålet om denne bestemmelses gyldighed har Kommissionen indledningsvis fastslået, at sagsøgeren og den forelæggende ret ikke har ytret nogen som helst tvivl om lovligheden af de mål, som sukkerreformen i 2006 forfølger. Endvidere har Kommissionen anført, at det er korrekt og hensigtsmæssigt, at sukkermængder, der som følge af andre markedsmekanismer, herunder tilbagetrækningen, ganske vist ikke kan sælges inden for kvoteordningens rammer i det pågældende produktionsår, men som ikke definitivt fjernes fra markedet, ikke fritages for omstruktureringsafgiften.

28. For det første kan finansieringen af støtten med henblik på omstruktureringen kun sikres, hvis der foreligger et beregningsgrundlag, hvormed der kan budgetteres på forhånd. For det andet kan kvoteafkaldet i henhold til artikel 3 i forordning nr. 493/2006 og tilbagetrækningen i henhold til artikel 19 i forordning nr. 318/2006 ikke sidestilles. I det første tilfælde er der tale om en længerevarende foranstaltning med henblik på en strukturel sanering af markedet, i det andet tilfælde om en kortvarig prisstøtteordning, der ikke bidrager til omstruktureringen af sukkermarkedet. For det tredje er de økonomiske konsekvenser af, at de sukkermængder, der er berørt af tilbagetrækningen, inddrages i beregningsgrundlaget for den midlertidige omstruktureringsafgift, begrænset. Dertil kommer, at virksomheder som sagsøgeren havde haft mulighed for at minimere eller helt at undgå de direkte økonomiske konsekvenser af tilbagetrækningen i produktionsåret

2006/2007. Således havde Kommissionen allerede den 3. februar 2006 ved en meddelelse i *EU-Tidende* [5] gjort sukkerroe- og sukkerproducenterne opmærksom på, at den på grund af den forventede markedssituation i EU for sukker kunne tænkes at ville gøre brug af den mulighed for at indføre tilbagetrækning som overgangsordning, som den var blevet tillagt af Rådet. Forordning nr. 493/2006, hvorved Kommissionen traf beslutning om tilbagetrækningen for produktionsåret 2006/2007, blev derpå offentliggjort i marts 2006. Som eneste sukkerproducent i Østrig havde sagsøgeren mulighed for at reducere sin produktion for det pågældende produktionsår for at forhindre, at de tilbagetrukne sukkermængder skulle overføres eller afsættes uden for sukkerkvoterne.

29. For så vidt angår anbringendet om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling har Kommissionen anført, at sagsøgerens argumentation henviser til de beregningskoefficienter, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, litra b), i forordning nr. 493/2006, mens det præjudicielle spørgsmål udelukkende vedrører artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 320/2006. Bortset fra, at denne anvendelse af tilbagetrækningen i produktionsåret 2006/2007 med hjemmel i overgangsbemyndigelsen ikke som sådan er genstand for den præjudicielle forelæggelse, mener Kommissionen, at ordningens uensartede virkning ikke udgør en forskelsbehandling eller i det mindste kan begrundes objektivt. Begrundelsen for, at kvoteafkaldet forvaltes på nationalt niveau, skal findes i det forhold, at sukkerkvoterne i sukkersektoren indtil kvotesystemets udløb i produktionsåret 2014/2015 tildeles medlemsstaterne og derefter af medlemsstaterne fordeles mellem de virksomheder, der er beliggende på deres område. Fællesskabslovgiver har derfor fundet, at målet med restruktureringen af sukkermarkedet i overgangsperioden bedst kunne nås derved, at det definitive kvoteafkald også organiseres i en national sammenhæng.

30. Den *litauiske regering* har anført, at artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 320/2006 ikke klart definerer, hvilken tildelt kvote — dvs. den oprindeligt tildelte kvote eller den kvote, der er tildelt efter den forebyggende tilbagetrækning — der menes. Regeringen er desuden af den opfattelse, at det ikke kan udledes af artikel 11, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 320/2006, at de virksomheder, der ikke har givet afkald på en kvote, skal betale afgifter, der fastsættes på grundlag af hele den oprindeligt tildelte kvote.

31. Den litauiske regering gør endvidere gældende, at de tilbagetrukne sukkermængder ikke kunne sælges som kvotemængde, og at mulighederne efter artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 318/2006 på ingen måde tillod, at den mængde, hvormed kvoten blev reduceret som følge af den forebyggende tilbagetrækning, blev sidestillet med en sukkerkvote.

5 — Meddelelse fra Kommissionen til sukkerroe- og sukkerproducenter af 3.2.2006, EUT C 27, s. 8.

32. Såfremt artikel 11 i forordning nr. 320/2006 fortolkes således, at en sukkerkvote, der som følge af en forebyggende tilbagetrækning efter artikel 3 i forordning nr. 493/2006 ikke har kunnet udnyttes, skal inddrages i beregningsgrundlaget for fastsættelsen af den midlertidige omstruktureringsafgift, vil dette system til fastsættelse af omstruktureringsafgiften forårsage en uberettiget stor økonomisk byrde og følgelig en ubegrundet afgiftsbyrde for virksomhederne. Med henvisning til dommen af 8. maj 2008 i sagen Zuckerfabrik Jülich m.fl. [6] har den litauiske regering gjort gældende, at trods det vide skøn, som Fællesskabets institutioner har på landbrugsområdet, må producenterne ikke pålægges større byrder, end det er nødvendigt for at nå det mål, som forfølges med afgiften.

33. En sådan fortolkning ville ifølge den litauiske regering desuden indebære en forskelsbehandling, idet den forebyggende foranstaltning gennemføres under anvendelse af forskellige koefficienter for medlemsstaterne, og nedsættelsen af kvoterne kan blive mindre for virksomheder, der er etableret i én medlemsstat, end for virksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat, uanset hvilken adfærd de udviser. Dette ville medføre en konkurrencefordrejning på det indre marked og en ubegrundet forskelsbehandling af de virksomheder, der ikke havde trukket sig tilbage fra markedet.

6 — Forenede sager C-5/06 og C-23/06 — C-36/06, Sml. I, s. 3231.

VI — Retlig vurdering

A — *Indledende bemærkninger*

34. Med Rådets forordning nr. 318/2006 og nr. 320/2006 samt Kommissionens forordning nr. 493/2006 iværksatte fællesskabslovgiver en gennemgribende reform af ordningen på det europæiske sukkermarked. Med den nye ordning, der trådte i kraft den 1. juli 2006, blev et system, der i næsten 40 år var forblevet stort set uændret [7], inddraget i den generelle reform af den fælles landbrugspolitik [8].

7 — De fælles markedsordninger for sukker havde hidtil været kendetegnet ved prisstøtteordninger og tildeling af kvoter. Ca. 70% af de landbrugsprodukter, der produceres i Fællesskabet (f.eks. korn, sukker, mælkeprodukter, kød, nogle typer frugt og grønt samt bordvin), er omfattet af prisstøtteordninger, jf. C. M. Brú Purón, *Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos*, Cizur Menor, 2005, artikel 34, s. 777. Det kvotesystem, der blev indført i 1967 ved den fælles markedsordning for sukker, gør det muligt at opretholde relativt høje priser, uden at der produceres overskud. Oprindeligt var det meningen, at kvotesystemet blot skulle være af midlertidig karakter og udløbe i 1975, men det er blevet forlænget flere gange. Systemet har senere fået en mere fleksibel udformning for at gøre det muligt at forhøje kvoterne til fordel for mere ydedygtige sukkerproducenter, jf. G. Olmi, *Politique agricole commune*, Bruxelles, 1991, s. 173; R. Priebe, i Grabitz og Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, München, 2008, bind I, artikel 34, nr. 57.

8 — Jf. vedrørende den reform af den fælles landbrugspolitik, der blev vedtaget på det Europæiske Råd i Berlin den 26.3.1999, og som blev iværksat ved vedtagelsen af »Agenda 2000«, mit forslag til afgørelse af 3.2.2009 i sag C-428/07, Horvath, der endnu verserer for Retten, punkt 45 f.

35. Reformen tager sigte på at sikre de langfristede fremtidsperspektiver for sukkerproduktionen i Den Europæiske Union, at gøre den mere konkurrencedygtig og mere markedsorienteret og at styrke Den Europæiske Unions stilling i den igangværende handelsrunde. Nøglepunkter i reformen er en nedsættelse af den garanterede mindstepris for sukker, kompensationsydelser til landmændene og en omstruktureringsfond som incitament for mindre konkurrencedygtige sukkerproducenter til at nedlægge produktionen. Omstruktureringsordningen finansieres ved, at der opkræves en nærmere fastsat omstruktureringsafgift af alle kvoter for sødemidler.

36. Det centrale punkt i denne sag er en retlig efterprøvelse af fremgangsmåden ved beregningen af omstruktureringsafgiften, hvis lovlighed sagsøgeren stiller spørgsmålstegn ved i sin egenskab af afgiftspligtig betvivler. Anmodningen om præjudiciel afgørelse skal forstås således, at det første præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 11 i forordning nr. 320/2006 som fællesskabsretligt retsgrundlag for den anfægtede afgørelse, som medlemsstaten har truffet, mens det andet præjudicielle spørgsmål vedrører en efterprøvelse af denne bestemmelses gyldighed.

B — *Det første spørgsmål*

37. Med hensyn til det første præjudicielle spørgsmål skal det indledningsvis bemærkes, at en bestemmelses ordlyd efter de traditionelle fortolkningsprincipper altid er udgangspunktet og samtidig grænsen for enhver fortolkning [9]. Andre fortolkningsmetoder, som den retsanvendende myndighed i henhold til Domstolens praksis skal benytte sig af med henblik på at fastslå en fællesskabsbestemmelses normative indhold, er den systematiske, den teleologiske og den historiske fortolkning.

38. Af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 320/2006 fremgår det indledningsvis, at »virksomheder, der har fået *tildelt* en kvote«, i hvert produktionsår »pr. ton kvote« skal betale en midlertidig omstruktureringsafgift. Denne bestemmelse nævner udtrykkeligt ikke den del af kvoten, for hvilken producenten rent faktisk har produceret sukker, hvilket sagsøgeren åbenbart går ud fra, men derimod hele den kvote, som den pågældende virk-

9 — Jf. i denne retning D. Ehlers, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (udg. af H.-U. Erichsen m.fl.), § 2 I 6, s. 59, nr. 14. Generaladvokat Léger lagde i sit forslag til afgørelse af 28.9.2004 i sag C-350/03, Schulte, Sml. I, s. 9215, punkt 84 f., så at sige til grund, at ordlydsfortolkningen har forrang, idet han anførte, at en formålsfortolkning kun anvendes, når den pågældende bestemmelse kan gøres til genstand for flere fortolkninger, eller når den pågældende bestemmelse er vanskelig at fortolke alene ud fra dens ordlyd, f.eks. på grund af dens flertydighed. C. Baldus og F. Vogel, »Gedanken zu einer europäischen Auslegungslehre: grammatikalisches und historisches Element«, *Fiat iustitia — Recht als Aufgabe der Vernunft, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag*, Berlin, 2006, s. 247 f., bestrider ikke, at fortolkningen af ordlyden danner udgangspunkt for fortolkningen af alle fællesskabsbestemmelser. De påpeger dog, at det i lyset af den sproglige mangfoldighed i Fællesskabet er vanskeligt at finde frem til en pålidelig fortolkning, hvilket gør det nødvendigt at ty til andre fortolkningsmetoder såsom den teleologiske og den historiske fortolkning.

somhed har fået *tildelt* [10]. Kommissionen og Rådet har med rette gjort opmærksom herpå. Denne bestemmelse kæder således udelukkende forpligtelsen til at betale den midlertidige omstruktureringsafgift sammen med tildelingen af en kvote i det pågældende produktionsår uden at foretage nogen form for differentiering eller tage hensyn til, hvad der sker med de sukkermængder, der rent faktisk er blevet produceret. Efterfølgende ændringer er således ifølge denne fortolkning uden betydning for beregningen af den midlertidige omstruktureringsafgift.

39. Den eneste undtagelse i samme bestemmelses andet afsnit, hvorefter der kan ske fritagelse for betaling af den midlertidige omstruktureringsafgift, vedrører udtrykkeligt kun de kvoter, »som en virksomhed har *givet afkald på* i et givet produktionsår, jf. artikel 3, stk. 1«. Dermed menes det endelige afkald på kvoten eller dele heraf efter artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 320/2006, der imidlertid hverken for så vidt angår ordlyden kan være omfattet af eller kan sidestilles med tilbagetrækningen i henhold til artikel 19 i forordning nr. 318/2006.

40. Hvis man sammenligner ordningerne for kvoteafkald og tilbagetrækning med hinanden, vil det nemlig fremgå, at de er grundlæggende forskellige både med hensyn til virkemåde og formål. Mens førstnævnte vedrører det endelige afkald på kvoten, herunder en indskrænkning eller nedlæggelse af produktionsanlæggene, indebærer sidstnævnte kun en midlertidig tilbagetrækning fra markedet af den berørte sukkermængde, en oplagring eller en afsætning af denne uden for kvoterne. Baggrunden for denne forskel i virkemåden er, at formålet med de relevante bestemmelser i de to forordninger er forskelligt.

41. Mindre konkurrencedygtige sukkerproducenters sociale og miljøvenlige kvoteafkald er et af midlerne til den omstrukturering af sukkerindustrien, som er formålet med forordning nr. 320/2006. Det fremgår af denne forordnings første og femte betragtning, at betalingen af en tilstrækkelig omstruktureringsstøtte skal skabe et betydeligt økonomisk incitament for de mindst produktive sukkervirksomheder til at indstille produktionen af kvotesukker og give afkald på de pågældende kvoter. Det er fællesskabslovgivers ønske, at denne støtte dels skal gøre det muligt at reducere produktionen så meget, at der opnås ligevægt på Fællesskabets marked, dels at gøre det muligt at reducere den urentable produktionskapacitet betydeligt. Derfor betegnes disse beløb i forordningens

10 — En sammenligning af flere sprogversioner fører ikke til en anden konklusion. Både i den tyske (»Unternehmen, denen eine Quote *zugeteilt* worden ist«), den danske (»virksomheder, der har fået *tildelt* en kvote«), den engelske (»undertakings to which a quota has been *allocated*«), den franske (»entreprises qui *détiennent* un quota«), den italienske (»imprese a cui è stata *assegnata* una quota«), den portugisiske (»empresas às quais tiverem sido *atribuídas* quotas«), den nederlandske (»ondernemingen waaraan een quotum is *toegekend*«), den svenske (»företag som har *tilldelats* en kvot«) og den spanske sprogversion (»empresas a las que se haya *concedido* una cuota«) henvises der til den kvote, som virksomheden har fået tildelt.

fjerde betragtning som »formålsbestemte indtægter«, der adskiller sig fra de afgifter, der traditionelt har været anvendt inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker.

42. Formålet med omstruktureringen af sukkerindustrien er at nå Fællesskabets langfristede politiske mål, der ifølge første betragtning til forordning nr. 320/2006 består i at bringe Fællesskabets ordning for sukkerproduktion og -handel i overensstemmelse med internationale krav [11] og at sikre sukkerindustriens konkurrencedygtighed på langt sigt.

43. Tilbagetrækningen er derimod et instrument til prisstøtte, som ifølge artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 318/2006 og dennes 22. betragtning har til formål at bevare den strukturelle ligevægt på et prisniveau, der ligger tæt på referenceprisen. Tilsvarende forholder det sig med artikel 3 i forordning nr. 493/2006, hvis ordning om forebyggende tilbagetrækning ifølge denne forordnings sjette betragtning er blevet udstedt som overgangsforanstaltning for at forbedre ligevægten på Fællesskabets marked, uden at der skabes nye lagre af sukker i produktionsåret 2006/2007.

44. Herefter må det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 320/2006 skal fortolkes således, at også en sukkerkvote, der ikke kan udnyttes som følge af en forebyggende tilbagetrækning i henhold til artikel 3 i Kommissionens forordning nr. 493/2006 af 27. marts 2006, skal indgå i fastsættelsen af den midlertidige omstruktureringsafgift.

C — *Det andet spørgsmål*

45. Under en præjudiciel sag i henhold til artikel 234, stk. 1, litra b), EF, som tager sigte på en efterprøvelse af gyldigheden af en forskrift i den afledte fællesskabsret, fast-

11 — Reformen af den fælles markedsordning for sukker er også en reaktion fra Fællesskabets side på en afgørelse truffet af Verdenshandelsorganisationens organ til bilæggelse af tvister (»Dispute Settlement Body«) den 28.4.2005 (jf. Report of the Appellate Body, European Communities — Export on Sugar, sag WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R), hvori det blev påpeget, at Fællesskabet på enkelte punkter handler i strid med den overenskomst om landbrug, der var resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (»Agreement on Agriculture«).

lægger den nationale ret som udgangspunkt omfanget af Domstolens efterprøvelse ved sit præjudicielle spørgsmål [12].

46. Som nævnt indledningsvis vedrører det andet præjudicielle spørgsmål efter sin ordlyd en efterprøvelse af, hvorvidt artikel 11 i forordning nr. 320/2006 er forenelig med trinhøjere ret, nærmere bestemt med det fællesskabsretlige princip om beskyttelse af den berettigede forventning og forbuddet mod forskelsbehandling i henhold til artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF. Det skal imidlertid bemærkes, at redegørelsen i forelæggelseskendelsen, herunder de klagepunkter, som sagsøgeren har fremsat i hovedsagen [13], helt og holdent vedrører princippet om proportionalitet og forbuddet mod forskelsbehandling.

47. Efter en fornuftig vurdering af anmodningen om præjudiciel afgørelse må det lægges til grund, at den forelæggende ret egentlig anmoder om en efterprøvelse af, hvorvidt artikel 11 i forordning nr. 320/2006 er forenelig med de sidstnævnte principper. Derfor foreslår jeg, at det andet præjudicielle spørgsmål omformuleres i overensstemmelse hermed.

1. Formodet tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

a) Fællesskabslovgivers skøn inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik

48. I henhold til proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, og som bl.a. på området for den fælles landbrugspolitik flere gange er blevet bekræftet ved Domstolens praksis, må fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt og passende for gennemførelsen af de lovligt tilsigtede formål med de pågældende bestemmelser. Såfremt det er muligt at vælge mellem

12 — I denne retning også A. Middecke i *Handbuch des Rechtsschutzes der Europäischen Union*, 2. oplag, München, 2003, § 10, nr. 40, s. 227. Den nationale ret kan f.eks. begrænse en forelæggelse til at omfatte bestemte gyldighedsgrunde, som Domstolen herefter lægger til grund for sin undersøgelse, jf. dom af 29.5.1997, sag C-26/96, Rotexchemie, Sml. I, s. 2817, og af 11.11.1997, sag C-408/95, Eurotunnel, Sml. I, s. 6315. K. Lenaerts, D. Arts, I. Maselis, *Procedural Law of the European Union*, 2. opl., London, 2006, nr. 10-012, s. 361, lægger åbenbart også til grund, at udgangspunktet for fastlæggelsen af efterprøvelsens omfang inden for rammerne af en præjudiciel sag, der omhandler gyldigheden af en fællesskabsbestemmelse, er det spørgsmål, der er forelagt med henblik på præjudiciel afgørelse.

13 — Et væsentligt holdepunkt for fortolkningen af et præjudicielt spørgsmål, der tager sigte på en efterprøvelse af gyldigheden af en fællesskabsbestemmelse, og som enten er formuleret i generelle vendinger eller upræcist, er sagsøgerens anbringender i hovedsagen, jf. dom af 25.10.1978, forenede sager 103/77 og 145/77, Royal Scholten Honig, Sml. s. 2037, præmis 16 og 17.

flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål [14].

49. Imidlertid har Domstolen samtidig fastslået, at fællesskabslovgiver på området for den fælles landbrugspolitik har et vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar, som denne tillægges ved artikel 34 EF til 37 EF. Ved iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik inden for bl.a. sukkersektoren skal fællesskabslovgiver nemlig bedømme sammensatte økonomiske situationer og træffe beslutninger af økonomisk, politisk og social art [15]. I overensstemmelse hermed har Domstolen udtalt, at domstolsprøvelsen skal begrænses til en undersøgelse af, om den pågældende foranstaltning er behæftet med åbenbare fejl eller magtfordrejning, eller om den pågældende institution åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn [16].

50. Efter Domstolens opfattelse indebærer dette vide spillerum for skønnet for så vidt angår domstolsprøvelsen af betingelserne for overholdelsen af proportionalitetsprincippet, at kun såfremt en foranstaltning på området for den fælles landbrugspolitik er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig [17]. Det drejer sig således ikke om at få oplyst, om den foranstaltning, som lovgiver har truffet, var den eneste mulige eller den bedst mulige, men om den var åbenbart uhensigtsmæssig [18].

51. Som generaladvokat Sharpston dog med rette anførte i sit forslag til afgørelse af 14. juni 2007 i Zuckerfabrik Jülich-sagen [19], må denne praksis imidlertid ikke fortolkes, som om Domstolen har haft til hensigt at give fællesskabslovgiver carte blanche. Domstolen har på ingen måde udelukket en domstolsprøvelse af institutionernes udøvelse af deres vide skøn. Hvis en sådan prøvelse skal have nogen værdi, må det være muligt for Domstolen at gribe

14 — Dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 13, af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93, C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 41, af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 81, og af 7.9.2006, sag C-310/04, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 7285, præmis 97.

15 — Jf. i denne retning dom af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 25, af 6.7.2000, sag C-289/97, Eridania, Sml. I, s. 5409, præmis 48, og af 6.12.2005, forenede sager C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04, ABNA m.fl., Sml. I, s. 10423, præmis 69, samt dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 96, og generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse af 26.10.2006 i sag C-441/05, Roquette Frères, Sml. I, s. 1993, punkt 72.

16 — Dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 22, dommen i sagen Fedesa m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 8 og 14, Eridania-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 49, dommen i sagen Jippes m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 80, dom af 9.9.2004, sag C-304/01, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7655, præmis 23, dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 96, dom af 4.10.2007, sag C-375/05, Geuting, Sml. I, s. 7983, præmis 44, og af 17.1.2008, forenede sager C-37/06 og C-58/06, Viamex m.fl., Sml. I, s. 69, præmis 34, samt generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i Roquette Frères-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 15, punkt 72.

17 — Dommen i sagen Fedesa m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 14, dommen i sagen Crispoltoni m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 42, dommen i sagen Jippes m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 83, dom af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 80, dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 98, og Geuting-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 46.

18 — Dommen i sagen Jippes m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 83, dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 99, og Geuting-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 47. Som generaladvokat Sharpston dog med rette anførte i sit forslag til afgørelse af 14.6.2007 i sag C-5/06, Zuckerfabrik Jülich, nævnt i fodnote 6, punkt 65, må denne praksis på den anden side ikke fortolkes, som om Domstolen har givet fællesskabslovgiver carte blanche. Domstolen har ikke udelukket en domstolsprøvelse af institutionernes udøvelse af deres vide skøn. Generaladvokaten indtog det standpunkt, at det f.eks. må være muligt for Domstolen at gribe ind, når der bliver lagt en uforholdsmæssig byrde på producenterne.

19 — Jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i Zuckerfabrik Jülich-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 18, punkt 65.

ind, f.eks. når der gennem for høje afgifter lægges en uforholdsmæssig byrde på producenterne.

52. I det følgende skal det undersøges, om producenternes forpligtelse til at betale omstruktureringsafgiften efter artikel 11 i forordning nr. 320/2006 på baggrund af alle de omstændigheder, der er blevet redegjort for ved Domstolen, er hensigtsmæssig med henblik på at gennemføre de tilsigtede mål, og om det kan fastslås, at denne forpligtelse udgør en uforholdsmæssig byrde for producenterne.

b) Fastsættelse af efterprøvelsens omfang

53. Uden at redegøre nærmere for tvivlen med hensyn til gyldigheden af artikel 11 i forordning nr. 320/2006 henviser den forelæggende ret i sin forelæggelseskendelse til sagsøgerens argumentation vedrørende den formodede tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Heri gøres det i det væsentlige gældende, at sukker, der er blevet fremstillet over produktionstærsklen, under ingen omstændigheder kan sælges som kvotesukker. I og med at omstruktureringsafgiften beregnes for hele kvoten, altså uden hensyntagen til den kvote, der er fjernet fra markedet ved den forebyggende tilbagetrækning, falder den faktiske nettoreferencepris til under 505,50 EUR på producentniveau og skal nås med salget af en mindre kvotemængde. Endvidere gælder den fjernede kvote som første kvote i det næste produktionsår 2007/2008, og den bliver således igen benyttet ved fastsættelsen af omstruktureringsafgiften. Som sidste argument har sagsøgeren anført, at ordningen stik imod den i fjerde betragtning fastsatte målsætning om, at den skal være til fordel for de virksomheder, der er forpligtet til at betale omstruktureringsafgifterne, tværtimod indebærer, at betalingen af omstruktureringsafgiften aldrig kommer virksomhederne med nedsatte kvoter til gode.

54. Det skal først slås fast, at sagsøgeren og den forelæggende ret ikke har rejst tvivl om, at de mål, som forfølges med reformen af den fælles markedsordning for sukker fra 2006, er lovlige. Der er heller ikke rejst tvivl om, hvorvidt det af fællesskabslovgiver anvendte økonomiske incitament, der skal få urentable sukkerproducenter til at give endeligt afkald på kvoter, er hensigtsmæssigt. Ligeledes stilles der ikke spørgsmålstegn ved, at omstruktureringen skal finansieres af de virksomheder, der forbliver på markedet og dermed i sidste ende drager fordel af omstruktureringen.

55. Uanset dette forekommer det mig korrekt og hensigtsmæssigt, at omstruktureringsafgiften udelukkende betales af de virksomheder, der har viljen og evnen til fortsat at deltage i sukkerproduktionen på konkurrencevilkår, navnlig da de i sidste ende drager fordel af, at mindre produktive konkurrenter trækker sig tilbage, og af den deraf følgende sanering af markedet. Det er ligeledes korrekt og hensigtsmæssigt, såfremt mindre effektive virksomheder, der er villige til definitivt at trække sig ud af sukkerproduktionen, idet de giver afkald på deres kvote, fritages for denne afgiftspligt og i stedet modtager en rimelig omstruktureringsstøtte. I så henseende er tildelingen af en kvote efter artikel 11 i forordning nr. 320/2006 egnet som kriterium for afgiftspligten.

c) Vurdering af de fremførte argumenter

i) Nødvendigheden af et beregningsgrundlag, hvormed der kan budgetteres på forhånd

57. Rådet og Kommissionen har i første række henvist til nødvendigheden af et beregningsgrundlag, hvormed der kan budgetteres på forhånd, for at sikre selvfinansieringen af omstruktureringssystemet. Den midlertidige omstruktureringsordnings mål om at imødekomme alle støtteansøgninger må ikke undergraves på grund af et element af usikkerhed, eksempelvis at der mangler tilstrækkelige økonomiske midler i omstruktureringsfonden. Såfremt ikke alle tildelte kvoter, men kun de sukkermængder, der rent faktisk produceres inden for kvotens rammer, eller f.eks. de sukkermængder, der er omfattet af tilbagetrækningen, skulle inddrages i dette beregningsgrundlag, kunne dette mål ikke realiseres, og det ville i givet fald blive nødvendigt at give afslag på enkelte ansøgninger.

56. Hovedspørgsmålet i den foreliggende sag er imidlertid, om det henset til formålet med omstruktureringen må anses for uforholdsmæssigt, at sukkermængder, der som følge af andre mekanismer, herunder tilbagetrækningen, ikke kan sælges inden for kvoteordningens rammer i det pågældende produktionsår, ikke fritages for omstruktureringsafgiften.

58. Kommissionen har tilføjet, at det forhold, at omstruktureringsafgiften beregnes af de abstrakt tildelte kvoter og ikke af de faktisk producerede kvoter, bygger på det standpunkt, at også den omstruktureringsstøtte, som virksomhederne ydes for at give definitivt afkald på deres kvoter, ydes, uanset om disse virksomheder slet ikke havde været i stand til

at udnytte dele af disse kvoter i et produktionsår på grund af en tilbagetrækning.

59. Efter min opfattelse kan de fremførte budgetpolitiske overvejelser samt henvisningen til nødvendigheden af en selvfinansiering af omstruktureringssystemet betragtes som tilstrækkeligt gode argumenter for, at omstruktureringsafgiften beregnes på grundlag af den abstrakt tildelte kvote. Denne fremgangsmåde sikrer for det første stabiliteten i omstruktureringsfondens indtægter, men for det andet også den økonomiske ligevægt mellem indtægter og udgifter, hvilket ikke blot er et centralt princip i Fællesskabets budgetlovgivning, men også et uundværligt element [20], når man betænker, at omstruktureringsstøtten, som alle producenter principielt har krav på, ligeledes beregnes på grundlag af de abstrakt tildelte kvoter. Hvis man ønsker at undgå, at omkostningerne stiger ensidigt, samtidig med at omstruktureringsfondens finansiering bliver utilstrækkelig, er det logisk at fastsætte ensartede beregningskriterier for omstruktureringsafgiften og omstruktureringsstøtten.

60. Endvidere har Kommissionen som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen ved indgivelse af skrivelse af 11. december 2008, som var vedlagt en opgørelse over omstruktureringsfondens skønnede og faktiske indtægter og udgifter, dokumenteret, at omstruktureringssystemets selvfinansiering er sikret, idet henholdsvis de budgetterede og de faktiske indtægter ikke overstiger udgifterne i væsentlig grad [21].

ii) Tilbagetrækningens midlertidige karakter

61. Endvidere henviser Rådet og Kommissionen til forskellene mellem tilbagetrækningen som kortfristet prisstøtteordning og kvoteafkaldet som en mere langsigtet foranstaltning med henblik på en strukturel sanering af markedet. Som de rigtigt anfører,

20 — I denne forbindelse skal der først henvises til artikel 268, stk. 3, EF, hvori princippet om, at Fællesskabets budget skal balancere, er knæsat. Ifølge denne bestemmelse skal indtægter og udgifter på budgettet balancere regnskabsmæssigt. Det skal således sikres, at de budgetterede udgifter kan afholdes med de til rådighed stående indtægter, jf. i denne retning også J. Schoo, *EU-Kommentar* (udg. af J. Schwarze), Baden-Baden, 2000, artikel 268, nr. 19, s. 2198.
Jf. endvidere R. Ackrill, *The Common Agricultural Policy*, Sheffield, 2000, s. 78, der snarere opfatter princippet om, at budgettet skal balancere, som en regel. Et budget med underskud er herefter ikke lovligt. Denne regel skal også overholdes inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Den Europæiske Investeringsbank kan ganske vist yde lån til investeringsprojekter, men ikke til finansiering af fællesskabsudgifter. Efter forfatterens opfattelse havde forfatterne til oprettelsestraktaterne som mål, at Fællesskabet og navnlig Kommissionen ikke skulle tilbydes nogen lette løsninger i forbindelse med fastsættelsen af udgifter og indtægter.
Omstruktureringsafgiften er ifølge fjerde betragtning ganske vist en formålsbestemt udgift, men denne kendsgerning fritager ikke Fællesskabets institutioner for at respektere dette princip. I Kommissionens forslag til Rådets forordning om den fælles markedsordning for sukker af 22.6.2005, KOM (2005) 263, s. 9, blev der udtrykkeligt henvist til målsætningen om, at omstruktureringsordningen skulle være selvfinansieret.

21 — Det fremgår af denne opgørelse, at indtægterne i produktionsåret 2006/2007 beløb sig til 2,145 mia. EUR. Udgifterne beløb sig til 1,358 mia. EUR. Resultatet for produktionsåret 2006/2007 var således 787 mio. EUR, der er blevet anvendt til finansiering af omstruktureringen i de efterfølgende år.

indebærer en tilbagetrækning på ingen måde, at kvoten endegyldigt er tabt [22]. Det er ganske vist rigtigt, at en virksomhed ikke kan sælge de sukkermængder, der er omfattet af tilbagetrækningen, inden for rammerne af kvoteordningen i det pågældende produktionsår. Alligevel bevarer virksomheden retten til denne del af kvoten. Virksomheden kan derfor frit vælge enten at sælge denne del af kvoten på verdensmarkedet [23] eller at overføre den til det følgende produktionsår. I sidstnævnte tilfælde kan kvoten igen udnyttes inden for rammerne af kvoteordningen, fordi den konkrete mængde sukker, der blev trukket tilbage i det første produktionsår, anses for den første produktion i det følgende produktionsår. Dette følger udtrykkeligt af artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 318/2006.

62. I modsætning til det af sagsøgeren anførte, som det er gengivet i forelæggelseskendelsen [24], indebærer afgiftspligten i henhold til artikel 11 i forordning nr. 320/2006 ikke nogen ekstra byrde for sukkerproducenterne, da tilbagetrækningsordningen i henhold til artikel 3 i forordning nr. 493/2006 ifølge Kommissionens redegørelse ikke medfører, at den samme kvote bebyrdes med afgiften i to på hinanden følgende produktionsår. Tværtimod betragtes hvert produktionsår for sig, og hele den tildelte kvote undergives den midlertidige omstruktureringsafgift i hvert enkelt produktionsår. I denne forbindelse er det uden betydning, om den konkrete mængde sukker er sukker, der er produceret i det første eller i det efterfølgende produktionsår.

iii) Overskuelige økonomiske konsekvenser for de berørte producenter

63. Rådet og Kommissionen har endvidere gjort gældende, at de eventuelle negative økonomiske konsekvenser af, at de sukkermængder, der er berørt af tilbagetrækningen, indregnes i beregningsgrundlaget for den midlertidige omstruktureringsafgift, er begrænsede, og under alle omstændigheder opvejes af fordelene ved en tilbagetrækning.

22 — Jf. herom bemærkningerne i punkt 40-43 i nærværende forslag til afgørelse.

23 — Kvoteordninger begrænser ganske vist ikke produktionen til bestemte mængder ved at forbyde produktion af mængder, der overstiger kvoterne, men dog ved, at overproduktionen er forbundet med »sanktioner« for den enkelte producent (f.eks. forbud mod markedsføring i Fællesskabet, betaling af afgifter), og enhver form for udvidelse af produktionen ville derfor økonomisk set være højst uhensigtsmæssig. Det er dog vigtigt at nævne, at alle hidtil eksisterende kvotesystemer (herunder for sukker, fiskeri, mælk, forarbejdede tomater) har fulgt særlige lovmæssigheder i overensstemmelse med de behov, der har gjort sig gældende for de pågældende produkter. I sukkermarkedsordningen findes der ganske vist også sukkerkvoter. Hvis kvoten overskrides, skal der imidlertid ikke betales afgift. Derimod har producenten ikke krav på at få udførselstilladelse for de overskydende producerede mængder, jf. T. Van Rijn, *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft — Kommentar* (udg. af H. von der Groeben og J. Schwarze), bind 1, 6. opl., og artikel 34, nr. 35, s. 1207.

24 — Jf. s. 9 i forelæggelseskendelsen.

64. Sagsøgeren har ganske vist ret i, at det ikke kan udelukkes, at det sukker, der som følge af tilbagetrækningen er blevet fremstillet over produktionstærsklen, og som først kan sælges som kvotesukker i det følgende produktionsår, ikke altid vil kunne opnå referenceprisen. Imidlertid har Rådet i denne forbindelse påpeget, at forordning nr. 318/2006 ikke længere garanterer, at der kan sælges til en referencepris, efter at interventionsprisen blev afskaffet ved reformen af den fælles markedsordning for sukker fra 2006. Desuden fremgår det af artikel 18, stk. 2, i denne forordning, at interventionsprisen for kvotesukker andrager 80% og ikke 100% af referenceprisen.

65. En producent kan derfor ikke regne med altid at kunne opnå referenceprisen. I sidste ende afhænger sukkersalget imidlertid af mange økonomiske faktorer. Den faktiske markedspris afhænger nemlig hovedsageligt af udbud og efterspørgsel, således at en producent eventuelt også vil kunne opnå en højere pris end referenceprisen for de sukkermængder, der er omfattet af tilbagetrækningen.

66. Endvidere må Rådets og Kommissionens anbringende om, at en tilbagetrækning i sidste ende er til fordel for producenterne, tiltrædes. Tilbagetrækningsordningen har som allerede anført [25] til formål at holde sukkerprisen på et niveau, der ligger tæt på referenceprisen, dvs. på et niveau, der ligger over interventionsniveauet. Derigennem opvejes eventuelle tab, der opstår direkte som følge af tilbagetrækningen, indirekte via en generel prisstigning på kvotesukker, der netop kan opnås med denne foranstaltning.

67. Sagsøgerens påstand om, at tilbagetrækningen navnlig berører konkurrencedygtige producenter, må afvises som uholdbar. Det forholder sig tværtimod således, at tilbagetrækningen berører alle virksomheder, der har fået tildelt kvoter. Dette udgangspunkt er dog i sig selv neutralt, da det ikke differentierer på grundlag af de berørte virksomheders effektivitet og konkurrenceevne. Derfor gælder der samme konkurrencevilkår for alle virksomheder, uanset deres effektivitet. Påstanden om forskelsbehandling og konkurrenceforvridning er således ubegrundet.

68. Uagtet dette er virksomheder som sagsøgeren ikke fritaget for en generel pligt til at

25 — Jf. punkt 40 i nærværende forslag til afgørelse.

udvise omhu i egen interesse [26], der indebærer, at de navnlig har pligt til i videst muligt omfang at afværge eventuelle negative økonomiske konsekvenser af en tilbagetrækning. Denne pligt indbefatter, at der træffes alle nødvendige foranstaltninger, herunder en tilpasning af produktionen, så snart Kommissionens meddelelser indikerer en tilbagetrækning. Således havde Kommissionen den 3. februar 2006 ved en meddelelse i *EU-Tidende* [27] gjort opmærksom på, at den på grund af den forventede markedssituation i EU for sukker i produktionsåret 2006/2007 kunne tænkes at ville gøre brug af den mulighed for at indføre tilbagetrækning som overgangsordning, som Kommissionen var blevet tillagt af Rådet. Forordning nr. 493/2006, hvorved Kommissionen fastsatte tilbagetrækningen for dette produktionsår, blev offentliggjort i marts 2006. På dette tidspunkt havde sagsøgeren følgelig mulighed for at reducere sin produktion for det pågældende produktionsår [28] til den passende mængde for at forhindre, at de tilbagetrukne sukkermængder skulle overføres eller afsættes uden for sukkerkvoterne.

d) Resultat

69. På baggrund heraf må det konkluderes, at fællesskabslovgiver ved fastsættelsen af, hvordan omstruktureringsafgiften skal beregnes, har taget hensyn til alle væsentlige aspekter, herunder fordele og ulemper for virksomhederne.

70. Anvendelsen af den abstrakt tildelte kvote i henhold til artikel 11 i forordning nr. 320/2006 som grundlag for beregningen af omstruktureringsafgiften er, henset til

26 — Domstolen har tidligere i forbindelse med undersøgelsen af gyldigheden af en forordning påpeget, at berørte parter er forpligtet til at udvise omhu ved at afværge skader, jf. dom af 14.3.1973, sag 57/72, Westzucker, Sml. s. 321, præmis 20.

27 — I meddelelsen fra Kommissionen til sukkerroe- og sukkerproducenter af 3.2.2006, EUT C 27, s. 8, står der: »Kommissionen henleder sukkerroe- og sukkerproducenters opmærksomhed på den forventede markedssituation i EU for sukker for produktionsåret 2006/07. Som følge især af de lagre, der ophobedes i produktionsåret 2004/2005 og de eksportregler og -begrænsninger, som Verdenshandelsorganisationen har vedtaget, er det ikke usandsynligt, at produktionsåret 2006/07 begynder med ret så betydelige sukkerlagre og færre afsætningsmuligheder end tidligere. Under sådanne omstændigheder vil reformen af den fælles markedsordning for sukker og den omstrukturering af sukkerproduktionen, der vil blive gennemført som led heri, ikke være langt nok fremme til at sikre ligevægt på sukkermarkedet allerede fra produktionsåret 2006/07. *Det kan derfor ikke udelukkes, at Kommissionen bliver nødt til at træffe særlige forvaltningsforanstaltninger for sukkerroer sået med henblik på høst i 2006/07.* Sådanne foranstaltninger, der træffes i form af overgangsforanstaltninger under de beføjelser, som Rådet kan tildele Kommissionen, kunne bl.a. vedrøre størrelsen af den produktion, der kan komme ind under kvoterne for produktionsåret 2006/07, og bestemmelserne for afsætning af C-sukker fremstillet i produktionsåret 2005/06.«

28 — I henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 318/2006 begynder produktionsåret for alle de i stk. 1 nævnte produkter den 1.10. og slutter den 30.9. i det følgende år. Produktionsåret 2006/2007 begynder dog i henhold til artikel 1, stk. 2, andet afsnit, den 1.7.2006 og slutter den 30.9.2007.

formålet med omstruktureringen af sukkerindustrien og i betragtning af det vide skøn, som fællesskabslovgiver er blevet tildelt på området for den fælles landbrugspolitik, ikke åbenbart uhensigtsmæssig og udgør heller ikke en uforholdsmæssig byrde for producenterne.

2. Formodet tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling

a) Fastsættelse af efterprøvelsens omfang

71. Efter fast praksis forbydes det i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF, fastsatte forbud mod forskelsbehandling mellem producenter eller forbrugere inden for Fællesskabet, at ensartede forhold behandles forskelligt, og at forskellige forhold behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet [29]. De foranstaltninger, som de fælles markedsordninger indebærer, navnlig disses interventionsmekanismer, må derfor kun differentieres efter regioner og andre produktions- og forbrugsvilkår på grundlag af objektive kriterier, der sikrer en forholdsmæssig fordeling af fordele og ulemper mellem de berørte, uden at der sondres mellem medlemsstaternes områder [30].

72. Da det derudover drejer sig om domstolsprøvelsen af betingelserne for, om det i

29 — Domstolen har i sin faste praksis forklaret, at fællesskabsrettens forbud mod forskelsbehandling i artikel 34, stk. 2, EF er et konkret udtryk for det generelle lighedsprincip, der er et af de grundlæggende principper inden for fællesskabsretten, og hvorefter ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet. Jf. om det generelle, men også om det specifikke forbud mod forskelsbehandling i artikel 34, stk. 2, EF, dom af 23.10.2007, sag C-273/04, Polen mod Rådet, Sml. I, s. 8925, præmis 86, af 22.6.2006, sag C-182/03, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5479, præmis 170, af 30.3.2006, forenede sager C-87/03 og C-100/03, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 2915, præmis 48, af 6.3.2003, sag C-14/01, Niemann, Sml. I, s. 2279, præmis 49, af 13.4.2000, sag C-292/97, Karlsson m.fl., Sml. I, s. 2737, præmis 39, af 10.3.1998, sag C-122/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 973, præmis 62, af 17.4.1997, sag C-15/95, EARL de Kerlast, Sml. I, s. 1961, præmis 35, af 17.10.1995, sag C-44/94, Fishermen's Organisations m.fl., Sml. I, s. 3115, præmis 46, af 27.1.1994, sag C-98/91, Herbrink, Sml. I, s. 223, præmis 27, af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 18, af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 13, af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 25, af 25.11.1986, forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch, Sml. s. 3477, præmis 9, og af 27.3.1980, forenede sager 66/79, 127/79 og 128/79, Salumi m.fl., Sml. s. 1237, præmis 14, domme af 19.10.1977, forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel og Ströh, Sml. s. 1753, præmis 7, og forenede sager 124/76 og 20/77, Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson og Providence agricole de la Champagne, Sml. s. 1795, præmis 16, og dom af 25.10.1978, sag 125/77, Koninklijke Scholten-Honig og De Bijenkorf, Sml. s. 1991, præmis 26, samt dommen i sagen Royal Scholten-Honig og Tunnel Refineries, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 26, og mit forslag til afgørelse af 3.2.2009 i Horvath-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 8, punkt 99 f.

30 — Dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 28, præmis 25, dom af 19.3.1992, sag C-311/90, Hierl, Sml. I, s. 2061, præmis 18, og af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 67.

artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF opstillede forbud mod forskelsbehandling er blevet overholdt, har fællesskabslovgiver som allerede nævnt på den fælles landbrugspolitiks område vide skønsmæssige beføjelser i overensstemmelse med det politiske ansvar, der er tillagt denne ved artikel 34 EF til 37 EF [31].

73. Den forelæggende rets tvivl med hensyn til gyldigheden af artikel 11 i forordning nr. 320/2006 er baseret på de argumenter, som sagsøgeren har fremført i hovedsagen, og som er gengivet i forelæggelseskendelsen. Ifølge disse argumenter mener sagsøgeren at være blevet stillet ringere som følge af den forebyggende tilbagetrækning, idet tilbagetrækningen ikke sker på samme grundlag for alle virksomheder, men under anvendelse af koefficienter, der er fastsat forskelligt for de enkelte medlemsstater. Efter sagsøgerens opfattelse er det udtryk for en forskelsbehandling, når virksomheder i de medlemsstater, der i højere grad er berørt af tilbagetrækningen, kan sælge forholdsmæssigt mindre sukker til referenceprisen. Denne forskelsbehandling forstærkes ifølge sagsøgeren yderligere af, at omstruktureringsafgiften beregnes af den tildelte kvote, fordi de berørte virksomheder er tvunget til at sælge den resterende sukkerproduktion til en endnu lavere referencepris.

74. Rådet og Kommissionen har ganske vist med rette henvist til, at sagsøgerens bemærkninger i det væsentlige omhandler den forebyggende tilbagetrækning som ordning efter artikel 3 i forordning nr. 493/2006, mens det andet præjudicielle spørgsmål egentlig vedrører gyldigheden af artikel 11 i forordning nr. 320/2006. Efter Kommissionens opfattelse bør den forelæggende rets spørgsmål om gyldigheden derfor betragtes som ubegrundet, i og med at der af denne bestemmelse ikke fremgår nogen enkeltheder vedrørende tilbagetrækningsordningen. Alligevel mener jeg, at sagsøgerens bemærkninger absolut har en vis relevans for undersøgelsen af det andet præjudicielle spørgsmål. På baggrund af omstændighederne i hovedsagen kan konsekvenserne af, at omstruktureringsafgiften beregnes på grundlag af den tildelte kvote, ikke vurderes nøjagtigt, hvis der samtidig ses bort fra, hvordan tilbagetrækningen påvirker sukkerproducenterne. Desuden har alle procesdeltagere fremsat bemærkninger til gyldighedsspørgsmålet, hvorved omfanget af Domstolens undersøgelse i den præjudicielle sag er blevet udvidet tilsvarende.

75. I sin undersøgelse af dette klagepunkt skal Domstolen således inddrage de argumenter, som sagsøgeren har anført, for så vidt som de vedrører gyldigheden af artikel 11 i forordning nr. 320/2006.

31 — Dommen i sagen Wuidart m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 28, præmis 14.

b) Undersøgelse af en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling

76. Det skal indledningsvis præciseres, at den betaling af den midlertidige omstruktureringsafgift, der er fastsat i denne bestemmelses artikel 1, ikke i sig selv kan anses for en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling, da alle tilbageblevne virksomheder på sukkermarkedet skal betale dette beløb beregnet på grundlag af de kvoter, som de er blevet tildelt. I øvrigt har sagsøgeren heller ikke kritiseret, at virksomheder, der giver endeligt afkald på deres kvote, ikke også inddrages i finansieringen af omstruktureringsfonden.

i) Koefficientsystemets virkemåde

77. Inden jeg ser nærmere på påstanden om den uensartede og dermed formodede diskriminerende gennemførelse af tilbagetrækningen, vil det være hensigtsmæssigt at gennemgå koefficientsystemets virkemåde samt dets formål og indhold.

78. Ved artikel 44 i forordning nr. 318/2006 fik Kommissionen af Rådet bemyndigelse til at vedtage foranstaltninger for at lette overgangen fra markedssituationen i året 2005/2006 til markedssituationen i produktionsåret 2006/2007, navnlig ved at nedsætte den mængde, der kan produceres under kvoten. En af disse foranstaltninger er den forebyggende tilbagetrækning i henhold til artikel 3 i forordning nr. 493/2006.

79. Den heri fastlagte tærskel beregnes i henhold til denne bestemmelses stk. 2 ved at multiplicere den kvote, der er tildelt virksomheden i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 318/2006, med summen af to koefficienter, der er angivet i artikel 3, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 493/2006. Det drejer sig for det første om den koefficient, der er fastsat i bilag I til forordning nr. 493/2006, der ifølge Kommissionens forklaringer er en kombination af anvendelsen af artikel 10, stk. 6, i forordning nr. 1260/2001 [32] med den metode, der er fastsat for tilbagetrækningen i artikel 19 i forordning nr. 318/2006. Den anden koefficient tager højde for medlemsstaternes bestræbelser med henblik på et endeligt kvoteafkald i produktionsåret 2006/2007 inden for rammerne af omstruk-

32 — Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19.6.2001 om den fælles markedsordning for sukker, EFT L 178, s. 1.

tureringsordningen i forordning nr. 320/2006, og den blev fastsat af Kommissionen ved forordning nr. 1541/2006 [33].

ii) Bedømmelse

— Relevant referenceramme

80. Det af sagsøgeren anførte vedrører åbenbart anvendelsen af den i artikel 3, stk. 2, litra b), i forordning nr. 493/2006 fastsatte koefficient.

82. Fastlæggelsen af tilbagetrækningstærsklen er baseret på en sammensat beregning, hvori indgår de ovennævnte koefficienter, men også den kvote, som den enkelte virksomhed senest er blevet tildelt. Tildelingen af den individuelle kvote foretages herefter i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 318/2006 af den enkelte medlemsstat på basis af den nationale kvote, som Rådet har fastsat.

81. Kommissionen og sagsøgeren har samstemmende anført [34], at anvendelsen af denne koefficient for overgangsåret 2006/2007 medfører, at tærsklen i produktionsåret 2006/2007 er højere, jo flere kvoter der er givet endeligt afkald på i henhold til artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 320/2006. Med andre ord betyder anvendelsen af denne koefficient for overgangsåret 2006/2007, at virksomheder i en medlemsstat, i hvilken der i produktionsåret 2006/2007 er givet endeligt afkald på færre kvoter, kan sælge mindre sukkermængder inden for kvoteordningens rammer, end hvis de havde været etableret i en medlemsstat, i hvilken der var blevet givet endeligt afkald på flere kvoter.

83. Da både fællesskabsretlige og nationalretlige faktorer spiller en rolle ved vurderingen af den byrde, der pålægges den enkelte virksomhed som følge af tilbagetrækningen, er det spørgsmålet, om referencerammen for vurderingen af, hvorvidt der foreligger en forskelsbehandling af de berørte virksomheder, skal fastlægges på fællesskabsniveau eller på nationalt niveau.

33 — Kommissionens forordning (EF) nr. 1541/2006 af 13.10.2006 om fastsættelse af koefficienten til fastlæggelse af tilbagetrækningstærsklen i artikel 3 i forordning (EF) nr. 493/2006, EUT L 283, s. 22.

34 — Jf. s. 6 i forelæggelseskendelsen.

84. Efter Domstolens praksis skal medlemsstaterne overholde princippet i artikel 34, stk. 2, EF ved gennemførelsen af en fællesskabsretlig ordning, herunder navnlig når denne ordning giver dem mulighed for at vælge mellem flere bestemmelser for anvendelsen eller alternativer [35]. Forbuddet mod forskelsbehandling som objektiv norm gælder derfor ikke kun for fællesskabslovgiver, som det i første linje tager sigte på, men også for medlemsstaterne, når disse opstiller regler, f.eks. på grundlag af en beføjelse i henhold til en fællesskabsforordning eller til gennemførelse af en sådan [36].

85. For så vidt angår den foreliggende sag mener jeg, at referencerammen for vurderingen af, hvorvidt der foreligger forskelsbehandling, skal fastlægges på fællesskabsniveau og ikke på nationalt niveau. Det afgørende er efter min opfattelse, hvilken beslutningstagende institution der i sidste ende vil blive anset for ansvarlig for forskelsbehandlingen. Kommissionen har ganske vist ret i, at bemyndigelsen til at tildele kvoter i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 318/2006 rent faktisk giver den enkelte medlemsstat en vis skønsbeføjelse med henblik på at fastlægge den industripolitiske kurs. Retligt set er der dog i sidste ende tale om en handling, som fællesskabsrådgiver må anses for ansvarlig for, idet Rådet og Kommissionen gennem fastsættelsen af de landespecifikke koefficienter og kvoter har skabt grundlaget for en ensartet sænkning af overproduktionen i alle medlemsstater. Medlemsstaternes muligheder for selv at træffe beslutninger, f.eks. i forbindelse med nytildeling og nedskæring af kvoter, som Kommissionen henviser til, ændrer ikke på den kendsgerning, at det i sidste ende var fællesskabslovgiver, der traf de afgørende beslutninger om sukkermarkedets udformning. Fællesskabslovgiver har skabt en markedsordning for sukker, der gælder for hele Fællesskabet, og inden for rammerne af denne ordning kan fællesskabslovgiver gøre brug af forskellige mekanismer med henblik på tilpasning af produktionen, herunder den i sagen omtvistede forebyggende tilbagetrækning efter artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 493/2006.

86. Referencerammen for vurderingen af, hvorvidt der foreligger en forskelsbehandling, skal som følge heraf fastlægges på fællesskabsniveau. Derfor er det under omstændigheder som dem, der foreligger i denne sag, principielt retligt muligt at sammenligne sagsøgerens situation med situationen for en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat.

35 — Klensch-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 28, præmis 10, dom af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 19, af 11.7.1989, forenede sager 196/88-198/88, Daniel Cornée, Sml. s. 2309, præmis 20 f., og af 14.7.1994, sag C-351/92, Graff, Sml. I, s. 3361, præmis 17 og 18.

36 — I denne retning T. Van Rijn., l.c., fodnote 23, artikel 34 EF, nr. 59.

— Forskelsbehandling

87. Sagsøgeren mener, at koefficientsystemet medfører en forskelsbehandling af producenterne. Sagsøgeren henviser i den forbindelse til en selvkonstrueret hypotetisk situation, som skal anskueliggøre den virkning af dette system, der er beskrevet i punkt 81 i nærværende forslag til afgørelse [37].

88. Sagsøgeren foretager med udgangspunkt i denne hypotetiske situation en sammenligning af virkningerne af en ulige kvotenedsættelse i to lige store medlemsstater med lige store kvoter, som hver er opdelt i lige andele på to virksomheder etableret i landet. Hvis en ud af to producerende sukkerfabrikker i en medlemsstat helt eller delvis indstiller sin produktion og giver afkald på sin kvote i henhold til artikel 3 i forordning nr. 320/2006, begunstiges den anden virksomhed i medlemsstaten, som opretholder sukkerproduktionen i fuldt omfang, indirekte ved den anden virksomheds adfærd. I forhold til de tilsvarende virksomheder i den anden medlemsstat, hvor ingen af de to virksomheder giver afkald på eller indskrænker sin produktion, nedsættes virksomhedens kvote i mindre grad, da den anden virksomhed giver afkald på kvoten, hvilket er et forhold, som en virksomhed ikke har indflydelse på. Virksomheder i medlemsstater berørt af en kraftigere nedsættelse kunne i sammenligning med virksomheder i andre medlemsstater sælge forholdsmæssigt mindre sukkermængder til referenceprisen på 631,9 EUR pr. ton i produktionsåret 2006/2007. Allerede herved foreligger der efter sagsøgerens opfattelse en forskelsbehandling i artikel 34, stk. 2, EF's forstand.

89. I denne forbindelse er det efter min opfattelse tilstrækkeligt at anføre, at ingen af parterne for alvor har bestridt, at anvendelsen af koefficientsystemet har den ovenfor beskrevne virkning. Det kan derfor ikke udelukkes, at to virksomheder i to forskellige medlemsstater påvirkes forskelligt af en tilbagetrækning afhængig af, hvor stor en andel af virksomhederne i den enkelte medlemsstat der giver endeligt afkald på produktionen. Hvis man, som sagsøgeren åbenbart gør det, lægger til grund, at de berørte virksomheder i det mindste formelt set er lige [38], ville der under sådanne omstændigheder rent faktisk være tale om forskellig behandling.

37 — Jf. s. 7 i forelæggelseskendelsen.

38 — Et formelt standpunkt siger imidlertid ikke noget om, hvorvidt de berørte virksomheder i materiel henseende rent faktisk er lige. Dette vil dog, henset til de særlige forhold i hvert enkelt tilfælde (f.eks. produktion, efterspørgsel, virksomhedens økonomiske situation og størrelse), sjældent eller næsten aldrig være tilfældet. Som J. Schwarze, med rette anfører i *European Administrative Law*, 1. Aufl., Luxemburg, 2006, s. 548, kan lighed aldrig være absolut, men kun delvis og kun i relation til bestemte kendetegn og forhold. En dom, der bekræfter eller udelukker ligheden mellem to objekter, der skal sammenlignes, kan kun være relativt gyldig. Ud fra forfatterens synspunkt ville det være fuldstændig ulogisk at påstå, at to objekter er helt identiske. For så vidt angår den foreliggende sag har sagsøgeren ikke anført argumenter eller kriterier for sin opfattelse af, at sagsøgeren er i samme situation som andre berørte sukkerproducerende virksomheder.

— Begrundelse

90. Spørgsmålet er, om en sådan potentiel forskelsbehandling af virksomheder fra en medlemsstat til en anden kan begrundes objektivt.

91. Indledningsvis bemærkes, at tilbagetrækningsordningen, hvis man ser nærmere på dens virkemåde og formål, er en mekanisme, der giver mulighed for at differentiere i hvert enkelt tilfælde. I modsætning til hvad sagsøgeren har antydet, differentieres der ved fastlæggelsen af tilbagetrækningstærsklen ikke på grundlag af medlemsstaternes produktionsbetingelser i området, men efter de produktionsbetingelser, der gælder dér. Den dér gældende tilbagetrækningsordning, som fællesskabslovgiver har konstrueret, er nemlig kendetegnet ved, at den i særlig høj grad tager højde for de særlige forhold, der gør sig gældende for sukkerproduktionen i den enkelte medlemsstat. Denne differentiering muliggøres dels af den allerede beskrevne måde, hvorpå koefficientsystemet virker, dels af den tildeling af enkeltkvoter, der hovedsageligt er overladt til medlemsstaternes skøn. De anvendte kriterier for en differentiering er således lovlige i henhold til retspraksis [39].

92. For så vidt angår efterprøvelsen af, om der foreligger en lovlig grund til en forskelsbehandling, henvises der til Domstolens praksis [40], hvorefter Kommissionen i forbindelse med markedsindgreb råder over en vidtgående skønsbeføjelse, der udelukker enhver automatik, og som skal udøves i lyset af de økonomiske mål, der er opstillet i den til enhver tid gældende forordning om ordningen for den fælles markedsordning for sukker. Heraf har Domstolen udledt, at retsinstanserne ved kontrollen af, om denne beføjelse udøves retmæssigt, ikke må sætte deres vurderinger vedrørende de pågældende spørgsmål i stedet for de kompetente myndigheders, men skal begrænse sig til at efterprøve, om myndigheden i denne forbindelse har gjort sig skyldig i åbenbare fejlvurderinger eller magtfordrejning. Det samme må gælde i forbindelse med den retlige efterprøvelse af en forskelsbehandling, som Kommissionen er ansvarlig for [41].

93. For det første finder jeg, at Kommissionens forklaring [42], hvorefter fællesskabslovgiver har ønsket at tage hensyn til forskellene i

39 — Jf. punkt 71 i forelæggelseskendelsen.

40 — Westzucker-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 25, præmis 14.

41 — Jf. dom af 29.2.1996, forenede sager C-296/93 og C-307/93, Frankrig og Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 795, præmis 31, og af 17.7.1997, sag C-354/95, National Farmers' Union, Sml. I, s. 4559, præmis 50. G. Thiele henviser i *EUV/EGV Kommentar* (udg. af C. Calliess og M. Ruffert), artikel 34, punkt 57, s. 684, til fællesskabslovgivers skønsbeføjelse på området for den fælles landbrugspolitik og antager, at der af denne grund kun vil blive stillet spørgsmålstegn ved en politisk beslutning, såfremt den ud fra de oplysninger, som er fællesskabslovgiver bekendt på det tidspunkt, hvor beslutningen træffes, er åbenbart fejlagtig. A. Iliopouliou anfører i »Le principe d'égalité et de non-discrimination«, *Droit Administratif Européen* (udg. af J.-B. Auby og J. Dutheil de la Rochere), Bruxelles, 2007, s. 446, at Domstolen som regel indtager en ret reserveret holdning og henviser til fællesskabsinstitutionernes vide skønsbeføjelse i forbindelse med vurderingen af en sammensat økonomisk situation.

42 — Jf. punkt 53 i Kommissionens indlæg.

de bestræbelser, som de enkelte medlemsstater gør sig med henblik på restruktureringen af sukkermarkedet, samt andre særlige situationer i visse medlemsstater, er relevant for undersøgelsen af, hvorvidt ordningen er begrundet.

94. Ligeledes anser jeg Rådets forklaring [43], hvorefter Kommissionen inden for gennemførelsesbestemmelsernes rammer har fastlagt koefficienter for at nedbringe overproduktionen ligeligt i alle medlemsstater og for at opnå ligevægt i produktionen i hele Fællesskabet, for relevant. Rådet anfører, at instrumenter til regulering af markedet, såsom tilbagetrækningen, eventuelt også anvendes forskelligt for at opnå strukturel ligevægt i Fællesskabet. Hvis de virksomheder, der er etableret i en medlemsstat, frivilligt giver afkald på deres kvoter, har denne medlemsstat allerede nedbragt produktionen til et vist niveau. I de medlemsstater, hvor produktionskvoterne blev udnyttet fuldt ud, var der derimod, som Rådet anfører, brug for tilbagetrækningsordningen for at nedsætte den produktionskvote, som den enkelte medlemsstat var blevet tildelt, proportionalt.

95. Målsætningen om at opnå en proportional nedsættelse af den tildelte produktionskvote under hensyntagen til sukkerproduktionen i hver enkelt medlemsstat med henblik på en ensartet prisstabilisering i hele Fællesskabet kan ud fra mit synspunkt helt igennem tjene som begrundelse for en differentieret tilgang ved gennemførelsen af tilbagetrækningen, dels fordi den tager højde for princippet om ensartethed på det europæiske indre marked, hvorefter der kræves fælles priser for de regulerede produkter [44], dels fordi en tilbagetrækning i sidste ende er til gavn for alle sukkerproducenter i Fællesskabet, herunder sagsøgeren.

96. Derimod kan fællesskabslovgiver ikke kritiseres for, at man i udøvelsen af sine beslutningsbeføjelser i forbindelse med tilbagetrækningsordningen har valgt en differentierende tilgang, der tager hensyn til de givne forhold i hver enkelt medlemsstat, navnlig den individuelle kvotetildeling pr. virksomhed i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 318/2006 samt andelen af kvoter, der er

43 — Jf. punkt 45 i Rådets indlæg.

44 — Jf. I Halla-Heißen og F. Nonhoff, *Marktordnungsrecht — Marktordnungswaren im grenzüberschreitenden Warenverkehr*, Køln, 1997, s. 34. Herefter kan der ud fra de ordninger, der er vedtaget på grundlag af den fælles landbrugspolitiks målsætninger, identificeres tre væsentlige grundprincipper: markedets enhed, fællesskabspræferencen og økonomisk solidaritet. Markedets enhed indebærer i første række fri bevægelighed for landbrugsprodukter mellem medlemsstaterne. Told og handelshindringer samt enkeltstaters subventioner til deres landbrug, der kan føre til en konkurrenceforvridning, må ikke forekomme. Det må reelt ikke gøre nogen forskel, om en varetransaktion finder sted i en medlemsstat eller på det indre marked. Dette forudsætter i første række fælles priser og konkurrenceregler.

givet endeligt afkald på i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 320/2006.

97. En differentierende tilgang er for det første nødvendig af organisatoriske grunde, da medlemsstaterne på grundlag af deres nøje kendskab til produktionsstrukturerne og -betingelserne i de enkelte stater bedre er i stand til at vurdere, hvorvidt sukkerproducenter er støtteberettigede ud fra visse saglige kriterier, f.eks. den regionale specialisering [45] og konkurrenceevne. Derved at tyngdepunktet ligger på en styring af sukkerproduktionen, bidrager medlemsstaterne i sidste ende også til opfyldelsen af Fællesskabets omstruktureringsmål.

98. For det andet har Rådet ret i, at det er nødvendigt at fastlægge forskellige tilbagetrækningstærskler afhængig af, hvor høj andelen er af de kvoter, hvorpå der er givet endeligt afkald. Henset til behovet for en proportional reduktion af sukkerproduktionen i hele Fællesskabet, forekommer det rimeligt at fastlægge en højere tilbagetrækningstærskel i de medlemsstater, i hvilke produktionen allerede er blevet sænket til et vist niveau. Omvendt er der i en medlemsstat, hvor der ikke er blevet gjort brug af muligheden for kvoteafkald med økonomisk støtte, brug for en lavere tilbagetrækningstærskel.

99. Efter en bedømmelse af alle de faktiske omstændigheder og argumenter, der er blevet fremført for Domstolen, er jeg af den opfattelse, at der ikke er anledning til at tro, at anvendelsen af det omtvistede koefficientsystem ved fastlæggelsen af tilbagetrækningstærsklen er forbundet med åbenbare fejlvurderinger eller magtfordrejning. Foranstaltningen giver heller ikke anledning til at antage, at fællesskabslovgiver har overskredet sine skønsbeføjelser.

100. Det følger af det ovenstående, at der ikke foreligger en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling i henhold til artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF.

45 — Domstolen har i Eridania-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 20, fastslået, at en opdeling af de fastsatte sukkerkvoter på enkelte virksomheder på grundlag af deres faktiske produktion er begrundet, da en sådan fordeling af byrderne er i overensstemmelse med det princip om regional specialisering, hvorpå det fælles marked er baseret, og hvorefter det kræves, at produktionen skal finde sted dér, hvor det økonomisk set er mest hensigtsmæssigt. Endvidere er fordelingen i overensstemmelse med princippet om producentsolidaritet, da produktionen repræsenterer et begrundet kriterium for vurderingen såvel af producenternes økonomiske potentiale som af de fordele, som de har af systemet.

VII — Forslag til afgørelse

101. På baggrund af de ovennævnte overvejelser foreslår jeg Domstolen at besvare Verwaltungsgerichtshofs præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»1) Artikel 11 i forordning (EF) nr. 320/2006 skal fortolkes således, at også en sukkerkvote, der ikke kan udnyttes som følge af en forebyggende tilbagetrækning i henhold til artikel 3 i Kommissionens forordning (EF) nr. 493/2006 af 27. marts 2006, skal indgå i fastsættelsen af den midlertidige omstruktureringsafgift.

2) Artikel 11 i forordning nr. 320/2006 er forenelig med primærretten og navnlig med forbuddet mod forskelsbehandling i henhold til artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF og proportionalitetsprincippet.«