CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
V. TRSTENJAK
van 18 februari 2009 [1]

I — Inleiding

1. In deze procedure ter verkrijging van een prejudiciële beslissing dient het Hof twee prejudiciële vragen te beantwoorden van het Oostenrijkse Verwaltungsgerichtshof (hierna: „verwijzende rechter") over de uitlegging en eventueel de geldigheid van artikel 11 van verordening (EG) nr. 320/2006 van de Raad van 20 februari 2006 tot instelling van een tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie in de Europese Gemeenschap en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1290/2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. [2]

2. Dit verzoek vindt plaats in het kader van een procedure tussen Agrana Zucker GmbH (hierna: „verzoekster") en het Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (hierna: „verweerder") betreffende het rechtsgevolg van een op grond van artikel 11 van verordening (EG) nr. 320/2006 gegeven besluit, waarmee laatstgenoemde verzoekster tot betaling van de eerste tranche van de tijdelijke herstructureringsheffing voor het verkoopseizoen 2006/07 heeft verplicht.

3. De verwijzende rechter wenst door middel van zijn eerste prejudiciële vraag in wezen te vernemen of het bedrag van de te betalen herstructureringsheffing berekend moet worden op grond van het volledige toegekende quotum dan wel of de berekening alleen moet plaatsvinden op grond van het daadwerkelijk ter beschikking staande quotum na aftrek van de wegens de preventieve onttrekking aan de markt onttrokken hoeveelheid. De tweede prejudiciële vraag betreft daarentegen het onderzoek naar de verenigbaarheid van artikel 11 van verordening (EG) nr. 320/2006 met het primaire gemeenschapsrecht.

II — Rechtskader

4. In het kader van de hervorming van de gemeenschappelijke ordening der markten (GOM) in de sector suiker heeft de Raad op 20 februari 2006 zowel verordening (EG) nr. 318/2006 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker [3] alsook verordening (EG) nr. 320/2006 vastgesteld. Overeenkomstig artikel 44 van verordening nr. 318/2006 heeft de Commissie overgangsmaatregelen vastgesteld.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.
2 — PB L 58, blz. 42.
3 — PB L 58, blz. 1.

Verordening nr. 318/2006

5. De nieuwe, bij verordening nr. 318/2006 ingevoerde instrumenten voor de ordening der markten behelzen onder meer de onttrekking van suiker aan de markt overeenkomstig artikel 19 van deze verordening, dat onder meer het volgende bepaalt:

„1. Om het structurele marktevenwicht in stand te houden bij een prijsniveau dat dicht bij de referentieprijs ligt, kan met inachtneming van de verplichtingen van de Gemeenschap die voortvloeien uit de overeenkomstig artikel 300 van het Verdrag gesloten overeenkomsten, een voor alle lidstaten gemeenschappelijk percentage quotumsuiker […] aan de markt worden onttrokken tot het begin van het volgende verkoopseizoen.

[…]

2. Het in lid 1 bedoelde onttrekkingspercentage wordt uiterlijk op 31 oktober van het betrokken verkoopseizoen bepaald op basis van de voor dat verkoopseizoen verwachte markttendensen.

3. Elke onderneming die over een quotum beschikt, slaat gedurende de periode van onttrekking aan de markt op eigen kosten de hoeveelheden suiker op die overeenstemmen met de toepassing van het in lid 1 bedoelde percentage op haar quotumproductie voor het betrokken verkoopseizoen.

De in een verkoopseizoen aan de markt onttrokken hoeveelheden suiker worden behandeld als de eerste hoeveelheden die worden geproduceerd binnen het quotum voor het volgende verkoopseizoen. Met inachtneming van de verwachte tendensen op de suikermarkt kan evenwel volgens de in artikel 39, lid 2, bedoelde procedure worden besloten om alle aan de markt onttrokken suiker […] dan wel een deel daarvan […] te beschouwen als:

— […] overtollige suiker […] die beschikbaar is om industriële suiker […] te worden,

— hetzij tijdelijke quotumproductie, waarvan een deel voor de uitvoer kan worden gereserveerd met inachtneming van de verbintenissen van de Gemeenschap uit hoofde van op grond van artikel 300 van het Verdrag gesloten overeenkomsten.

[…]”

Verordening nr. 320/2006

6. Artikel 11 van verordening nr. 320/2006 regelt de tijdelijke herstructureringsheffing. Dit artikel bepaalt met name het volgende:

„1. Er wordt een tijdelijke herstructureringsheffing per verkoopseizoen per ton quotum betaald door ondernemingen waaraan een quotum is toegekend.

Voor de quota waarvan een onderneming vanaf een bepaald verkoopseizoen overeenkomstig artikel 3, lid 1, afstand heeft gedaan, hoeft voor dat verkoopseizoen en de daaropvolgende verkoopseizoenen geen tijdelijke herstructureringsheffing te worden betaald.

2. De tijdelijke herstructureringsheffing voor suiker en inulinestroop wordt vastgesteld op:

— EUR 126,40 per ton quotum voor het verkoopseizoen 2006/2007,

— EUR 173,80 per ton quotum voor het verkoopseizoen 2007/2008,

— EUR 113,30 per ton quotum voor het verkoopseizoen 2008/2009.

De tijdelijke herstructureringsheffing per verkoopseizoen voor isoglucose wordt vastgesteld op een bedrag dat gelijk is aan 50 % van de in de eerste alinea vastgestelde bedragen.

3. De lidstaten zijn tegenover de Gemeenschap aansprakelijk voor de op hun grondgebied te innen tijdelijke herstructureringsheffing.

De lidstaten maken de tijdelijke herstructureringsheffing in twee tranches als volgt aan het herstructureringsfonds over:

— 60 % uiterlijk op 31 maart van het betrokken verkoopseizoen

en

— 40 % uiterlijk op 30 november van het daaropvolgende verkoopseizoen.

[…]

5. Het overeenkomstig lid 3 over te maken totaalbedrag van de tijdelijke herstructureringsheffingen wordt door de lidstaat over de ondernemingen op zijn grondgebied omgeslagen op basis van de voor het betrokken verkoopseizoen toegekende quota.

De ondernemingen betalen de tijdelijke herstructureringsheffingen in twee tranches:

— 60 % uiterlijk eind februari van het betrokken verkoopseizoen,

— 40 % uiterlijk op 31 oktober van het daaropvolgende verkoopseizoen.”

Verordening (EG) nr. 493/2006

7. Tot de overgangsmaatregelen die in verordening (EG) nr. 493/2006 van de Commissie van 27 maart 2006 inzake overgangsmaatregelen in het kader van de hervorming van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, en tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 1265/2001 en (EG) nr. 314/2002 [4], zijn vastgesteld teneinde de

4 — PB L 89, blz. 11.

overgang van de bestaande naar de nieuwe regeling te vergemakkelijken, behoort de „preventieve onttrekking aan de markt".

8. Dienaangaande bepaalt punt 6 van de considerans het volgende:

„Teneinde het marktevenwicht in de Gemeenschap te verbeteren zonder in het verkoopseizoen 2006/2007 nieuwe suikervoorraden te doen ontstaan, dient te worden voorzien in een overgangsmaatregel om de uit hoofde van dit verkoopseizoen in aanmerking komende quotumproductie te verminderen. Er moet een drempel worden vastgesteld boven welke de quotumproductie van elke onderneming als aan de markt onttrokken in de zin van artikel 19 van verordening (EG) nr. 318/2006 wordt beschouwd of, indien de onderneming hierom verzoekt, als buiten het quotum geproduceerde suiker in de zin van artikel 12 van die verordening. Gelet op de overgang tussen beide regelingen, moet deze drempel worden vastgesteld op basis van een combinatie, op voet van gelijkheid, van de in artikel 10 van verordening (EG) nr. 1260/2001 bedoelde methode en die van artikel 19 van verordening (EG) nr. 318/2006, en rekening houdend met de inspanningen van bepaalde lidstaten in het kader van het herstructureringsfonds dat is ingesteld bij verordening (EG) nr. 320/2006 […]"

9. Artikel 3 van verordening nr. 493/2006 legt de overgangsmaatregelen betreffende de preventieve onttrekking aan de markt vast als volgt:

„1. Voor elke onderneming wordt het deel van de productie van suiker […] van het verkoopseizoen 2006/2007 dat in het kader van de in bijlage III bij verordening (EG) nr. 318/2006 vastgestelde quota wordt geproduceerd boven de overeenkomstig lid 2 van dit artikel vastgestelde drempel, beschouwd als aan de markt onttrokken in de zin van artikel 19 van die verordening of, indien de betrokken onderneming hier vóór 31 januari 2007 om verzoekt, geheel of gedeeltelijk beschouwd als buiten het quotum geproduceerde suiker in de zin van artikel 12 van die verordening.

2. Voor elke onderneming wordt de in lid 1 bedoelde drempel vastgesteld door vermenigvuldiging van het aan de onderneming krachtens artikel 7, lid 2, van verordening (EG) nr. 318/2006 toegekende quotum met de som van de volgende coëfficiënten:

a) de in bijlage I bij de onderhavige verordening voor de betrokken lidstaat vastgestelde coëfficiënt;

b) de coëfficiënt die wordt verkregen door deling van het totaal van de quota waarvan voor het verkoopseizoen

2006/2007 in de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 3 van verordening (EG) nr. 320/2006 afstand is gedaan, door het totaal van de voor die lidstaat in bijlage III bij verordening (EG) nr. 318/2006 vastgestelde quota. De Commissie stelt deze coëfficiënt uiterlijk op 15 oktober 2006 vast.

Wanneer de som van coëfficiënten echter meer dan 1,0000 bedraagt, is de drempel gelijk aan het in lid 1 bedoelde quotum.

[…]"

III — Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

10. Bij besluit van verweerder van 26 juni 2006 over de toewijzing van quota voor de productie van suiker in de verkoopseizoenen 2006/2007 tot en met 2014/2015, respectievelijk bij besluit van 18 december 2006 over de toewijzing van aanvullende suikerquota, werd aan verzoekster een suikerquotum van in totaal 405 812,4 ton (387 326,4 ton suikerquotum vermeerderd met 18 486,0 ton aanvullend suikerquotum) toegekend. Bij besluit van 28 juni 2006 stelde verweerder uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 493/2006 voor de productie van quotumsuiker een drempel vast. Door deze preventieve onttrekking aan de markt werd het quotum van verzoekster met 57 246,84 ton verminderd.

11. Bij besluit van de Vorstand für den Geschäftsbereich I der Agrarmarkt Austria (een publiekrechtelijke rechtspersoon die door verweerder is aangesteld voor de inning van de vorderingen; hierna: „AMA") van 16 januari 2007 werd verzoekster gelast de eerste tranche te betalen van de tijdelijke herstructureringsheffing voor het verkoopseizoen 2006/2007, die op grond van het oorspronkelijke quotum was berekend, ten bedrage van 30 776 812,42 EUR.

12. Verzoekster stelde tegen dit besluit beroep in. Bij beslissing van 16 april 2007, over de gegrondheid waarvan de verwijzende rechter in het hoofdgeding moet oordelen, verklaarde verweerder het beroep ongegrond.

13. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat het in de administratiefrechtelijke procedure gaat om de vraag of de herstructureringsheffing volgens artikel 11, lid 2, van verordening nr. 320/2006 moet worden berekend over het totale toegekende quotum, zoals verweerder heeft gedaan, dan wel of het aan de berekening ten grondslag liggende quotum moet worden verminderd met het oog op de productiedrempel en de daaraan gekoppelde preventieve onttrekking aan de markt. Verzoekster stelt dat de herstructureringsheffing dient te worden berekend over slechts 348 565,56 ton (d.w.z. op grond van de feitelijke hoeveelheid van het suikerquotum) en niet over 405 812,4 ton (d.w.z. op grond van het oorspronkelijk toegekende doch later verminderde quotum), met name ook omdat zij het verschil tussen deze hoeveelheden niet als quotumsuiker op de markt heeft kunnen verkopen.

14. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat verzoekster van mening is dat het meenemen van de extra hoeveelheid — die op grond van de vermindering van het quotum overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 493/2006 in het verkoopseizoen 2006/2007 niet ter beschikking staat — bij de berekening van de grondslag van de in het verkoopseizoen 2006/2007 te betalen herstructureringsheffing gemeenschapsrechtelijk ongeoorloofd is, aangezien dit in strijd is met het primairrechtelijke beginsel van evenredigheid en het discriminatieverbod van artikel 34, lid 2, EG.

15. De verwijzende rechter gaat ervan uit dat verzoekster in het hoofdgeding niet bevoegd was tot het instellen van een beroep tot nietigverklaring overeenkomstig artikel 230 EG en zich derhalve in het hoofdgeding kan beroepen op de onrechtmatigheid van een gemeenschapshandeling.

16. Op grond van een en ander heeft het Verwaltungsgerichtshof de procedure geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 11 van verordening (EG) nr. 320/2006 van de Raad van 20 februari 2006 aldus worden uitgelegd, dat ook een suikerquotum dat ingevolge een preventieve onttrekking aan de markt overeenkomstig artikel 3 van verordening (EG) nr. 493/2006 van de Commissie van 27 maart 2006 niet ten volle kan worden gebruikt, in aanmerking moet worden genomen bij de berekening van de tijdelijke herstructureringsheffing?

2) Voor het geval vraag 1 bevestigend wordt beantwoord:

Is artikel 11 van verordening (EG) nr. 320/2006 verenigbaar met het primaire recht, inzonderheid met het uit artikel 34 EG voortvloeiende verbod van discriminatie en met het vertrouwensbeginsel?"

IV — Procesverloop voor het Hof

17. De verwijzingsbeschikking, gedateerd 19 november 2007, is op 28 januari 2008 ter griffie van het Hof binnengekomen.

18. De Raad, de regering van de Republiek Litouwen alsmede de Commissie hebben binnen de in artikel 23 van 's Hofs Statuut genoemde termijn schriftelijke opmerkingen ingediend.

19. Het Hof heeft in het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang een schriftelijke vraag aan de Commissie gesteld, die deze heeft beantwoord.

20. Aangezien geen der procespartijen om een mondelinge behandeling heeft verzocht, kon na de algemene vergadering van het Hof op 4 november 2008 de conclusie in deze zaak worden geformuleerd.

V — Voornaamste argumenten van partijen

21. Zowel de Raad als de Commissie is van mening dat artikel 11 van verordening nr. 320/2006 aldus moet worden uitgelegd dat ook het suikerquotum dat ingevolge een preventieve onttrekking aan de markt overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 493/2006 niet effectief kon worden gebruikt, in aanmerking moet worden genomen bij de berekening van de tijdelijke herstructureringsheffing.

22. De Litouwse regering is een geheel andere uitlegging toegedaan. Volgens haar moet het woord „quotum" in artikel 11 van verordening nr. 320/2006 aldus worden uitgelegd, dat het daarbij om het quotum gaat waarover de ondernemingen in het betrokken verkoopseizoen daadwerkelijk kunnen beschikken, dat wil zeggen het quotum dat ontstaat na de preventieve onttrekking aan de markt.

23. De Raad stelt in het bijzonder dat alleen de door hem voorgestelde uitlegging van artikel 11 van verordening nr. 320/2006 rekening houdt met de tekst en de doelstelling van deze bepaling. Daaruit blijkt duidelijk dat de herstructureringsheffing per ton van het aan een onderneming toegekende quotum moet worden geheven, waarbij alleen die ondernemingen die van hun quotum respectievelijk de productie definitief afstand hebben gedaan, van de volledige of gedeeltelijke betaling van de herstructureringsheffing moeten worden uitgezonderd. De aldus geheven bedragen vormen inkomsten bestemd voor de financiering van de herstructureringssteun en waarborgen een begrotingsevenwicht en -neutraliteit zoals de communautaire wetgever heeft gewenst.

24. Aangaande de vraag naar de rechtsgeldigheid van deze bepaling wijst de Raad erop dat de onttrekking aan de markt een legitieme doelstelling van de hervorming van de GOM voor suiker nastreeft, te weten het bereiken van het structurele evenwicht op een prijsniveau dat dicht bij de referentieprijs ligt. Ditzelfde geldt voor de regeling van de preventieve onttrekking aan de markt van artikel 3 van verordening nr. 493/2006, die als overgangsmaatregel is vastgesteld teneinde het evenwicht op de gemeenschappelijke markt te verbeteren, zonder dat in het

verkoopseizoen 2006/2007 nieuwe suikervoorraden zouden ontstaan. Bovendien is het negatieve effect van de onttrekking aan de markt voor een onderneming nauwelijks van belang in vergelijking met het positieve globale effect op de suikermarkt in de Gemeenschap. Aangezien overproductie wordt vermeden, kan een prijsniveau in het algemeen worden gehandhaafd dat dicht bij dat van de referentieprijs ligt, waarvan alle op de markt actieve ondernemingen uiteindelijk profiteren.

25. De Raad betwist dat er sprake is van een inbreuk op het verbod van discriminatie en wijst er in dit verband op dat alle ondernemingen de herstructureringsheffing op de berekeningsgrondslag van de hun toegekende quota moeten betalen. De verdeling van de quota en vervolgens het beheer daarvan door de lidstaten alsmede de volgens artikel 3 van verordening nr. 493/2006 toegepaste coëfficiënten hebben tot doel de overproductie in iedere lidstaat in gelijke mate te verminderen teneinde het productie-evenwicht in de gehele Gemeenschap te bereiken. Bij twee ondernemingen die in twee lidstaten zijn gevestigd, gaat het om verschillende situaties die niet op gelijke wijze kunnen worden behandeld. Hoe dan ook is een verschillende behandeling door de strekking van de coëfficiëntenregeling objectief gerechtvaardigd.

26. De Commissie voert voor de uitlegging van artikel 11 van verordening nr. 320/2006 in wezen dezelfde argumenten aan als de Raad.

27. In verband met de vraag naar de rechtsgeldigheid van dit artikel stelt de Commissie om te beginnen vast dat verzoekster en de verwijzende rechter de toelaatbaarheid van de met de suikerhervorming van het jaar 2006 nagestreefde doeleinden nimmer hebben betwijfeld. Voorts geeft zij als haar mening te kennen dat het doelmatig en zinvol is dat van de herstructureringsheffing niet de suikerhoeveelheden worden uitgesloten die op grond van andere marktmechanismen, met name de onttrekking aan de markt, weliswaar in het betrokken verkoopseizoen in het kader van de quotaregeling niet konden worden verkocht, maar die niet definitief aan de markt zijn onttrokken.

28. In de eerste plaats kan de financiering van de steun ten behoeve van de herstructurering alleen worden gewaarborgd wanneer een berekeningsgrondslag ter beschikking staat die op voorhand kan worden gepland. In de tweede plaats kunnen het afstand doen van de quota overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 493/2006 en de onttrekking aan de markt overeenkomstig artikel 19 van verordening nr. 318/2006 niet worden vereenzelvigd. Bij het eerste gaat het om een langdurige maatregel van structurele sanering van de markt, bij de laatste om een stabilisering van de prijzen van korte duur, waardoor de herstructurering van de suikermarkt niet wordt bevorderd. In de derde plaats zijn de economische gevolgen van het betrekken van de aan de markt onttrokken suikerhoeveelheden in de berekeningsgrondslag van de tijdelijke herstructureringsheffing beperkt. Daarbij komt dat ondernemingen zoals verzoekster de mogelijkheid hebben gehad de rechtstreekse economische gevolgen van het aan de markt onttrekken in het verkoop-

seizoen 2006/2007 te beperken of zelfs te vermijden. Zo heeft de Commissie de producenten van suikerbieten en van suiker er al op 3 februari 2006 door een mededeling in het Publicatieblad [5] op gewezen, dat zij op grond van de vermoedelijke situatie op de gemeenschappelijke markt voor suiker gebruik zouden kunnen maken van de hun door de Raad verschafte mogelijkheid om bij wijze van overgangsregeling suiker aan de markt te onttrekken. Vervolgens is in maart 2006 verordening nr. 493/2006 gepubliceerd, waarin de Commissie de onttrekking aan de markt voor het verkoopseizoen 2006/2007 verplicht heeft gesteld. Als enige producent van suiker in Oostenrijk had verzoekster de mogelijkheid haar productie voor het betrokken verkoopseizoen te verminderen, teneinde de overdracht van de aan de markt onttrokken hoeveelheden suiker of de verkoop daarvan buiten de suikerquota te voorkomen.

29. Met betrekking tot het verwijt dat het verbod van discriminatie is geschonden, voert de Commissie aan dat het betoog van verzoekster betrekking heeft op de in artikel 3, lid 2, sub b, van verordening nr. 493/2006 bepaalde berekeningscoëfficiënt, terwijl de prejudiciële vraag uitsluitend betrekking heeft op artikel 11, lid 1, van verordening nr. 320/2006. Daargelaten dat deze op de machtiging in het kader van de overgang gestoelde toepassing van de onttrekking aan de markt in het verkoopseizoen 2006/2007 niet als zodanig voorwerp van de prejudiciële vraag is, is de Commissie van mening dat het uiteenlopend resultaat van de regeling niet een ongelijke behandeling vormt respectievelijk hoe dan ook objectief gerechtvaardigd is. Het belang van de inaanmerkingneming van het afstand doen van de quota op het niveau van de lidstaten moet daarin worden gezocht dat in de suikersector tot de beëindiging van het quotastelsel in het verkoopseizoen 2014/2015 de suikerquota aan de lidstaten zijn toegekend en aansluitend door de lidstaten onder de op hun grondgebied gevestigde ondernemingen worden verdeeld. De communautaire wetgever was van mening dat de doelstelling van de herstructurering van de suikermarkt in de overgangstijd daarom het beste kon worden bereikt door het definitief afstand doen van de quota ook op het niveau van de lidstaten te organiseren.

30. De Litouwse regering voert aan dat artikel 11, lid 1, van verordening nr. 320/2006 niet duidelijk definieert welk toegekend quotum — hetzij het oorspronkelijk toegekende quotum dan wel het quotum dat na de preventieve onttrekking aan de markt is toegekend — is bedoeld. Voorts is zij van mening dat uit artikel 11, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 320/2006 niet kan worden opgemaakt dat ondernemingen die van geen quotum afstand hebben gedaan, heffingen moeten betalen die op grond van het totale oorspronkelijk toegekende quotum worden berekend.

31. Bovendien stelt zij dat de onttrokken hoeveelheden suiker niet als quotumhoeveelheden kunnen worden verkocht en dat de in artikel 19, lid 3, van verordening nr. 318/2006 genoemde mogelijkheden geenszins toestaan de hoeveelheid waarmee het quotum door de preventieve onttrekking aan de markt is verminderd, met een suikerquotum te vereenzelvigen.

5 — Mededeling van de Commissie aan de producenten van suikerbieten en van suiker van 3 februari 2006 (PB C 27, blz. 8).

32. Wanneer artikel 11 van verordening nr. 320/2006 aldus moet worden uitgelegd dat voor de berekening van de tijdelijke herstructureringsheffing in de berekeningsgrondslag een suikerquotum moet worden opgenomen dat ingevolge een preventieve onttrekking aan de markt overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 493/2006 niet kan worden gebruikt, zou dit systeem voor de berekening van de herstructureringsheffing tot een ongerechtvaardigd hoge financiële belasting en bijgevolg tot een onredelijke heffing voor de ondernemingen leiden. Met verwijzing naar het arrest van 8 mei 2008, Zuckerfabrik Jülich e.a. [6], wijst de Litouwse regering erop dat ondanks de ruime beoordelingsvrijheid waarover de communautaire organen op het gebied van de landbouw beschikken, de producenten niet meer mogen worden belast dan voor het realiseren van het door de heffing nagestreefde doel noodzakelijk is.

33. Een dergelijke uitlegging zou bovendien leiden tot een ongelijke behandeling, met name omdat de preventieve maatregel wordt toegepast met gebruikmaking van verschillende coëfficiënten voor de lidstaten, zodat de vermindering van de quota voor de in een lidstaat gevestigde onderneming minder kan bedragen dan voor de in een andere lidstaat gevestigde onderneming, en zulks onafhankelijk van hun optreden. Daardoor zou een vertekening van de concurrentie op de binnenlandse markt kunnen ontstaan, alsmede een ongerechtvaardigd verschil in behandeling van de ondernemingen die zich niet uit de markt hebben teruggetrokken.

6 — C-5/06 en C-23/06–C-36/06, Jurispr. 2008, blz. I-0000.

VI — Juridische beoordeling

A — *Inleidende opmerkingen*

34. Met de verordeningen nr. 318/2006 en nr. 320/2006 van de Raad en verordening nr. 493/2006 van de Commissie heeft de communautaire wetgever een ingrijpende hervorming van de Europese suikermarktordening ingeleid. Door de nieuwe regeling, die op 1 juli 2006 in werking is getreden, is een sedert bijna 40 jaar verregaand ongewijzigd stelsel [7] deel gaan uitmaken van de algemene hervorming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB). [8]

7 — De gemeenschappelijke ordeningen der markten in de sector suiker werden tot dusverre gekenmerkt door hun regelingen voor de ondersteuning van de prijzen en de toekenning van quota. Circa 70 % van de in de Gemeenschap geproduceerde agrarische producten (bijv. graan, suiker, melkproducten, vlees, enkele soorten groenten en fruit alsmede tafelwijn) zijn onderworpen aan regelingen ter stabilisering van de prijzen (zie Brú Purón, C. M., *Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos*, Cizur Menor 2005, Art. 34, blz. 777). Het in 1967 door middel van de GOM voor suiker ontworpen quotastelsel maakt het mogelijk relatief hoge prijzen te handhaven zonder overschotten te produceren. Het quotastelsel zou oorspronkelijk slechts van voorbijgaande aard zijn en in het jaar 1975 eindigen, maar het werd herhaaldelijk verlengd. Later zijn wijzigingen aangebracht die dit stelsel flexibeler maakten, teneinde een verhoging van de quota ten gunste van efficiëntere suikerproducenten mogelijk te maken (zie Olmi, G., *Politique agricole commune*, Brussel 1991, blz. 173; Priebe, R., in: Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, München 2008, Deel I, Art. 34, punt 57).

8 — Zie voor de door de Europese Raad op 26 maart 1999 te Berlijn vastgestelde hervorming van het GLB, die met het aannemen van de „Agenda 2000" werd ingeleid, mijn conclusie van 3 februari 2009, Horvath (C-428/07, procedure aanhangig, punten 45 e.v.).

35. Het doel daarvan is het toekomstperspectief op lange termijn van de suikerproductie in de Europese Unie vast te leggen, het concurrentievermogen en de marktoriëntering ervan te bevorderen en de positie van de Europese Unie in de lopende wereldhandelsronde te versterken. De voornaamste punten van de hervorming zijn een vermindering van de gegarandeerde minimumprijs voor suiker, compensatiebetalingen aan de boeren en een herstructureringsfonds als aansporing voor in mededingingsopzicht zwakkere producenten van suiker om niet langer te produceren. De financiering van de herstructureringsregeling vindt plaats door middel van een specifieke herstructureringsheffing op alle quota voor zoetstoffen.

36. De onderhavige procedure draait om de juridische controle van de modaliteiten voor de berekening van de herstructureringsheffing, waarvan de rechtmatigheid door verzoekster als heffingplichtige wordt betwijfeld. Het verzoek om een prejudiciële beslissing moet aldus worden verstaan dat de eerste vraag betrekking heeft op een uitlegging van artikel 11 van verordening nr. 320/2006 als gemeenschapsrechtelijke grondslag voor de vaststelling van het bestreden besluit door de lidstaat, terwijl de tweede vraag wederom gericht is op een onderzoek naar de rechtsgeldigheid van deze bepaling.

B — *De eerste vraag*

37. Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag moet er allereerst aan worden herinnerd dat de tekst van een bepaling volgens de traditionele uitleggingsbeginselen steeds het uitgangspunt en tegelijkertijd de grens van iedere uitlegging is.[9] Tot de andere uitleggingsmethoden, waarvan volgens de rechtspraak van het Hof de rechtstoepasser zich moet bedienen om het normatieve gehalte van een bepaling van gemeenschapsrecht vast te stellen, behoren de systematische, de teleologische en de historische interpretatie.

38. Uit artikel 11, lid 1, van verordening nr. 320/2006 blijkt in de eerste plaats dat „ondernemingen waaraan een quotum is *toegekend*" elk verkoopseizoen „per ton quotum" een tijdelijke herstructureringsheffing moeten betalen. Deze bepaling heeft het uitdrukkelijk niet over het gedeelte van het quotum waarvoor de producent inderdaad suiker heeft geproduceerd, waarvan verzoekster kennelijk uitgaat, maar over het totale quotum dat aan de desbetreffende onderne-

9 — In deze zin Ehlers, D., *Allgemeines Verwaltungsrecht* (uitgave H.-U. Erichsen e.a.), § 216, blz. 59, punt 14. Advocaat-generaal Léger is in zijn conclusie van 28 september 2004 in de zaak Schulte (C-350/03, Jurispr. 2005, blz. I-9215, punten 84 e.v.) in zekere zin uitgegaan van een voorrang van de letterlijke uitlegging, wanneer hij verklaart dat de teleologische uitlegging slechts wordt gehanteerd wanneer de betrokken bepaling vatbaar is voor verschillende uitleggingen respectievelijk wanneer de betrokken bepaling alleen op grond van de tekst ervan moeilijk uitlegbaar is, bijvoorbeeld omdat deze meerdere betekenissen kan hebben. Baldus, C./Vogel, F., „Gedanken zu einer europäischen Auslegungslehre: grammatikalisches und historisches Element", *Fiat iustitia — Recht als Aufgabe der Vernunft, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag*, Berlijn 2006, blz. 247 e.v., betwisten niet dat de letterlijke interpretatie het uitgangspunt is van de uitlegging van iedere communautaire norm. Zij attenderen echter op het probleem om, gezien de grote verscheidenheid van de in de Gemeenschap gehanteerde talen, een betrouwbare uitlegging te vinden, hetgeen ertoe leidt dat een beroep op andere interpretatiemethoden zoals de teleologische en de historische uitlegging noodzakelijk wordt.

ming is *toegekend.* [10] Terecht beroepen de Commissie en de Raad zich hierop. Deze bepaling verbindt de plicht tot betaling van de tijdelijke herstructureringsheffing derhalve uitsluitend aan de toekenning van een quotum in het desbetreffende verkoopseizoen, zonder onderscheid van welke aard dan ook te maken of rekening te houden met de bestemming van de daadwerkelijk geproduceerde hoeveelheid suiker. Bijgevolg zijn volgens deze uitlegging wijzigingen achteraf van het quotum voor de berekening van de tijdelijke herstructureringsheffing niet van belang.

39. De enige uitzonderingsregeling in de tweede alinea van dit artikel 11, lid 1, waarin sprake is van een vrijstelling van de betaling van een tijdelijke herstructureringsheffing, betreft uitdrukkelijk alleen quota „waarvan een onderneming vanaf een bepaald verkoopseizoen overeenkomstig artikel 3, lid 1, *afstand* heeft gedaan". Daarmee wordt bedoeld de definitieve afstand van het quotum of van gedeelten daarvan volgens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 320/2006, die echter tekstueel gezien geen onttrekking aan de markt overeenkomstig artikel 19 van verordening nr. 318/2006 omvat en ook niet daarmee kan worden vereenzelvigd.

40. Wanneer men namelijk de mechanismen van het afstand doen van quota en het onttrekken aan de markt met elkaar vergelijkt, wordt duidelijk dat deze zowel qua functie als qua doelstelling fundamenteel van elkaar verschillen. Terwijl eerstgenoemd mechanisme de definitieve afstand van het quotum met inbegrip van de verlaging respectievelijk de stillegging van de productie-installaties inhoudt, impliceert laatstgenoemd mechanisme slechts de tijdelijke onttrekking van de betrokken hoeveelheid suiker aan de markt, de opslag daarvan of de verkoop buiten de quota. Dit functionele verschil berust op de verschillende doelstelling van de telkens voornaamste bepalingen.

41. De sociaal aanvaardbare en milieuvriendelijke afstand van quota door zwakkere producenten van suiker vormt een van de middelen voor de met verordening nr. 320/2006 beoogde herstructurering van de suikerindustrie. Uit punt 1 en punt 5 van de considerans van deze verordening blijkt dat door de betaling van een passende herstructureringssteun de minst productieve suikerproducerende ondernemingen een belangrijke economische stimulans wordt gegeven om hun quotumproductie van suiker te beëindigen en afstand te doen van de betrokken quota. Deze steun dient er naar de wens van de communautaire wetgever toe om enerzijds een dermate grote daling van de productie te realiseren dat in de Gemeenschap een evenwichtige marktsituatie wordt bereikt, en anderzijds een aanzienlijke inkrimping van onrendabele productiecapaciteit. Op

10 — Een vergelijking van enige taalversies leidt niet tot een andere conclusie. Zowel in de Duitse („Unternehmen, denen eine Quote *zugeteilt* worden ist"), de Deense („virksomheder, der har fået *tildelt* en kvote"), de Engelse („undertakings to which a quota has been *allocated*"), de Franse („entreprises qui *détiennent* un quota"), de Italiaanse („imprese a cui è stata *assegnata* una quota"), de Portugese („empresas às quais tiverem sido *atribuídas* quotas"), de Nederlandse („ondernemingen waaraan een quotum is *toegekend*"), de Zweedse („företag som har *tilldelats* en kvot") en de Spaanse taalversie („empresas a las que se haya *concedido* una cuota") wordt aangeknoopt bij het quotum dat aan de desbetreffende onderneming is toegekend.

grond hiervan worden deze bedragen in punt 4 van de considerans van de verordening „bestemmingsontvangsten" genoemd, die van de in het kader van de GOM voor suiker gebruikelijke heffingen verschillen.

42. De herstructurering van de suikerindustrie heeft tot doel langlopende politieke doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, die blijkens punt 1 van de considerans van verordening nr. 320/2006 erin bestaan het communautaire systeem voor de productie van en de handel in suiker aan te passen aan de internationale eisen [11] en het concurrentievermogen van de sector in de toekomst te garanderen.

43. Bij de onttrekking aan de markt gaat het daarentegen om een instrument van prijsondersteuning, dat volgens artikel 19, lid 1, van verordening nr. 318/2006 en punt 22 van de considerans van die verordening tot doel heeft het structurele marktevenwicht in stand te houden bij een prijsniveau dat dicht bij de referentieprijs ligt. Ditzelfde geldt voor artikel 3 van verordening nr. 493/2006. De daarin vervatte regeling van de preventieve onttrekking aan de markt is volgens punt 6 van de considerans van die verordening vastgesteld bij wijze van overgangsmaatregel teneinde het marktevenwicht in de Gemeenschap te verbeteren zonder in het verkoopseizoen 2006/2007 nieuwe suikervoorraden te doen ontstaan.

44. Derhalve dient op de eerste prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 11, lid 1, van verordening nr. 320/2006 aldus moet worden uitgelegd dat ook een suikerquotum dat ingevolge een preventieve onttrekking aan de markt overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 493/2006 van de Commissie van 27 maart 2006 niet ten volle kan worden gebruikt, in aanmerking moet worden genomen bij de berekening van de tijdelijke herstructureringsheffing.

C — *De tweede vraag*

45. In een procedure ter verkrijging van een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234, eerste alinea, sub b, EG, die ertoe strekt de geldigheid van een norm van het afgeleide gemeenschapsrecht te doen toetsen, wordt de omvang van de toetsing door het Hof in

11 — De hervorming van de GOM voor suiker is eveneens een reactie van de Gemeenschap op een beslissing van het „Dispute Settlement Body" (orgaan voor geschillenbeslechting) van de Wereldhandelsorganisatie van 28 april 2005 (zie Report of the Appellate Body, European Communities — Export on Sugar, procedure WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R), waarin enkele inbreuken van de Gemeenschap op het „Agreement on Agriculture" (overeenkomst inzake landbouw in het kader van de multilaterale handelsbetrekkingen van de Uruguayronde) worden vastgesteld.

beginsel door de verwijzende rechter door middel van zijn prejudiciële vraag vastgesteld. [12]

46. Zoals supra opgemerkt, heeft de tweede prejudiciële vraag letterlijk betrekking op een toetsing van de verenigbaarheid van artikel 11 van verordening nr. 320/2006 met recht van hogere rang, met name het gemeenschapsrechtelijke beginsel van de bescherming van het vertrouwen en het uit artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG blijkende verbod van discriminatie. Niettemin moet worden vastgesteld dat de uiteenzettingen in de prejudiciële verwijzingsbeschikking, met inbegrip van de door verzoekster in het kader van het hoofdgeding aangevoerde grieven [13], geheel en al betrekking hebben op het vereiste van evenredigheid en het verbod van discriminatie.

47. Bij welberaden beoordeling van het verzoek om een prejudiciële beslissing moet ervan worden uitgegaan dat de verwijzende rechter eigenlijk een toetsing van de verenigbaarheid van artikel 11 van verordening nr. 320/2006 met de twee laatstgenoemde beginselen voor ogen staat. Daarom geef ik in overweging de tweede prejudiciële vraag in deze zin te herformuleren.

1. Vermeende inbreuk op het evenredigheidsvereiste

a) De discretionaire bevoegdheid van de communautaire wetgever in het kader van het GLB

48. Volgens het evenredigheidsbeginsel, dat tot de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht behoort en onder meer op het gebied van het GLB in de rechtspraak van het Hof herhaaldelijk is bevestigd, mogen handelingen van gemeenschapsinstellingen niet buiten de grenzen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen,

12 — In deze zin ook Middecke, A., in: *Handbuch des Rechtsschutzes der Europäischen Union*, 2e druk, München 2003, § 10, punt 40, blz. 227. Zo kan bijvoorbeeld de verwijzende rechter een prejudiciële vraag tot bepaalde rechtsgeldigheidsgronden beperken, die vervolgens door het Hof aan zijn toetsing ten grondslag worden gelegd [zie arresten van 29 mei 1997, Rotexchemie (C-26/96, Jurispr. blz. I-2817), en 11 november 1997, Eurotunnel (C-408/95, Jurispr. blz. I-6315)]. Lenaerts, K./Arts, D./Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2e druk, Londen 2006, punt 10-012, blz. 361, gaan er kennelijk eveneens van uit dat het uitgangspunt voor de bepaling van de omvang van de toetsing in het kader van een prejudiciële procedure die de rechtsgeldigheid van een gemeenschapsrechtelijke norm tot doel heeft, de voor een prejudiciële beslissing ingediende vraag is.

13 — Essentieel aanknopingspunt voor de uitlegging van een prejudiciële vraag die de toetsing van de rechtsgeldigheid van een gemeenschapsrechtelijke norm tot doel heeft en hetzij in algemene bewoordingen hetzij onnauwkeurig is geformuleerd, zijn de door verzoeker in het hoofdgeding aangevoerde middelen (arrest van 25 oktober 1978, Royal Scholten Honig, 103/77 en 145/77, Jurispr. blz. 2037, punten 16 en 17).

die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt; voorts mogen de veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel. [14]

49. Evenwel heeft het Hof tegelijkertijd bepaald dat de communautaire wetgever op het gebied van het GLB een ruime discretionaire bevoegdheid heeft, die beantwoordt aan zijn politieke verantwoordelijkheid die krachtens de artikelen 34 EG tot en met 37 EG op hem rust. Bij de uitvoering van het GLB, onder meer in de suikersector, wordt immers van hem verlangd dat hij complexe economische situaties beoordeelt en economische, politieke en sociale keuzes maakt. [15] Dienovereenkomstig heeft het Hof geoordeeld dat de rechterlijke controle zich dient te beperken tot het onderzoek of bij de vaststelling van de betrokken maatregel geen kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid is begaan, dan wel of het betrokken orgaan de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk heeft overschreden. [16]

50. Het Hof is van mening dat wat de rechterlijke toetsing van de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel betreft, uit deze ruime discretionaire bevoegdheid volgt dat aan de rechtmatigheid van een op het gebied van het GLB vastgestelde maatregel slechts kan worden afgedaan, wanneer de maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel. [17] Het gaat er dus niet om of de door de wetgever vastgestelde maatregel de enig mogelijke of best mogelijke maatregel was, doch of hij kennelijk ongeschikt was. [18]

51. Zoals advocaat-generaal Sharpston in haar conclusie van 14 juni 2007 in de zaak Zuckerfabrik Jülich e.a. [19] echter terecht heeft aangevoerd, kan deze rechtspraak evenwel niet zodanig worden begrepen dat het Hof de communautaire wetgever carte blanche wilde geven. Het Hof heeft rechterlijke toetsing van de uitoefening van de ruime discretionaire bevoegdheid door de gemeenschapsinstellingen geenszins uitgesloten. Wil die toetsing

14 — Arresten van 13 november 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 13); 5 oktober 1994, Crispoltoni e.a. (C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Jurispr. blz. I-4863, punt 41); 12 juli 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 81), en 7 september 2006, Spanje/Raad (C-310/04, Jurispr. blz. I-7285, punt 97).

15 — In deze zin arresten van 29 oktober 1980, Roquette Frères/Raad (138/79, Jurispr. blz. 3333, punt 25), en 6 juli 2000, Eridania (C-289/97, Jurispr. blz. I-5409, punt 48); voorts arrest van 6 december 2005, ABNA e.a. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 en C-194/04, Jurispr. blz. I-10423, punt 69), en arrest Spanje/Raad (aangehaald in voetnoot 14, punt 96), alsmede de conclusie van advocaat-generaal Kokott van 26 oktober 2006 bij het arrest Roquette Frères (C-441/05, Jurispr. 2007, blz. I-1993, punt 72).

16 — Arrest van 11 juli 1989, Schräder (265/87, Jurispr. blz. 2237, punt 22); arresten Fedesa e.a. (aangehaald in voetnoot 14, punten 8 en 14), Eridania (aangehaald in voetnoot 15, punt 49) en Jippes e.a. (aangehaald in voetnoot 14, punt 80); arrest van 9 september 2004, Spanje/Commissie (C-304/01, Jurispr. blz. I-7655, punt 23); arrest Spanje/Raad (aangehaald in voetnoot 14, punt 96); arresten van 4 oktober 2007, Geuting (C-375/05, Jurispr. blz. I-7983, punt 44), en 17 januari 2008, Viamex e.a. (C-37/06 en C-58/06, Jurispr. blz. I-69, punt 34), alsmede de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Roquette Frères (aangehaald in voetnoot 15, punt 72).

17 — Arresten Fedesa e.a. (aangehaald in voetnoot 14, punt 14), Crispoltoni e.a. (aangehaald in voetnoot 14, punt 42) en Jippes e.a. (aangehaald in voetnoot 14, punt 83); arrest van 10 januari 2006, IATA en ELFAA (C-344/04, Jurispr. blz. I-403, punt 80); arresten Spanje/Raad (aangehaald in voetnoot 14, punt 98) en Geuting (aangehaald in voetnoot 16, punt 46).

18 — Arresten Jippes e.a. (aangehaald in voetnoot 14, punt 83), Spanje/Raad (aangehaald in voetnoot 14, punt 99) en Geuting (aangehaald in voetnoot 16, punt 47). Zoals advocaat-generaal Sharpston in haar conclusie van 14 juni 2007 in de zaak Zuckerfabrik Jülich e.a. (C-5/06, Jurispr. 2008, blz. I-0000, punt 65) evenwel terecht heeft verklaard, kan deze rechtspraak anderzijds niet zo worden verstaan dat het Hof de gemeenschapswetgever carte blanche geeft. Het Hof heeft rechterlijke toetsing van de uitoefening van de ruime discretionaire bevoegdheid door de gemeenschapsinstellingen niet uitgesloten. De advocaat-generaal was van mening dat het Hof bijvoorbeeld tussenbeide zou moeten kunnen komen wanneer de producenten kennelijk een onevenredige last moeten dragen.

19 — Zie conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Zuckerfabrik Jülich e.a. (aangehaald in voetnoot 18, punt 65).

van enig nut zijn, dan moet het Hof in bepaalde gevallen kunnen ingrijpen, bijvoorbeeld wanneer de producenten door te hoge heffingen onevenredig worden belast.

52. Hierna moet worden onderzocht of — rekening houdende met alle aan het Hof meegedeelde omstandigheden — de verplichting van de producenten tot betaling van de herstructureringsheffing ingevolge artikel 11 van verordening nr. 320/2006, geschikt is om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken en of daarin een onevenredige belasting van de producenten kan worden geconstateerd.

b) Vaststelling van de omvang van de toetsing

53. Zonder zijn twijfel aan de rechtsgeldigheid van artikel 11 van verordening nr. 320/2006 gedetailleerd uiteen te zetten, verwijst de verwijzende rechter in zijn prejudiciële verwijzingsbeschikking naar de argumenten van verzoekster betreffende de vermeende schending van het evenredigheidsgebod. Die argumenten komen er in wezen op neer dat de suiker die met overschrijding van de productiedrempel is geproduceerd, hoe dan ook niet als quotumsuiker kan worden verkocht. Omdat de herstructureringsheffing over het gehele quotum wordt berekend — derhalve zonder rekening te houden met het door de preventieve onttrekking aan de markt ontnomen quotum — daalt de werkelijke netto referentieprijs onder 505,50 EUR op het niveau van de producenten en moet deze met de verkoop van een geringere quotumhoeveelheid worden bereikt. Bovendien geldt het onttrokken quotum als het eerste quotum van het volgende verkoopseizoen 2007/2008, zodat het wederom voor de berekening van de herstructureringsheffing wordt benut. Het laatste argument van verzoekster is dat, anders dan de in punt 4 van de considerans vastgelegde doelstelling van de regeling om de ondernemingen die de herstructureringsheffing moeten betalen, daarvan te doen profiteren, zij er integendeel op neerkomt dat de betaling van de herstructureringsheffing nimmer aan de ondernemingen met verminderde quota ten goede komt.

54. Om te beginnen moet worden vastgesteld dat verzoekster en de verwijzende rechter niet de legitimiteit van de doelstellingen, die door middel van hervorming van de GOM voor suiker uit het jaar 2006 worden nagestreefd, in twijfel trekken. Evenmin wordt getwijfeld aan de geschiktheid van de door de communautaire wetgever nagestreefde financiële stimulans om met behulp daarvan onrendabele suikerproducerende ondernemingen te verplichten afstand te doen van hun quota. Evenmin worden vragen gesteld bij de omstandigheid dat de herstructureringsregeling door de in de markt blijvende en daarom uiteindelijk door de herstructurering begunstigde ondernemingen moet worden gefinancierd.

55. Los daarvan komt het ook mij doelmatig en praktisch voor wanneer de herstructureringsheffing uitsluitend door die ondernemingen wordt betaald die van plan en in staat zijn om onder mededingingsverhoudingen de productie van suiker te continueren, met name omdat zij tenslotte degene zijn die van de verdwijning van de minder productieve concurrenten en van de daarmee gepaard gaande sanering van de markt profiteren. Even doelmatig en praktisch is het, wanneer zwakkere ondernemingen die bereid zijn zich met afstand van hun quotum respectievelijk het afzien daarvan, definitief uit de suikerproductie terug te trekken, de heffing niet behoeven te betalen en in plaats daarvan een passende herstructureringssteun ontvangen. In zoverre is de toekenning van een quotum krachtens artikel 11 van verordening nr. 320/2006 als aanknopingspunt voor de motivering van de heffingplicht passend.

56. De voornaamste vraag die evenwel in de onderhavige procedure aan de orde is, is of het met het oog op het herstructureringsdoel als onevenredig kan worden beschouwd, dat van de herstructureringsheffing niet worden uitgesloten de hoeveelheden suiker die op grond van andere mechanismen, met name de onttrekking aan de markt, niet in het betrokken verkoopseizoen in het kader van de quotaregeling kunnen worden verkocht.

c) Beoordeling van de ingediende argumenten

i) Noodzaak van een berekeningsgrondslag die op voorhand kan worden gepland

57. De Raad en de Commissie beroepen zich in de eerste plaats op de noodzaak van een berekeningsgrondslag die op voorhand kan worden gepland, teneinde de zelffinanciering van het herstructureringsstelsel te waarborgen. De doelstelling van de tijdelijke herstructureringsregeling, bestaande in het voldoen aan alle verzoeken om bijstand, mag niet door een element van onzekerheid, zoals het ontbreken van voldoende financiële middelen uit het herstructureringsfonds, ondermijnd worden. Wanneer niet alle toegewezen quota, maar slechts de daadwerkelijk in het kader van het quotum geproduceerde hoeveelheden suiker of juist ook de hoeveelheden suiker die aan de markt worden onttrokken, van deze berekeningsgrondslag deel zouden uitmaken, zou dit doel niet worden bereikt en zouden enkele aanvragen eventueel moeten worden afgewezen.

58. Aanvullend wijst de Commissie erop dat de omstandigheid dat de herstructureringsheffing betrekking heeft op de abstract toegekende en niet op de daadwerkelijk geproduceerde quota, het gevolg is van de overweging dat ook de herstructureringssteun, die aan de ondernemingen voor de definitieve afstand van hun quota wordt toegekend, wordt

verstrekt los van het feit dat deze ondernemingen gedeelten van deze quota in een verkoopseizoen wegens een onttrekking aan de markt in het geheel niet ten volle hadden kunnen benutten.

59. Naar mijn mening vormen de aangevoerde begrotingspolitieke overwegingen alsmede de verwijzing naar de noodzaak van zelffinanciering van het herstructureringsstelsel voldoende overtuigende argumenten ten gunste van een berekening van de herstructureringsheffing op de grondslag van abstract toegewezen quota. Deze handelwijze waarborgt enerzijds de stabiliteit van de inkomsten van het herstructureringsfonds, anderzijds echter ook het financiële evenwicht tussen inkomsten en uitgaven, hetgeen niet alleen een centraal beginsel van het begrotingsrecht van de Gemeenschap vormt, doch daarenboven onontbeerlijk is [20], wanneer men bedenkt dat de herstructureringssteun, waarop iedere producent in beginsel aanspraak kan maken, eveneens op grondslag van abstract toegekende quota wordt berekend. Wanneer men een eenzijdig stijgen van de kosten bij gelijktijdig tekortschietende financiering van het herstructureringsfonds wil voorkomen, is het consequent uniforme berekeningscriteria voor de herstructureringsheffing en de herstructureringssteun vast te stellen.

60. Voorts heeft de Commissie op een schriftelijke vraag van het Hof door de indiening van haar brief van 11 december 2008, waaraan een overzicht van de geschatte alsmede de daadwerkelijke inkomsten en uitgaven van het herstructureringsfonds was gehecht, aangetoond dat de zelffinanciering van het herstructureringsstelsel is verzekerd, waarbij de voorziene respectievelijk daadwerkelijk verkregen inkomsten niet veel hoger zijn dan de uitgaven. [21]

ii) Voorlopig karakter van de onttrekking aan de markt

61. Voorts verwijzen de Raad en de Commissie naar de verschillen tussen de onttrekking aan de markt als prijsondersteuningsmaatregel van korte duur en het afstand doen van quota als langlopende maatregel van structurele marktsanering. Zoals zij terecht

20 — In dit verband moet in de eerste plaats artikel 268, derde alinea, EG worden genoemd, waarin het beginsel van het evenwicht van het communautaire budget is verankerd. Op grond daarvan moet het budget rekenkundig in inkomsten en uitgaven in evenwicht worden gebracht. Er moet derhalve worden gewaarborgd dat de voorziene uitgaven door de ter beschikking staande inkomsten kunnen worden verricht [in deze zin eveneens Schoo, J., *EU-Kommentar* (uitgegeven door J. Schwarze), Baden-Baden 2000, artikel 268, punt 19, blz. 2198].
Zie voorts Ackrill, R., *The Common Agricultural Policy*, Sheffield 2000, blz. 78, die in de noodzaak van het evenwicht van de communautaire begroting veeleer een voorschrift ziet. Een deficitaire begroting is daarom niet geoorloofd. Dit voorschrift moet ook in het kader van het GLB in acht worden genomen. De Europese Investeringsbank mag weliswaar kredieten voor investeringsprojecten verlenen, maar niet voor de financiering van de communautaire uitgaven. De auteur is van mening dat het de bedoeling van de auteurs van de oprichtingsverdragen, van de Gemeenschap en met name de Commissie was, niet te voorzien in eenvoudige oplossingen bij de bestemming van uitgaven en inkomsten.
Bij de herstructureringsheffing gaat het overeenkomstig punt 4 van de considerans weliswaar om een doelgebonden uitgave, maar dit feit ontslaat de communautaire organen niet van de inachtneming van dit beginsel. In het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad inzake de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker van 22 juni 2005, COM(2005) 263, blz. 9, wordt uitdrukkelijk het doel van de zelffinanciering van de herstructureringsregeling genoemd.

21 — Uit dit overzicht blijkt dat de inkomsten in het verkoopseizoen 2006/2007 2 145 miljoen EUR beliepen. De uitgaven bedroegen 1 358 miljoen EUR. Derhalve bedroeg de balans van het verkoopseizoen 2006/2007 787 miljoen EUR, die zijn gebruikt voor de financiering van de herstructurering van de volgende jaren.

opmerken, heeft een onttrekking aan de markt geenszins het definitieve verlies van het quotum tot gevolg. [22] Ofschoon het juist is dat een onderneming die de hoeveelheden suiker die aan de markt zijn onttrokken in het relevante verkoopseizoen niet in het kader van de quotaregeling kan verkopen, behoudt zij nochtans dit gedeelte van het quotum. Zij heeft derhalve de mogelijkheid dit gedeelte van het quotum hetzij op de wereldmarkt te verkopen [23] hetzij naar het daaropvolgende verkoopseizoen te transfereren. In het laatste geval kan het quotum in het kader van de quotaregeling weer ten volle worden gebruikt, omdat de concrete hoeveelheid suiker, die in het eerste verkoopseizoen aan de markt werd onttrokken, als de eerste geproduceerde hoeveelheid van het daaropvolgende verkoopseizoen wordt behandeld. Dit volgt uitdrukkelijk uit artikel 19, lid 3, van verordening nr. 318/2006.

verzoekster [24], ontstaat hierdoor geen bijkomende belasting voor de suikerproducenten op grond van de heffingplicht van artikel 11 van verordening nr. 320/2006, aangezien het systeem van de onttrekking aan de markt overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 493/2006 volgens de toelichtingen van de Commissie er bijvoorbeeld niet toe leidt dat hetzelfde quotum in twee elkaar opvolgende verkoopseizoenen met de heffing wordt belast. Veeleer staat ieder verkoopseizoen op zichzelf, waarbij in elk verkoopseizoen het volledig toegewezen quotum onder de tijdelijke herstructureringsheffing valt. Het is daarbij niet van belang of het ten aanzien van de concrete hoeveelheid suiker gaat om de in het eerste of in het daaropvolgende verkoopseizoen geproduceerde suiker.

iii) Overzienbare economische gevolgen voor de betrokken producenten

62. Anders dan de uit de prejudiciële verwijzingsbeschikking blijkende opvatting van

63. Bovendien betogen de Raad en de Commissie dat de eventuele negatieve economische gevolgen van het betrekken van de hoeveelheden suiker die aan de markt zijn onttrokken in de berekeningsgrondslag van de tijdelijke herstructureringsheffing binnen de perken blijven, en hoe dan ook door de voordelen van het aan de markt onttrekken worden gecompenseerd.

22 — Zie daarvoor de uiteenzettingen in de punten 39-42 van deze conclusie.

23 — Quotaregelingen beperken de productie tot bepaalde hoeveelheden weliswaar niet aldus dat verdergaande productie is verboden, maar toch aldus dat overproductie voor een individuele producent „sancties" impliceert (bijvoorbeeld een verkoopverbod in de Gemeenschap, betaling van heffingen) waardoor iedere productievergroting economisch onzinnig zou worden. Het verdient evenwel vermelding dat elk tot dusverre bestaande quotastelsel (met name suiker, visserij, melk, verwerkte tomaten) overeenkomstig bijzondere wetmatigheden is toegesneden op de vraag naar de betreffende producten. Ofschoon suikerquota ook deel uitmaken van de regeling van de suikermarkt, wordt bij overschrijding van het quotum geen heffing verbeurd. Veeleer heeft de producent geen recht op uitvoerrestituties voor de extra geproduceerde hoeveelheden [zie Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft — Kommentar* (uitgegeven door H. von der Groeben/J. Schwarze), deel 1, 6e druk, artikel 34, punt 35, blz. 1207].

24 — Zie blz. 9 van de verwijzingsbeschikking.

64. Ofschoon aan verzoekster moet worden toegegeven dat niet kan worden uitgesloten dat voor wegens het aan de markt onttrekken van boven de productiedrempel geproduceerde suiker, die pas in het daaropvolgende verkoopseizoen als quotumsuiker kan worden verkocht, niet altijd de referentieprijs kan worden behaald, wijst de Raad er evenwel in dit verband op dat nadat de interventieprijs door de hervorming van de GOM voor suiker in het jaar 2006 was afgeschaft, verordening nr. 318/2006 de verkoop tegen een referentieprijs niet meer garandeerde. Bovendien bepaalt artikel 18, lid 2, van deze verordening dat de interventieprijs voor quotumsuiker 80 % en niet bijvoorbeeld 100 % van de referentieprijs bedraagt.

65. Een producent mag er daarom niet van uitgaan dat hij steeds de referentieprijs kan behalen. Per slot van rekening is de verkoop van suiker afhankelijk van vele economische factoren. Op de eerste plaats hangt de echte marktprijs namelijk af van vraag en aanbod, zodat een producent voor de onder onttrekking aan de markt vallende hoeveelheden suiker in sommige gevallen ook een hogere prijs dan de referentieprijs kan behalen.

66. Voorts ben ik het eens met de stelling van de Raad en de Commissie, dat een onttrekking aan de markt uiteindelijk ten voordele van de producenten werkt. Het stelsel van het aan de markt onttrekken heeft, zoals al uiteengezet [25], tot doel de suikerprijs op een niveau te handhaven dat dicht bij de referentieprijs ligt, derhalve op een niveau dat boven dat van de interventie ligt. Daardoor worden eventuele verliezen, die rechtstreeks door het onttrekken aan de markt zijn veroorzaakt, indirect door een algemene stijging van de prijs van quotumsuiker, die juist door deze maatregel kan worden veroorzaakt, hoe dan ook gecompenseerd.

67. De stelling van verzoekster, dat het aan de markt onttrekken in de eerste plaats producenten met een sterke concurrentiepositie betreft, is niet houdbaar. Veeleer geldt dat het aan de markt onttrekken alle ondernemingen betreft waaraan quota zijn toegekend. Dit aanknopingspunt is als zodanig echter van neutrale aard, omdat het geen verschil maakt op grond van de productiecapaciteit en het concurrentievermogen van de betrokken ondernemingen. Daarom gelden voor alle ondernemingen dezelfde concurrentievoorwaarden, ongeacht hun respectieve productiviteit. Het verwijt van de discriminerende benadeling en de vertekening van het concurrentievermogen ontbeert derhalve elke grondslag.

68. Desondanks dienen ondernemingen zoals verzoekster in hun eigen belang een

25 — Zie punt 40 van deze conclusie.

algemene zorgvuldigheidsplicht [26] in acht te nemen, waardoor zij met name verplicht zijn nadelige economische gevolgen van een eventueel aan de markt onttrekken voor zover mogelijk te voorkomen. Daaronder valt het treffen van alle noodzakelijke maatregelen, met inbegrip van een passende productieaanpassing, zodra zich op grond van mededelingen van de Commissie een onttrekking aan de markt aankondigt. Zo heeft de Commissie op 3 februari 2006 door een mededeling in het Publicatieblad [27] erop gewezen dat zij op grond van de verwachte situatie op de communautaire suikermarkt in het verkoopseizoen 2006/2007 wellicht gebruik zou kunnen maken van de haar door de Raad verleende bevoegdheid om bij wijze van overgangsmaatregel suiker aan de markt te onttrekken. Verordening nr. 493/2006, waarmee de Commissie het onttrekken aan de markt voor dit verkoopseizoen heeft voorgeschreven, is in maart 2006 gepubliceerd. Bijgevolg heeft verzoekster tot dat moment de mogelijkheid gehad haar productie voor het betrokken verkoopseizoen [28] tot de passende hoeveelheid te beperken, teneinde een overdracht van de onttrokken hoeveelheden suiker of de afzet daarvan buiten de suikerquota te voorkomen.

d) Resultaat

69. Uit een en ander resulteert dat de communautaire wetgever bij de vaststelling van de modaliteiten voor de berekening van de herstructureringsheffing alle wezenlijke aspecten in aanmerking heeft genomen, met inbegrip van de voor- en nadelen voor de ondernemingen.

70. De toepassing van het abstract toegekende quotum overeenkomstig artikel 11 van verordening nr. 320/2006 als basis voor de berekening van de herstructureringsheffing is,

26 — Het Hof heeft al bij de controle van de rechtsgeldigheid van een verordening de aandacht gevestigd op bepaalde zorgvuldigheidsplichten van de betrokkenen in de vorm van de plicht schade te voorkomen (zie arrest van 14 maart 1973, Westzucker, 57/72, Jurispr. blz. 321, punt 20).

27 — In de mededeling van de Commissie aan de producenten van suikerbieten en van suiker van 3 februari 2006 (PB C 27, blz. 8) wordt gesteld: „De Commissie vestigt de aandacht van de producenten van suikerbieten en van suiker op de voor het verkoopseizoen 2006/2007 verwachte situatie op de communautaire suikermarkt. Met name als gevolg van enerzijds de in het verkoopseizoen 2004/2005 ontstane voorraden en anderzijds de regels en maxima op uitvoergebied die gelden in het kader van de Wereldhandelsorganisatie, zou het verkoopseizoen 2006/2007 kunnen beginnen met vrij omvangrijke beschikbare suikervoorraden waartegenover geringere afzetmogelijkheden dan voorheen staan. Onder deze omstandigheden zullen de hervorming van de gemeenschappelijke marktordening in de sector suiker en de herstructurering van de suikerproductie die in dat kader zal plaatsvinden, niet ver genoeg gevorderd zijn om de markt vanaf het verkoopseizoen 2006/2007 in evenwicht te houden. *Het is derhalve niet uitgesloten dat de Commissie zich genoodzaakt zal zien bijzondere beheersmaatregelen te nemen ten aanzien van de voor de oogst in 2006/2007 ingezaaide suikerbieten.* Deze maatregelen, waarbij het zou gaan om overgangsmaatregelen in het kader van door de Raad aan de Commissie verleende bevoegdheden, zouden met name betrekking kunnen hebben op de omvang van de subsidiabele quotumproductie en het verkoopseizoen 2006/2007 en de afzetregeling voor de in het verkoopseizoen 2005/2006 geproduceerde C-suiker."

28 — Overeenkomstig artikel 1, lid 2, van verordening nr. 318/2006 begint het verkoopseizoen voor alle in lid 1 genoemde producten op 1 oktober en eindigt het op 30 september van het daaropvolgende jaar. Het verkoopseizoen 2006/2007 begint echter overeenkomstig artikel 1, lid 2, tweede alinea, op 1 juli 2006 en het eindigt op 30 september 2007.

gezien de doelstelling van de herstructurering van de suikerindustrie en met het oog op de ruime discretionaire bevoegdheid van de gemeenschapswetgever op het gebied van het GLB, noch kennelijk ongeschikt noch een onevenredige belasting van de producenten.

2. Vermeende inbreuk op het verbod van discriminatie

a) Vaststelling van de omvang van de toetsing

71. Volgens vaste rechtspraak vereist het in artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG vastgestelde verbod van discriminatie dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. [29] Maatregelen in het kader van de gemeenschappelijke marktordeningen, inzonderheid de daarvan deel uitmakende interventiemechanismen, kunnen derhalve alleen op grond van objectieve criteria, die een evenwichtige verdeling van de voor- en nadelen ten aanzien van de betrokkenen waarborgen, naar regio en andere productie- of verbruiksvoorwaarden differentiëren, zonder onderscheid te maken naar het grondgebied van de lidstaten. [30]

72. Daar het bovendien gaat om de rechterlijke toetsing van de wijze van uitvoering van het in artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG

29 — Het Hof heeft in vaste rechtspraak verklaard dat het gemeenschapsrechtelijke verbod van discriminatie in artikel 34, lid 2, EG een specifieke uitdrukking vormt van het algemene gelijkheidsbeginsel, dat tot de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht behoort en volgens hetwelk vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld, behoudens wanneer dit objectief gerechtvaardigd is. Zie in het algemeen maar ook met betrekking tot het specifieke verbod van discriminatie van artikel 34, lid 2, EG de arresten van 23 oktober 2007, Polen/Raad (C-273/04, Jurispr. blz. I-8925, punt 86); 22 juni 2006, België/Commissie (C-182/03, Jurispr. blz. I-5479 punt 170); 30 maart 2006, Spanje/Raad (C-87/03 en C-100/03, Jurispr. blz. I-2915, punt 48); 6 maart 2003, Niemann (C-14/01, Jurispr. blz. I-2279, punt 49); 13 april 2000, Karlsson e.a. (C-292/97, Jurispr. blz. I-2737, punt 39); 10 maart 1998, Commissie/Duitsland (C-122/95, Jurispr. blz. I-973, punt 62); 17 april 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Jurispr. blz. I-1961, punt 35); 17 oktober 1995, Fishermen's Organisations e.a. (C-44/94, Jurispr. blz. I-3115, punt 46); 27 januari 1994, Herbrink (C-98/91, Jurispr. blz. I-223, punt 27); 10 januari 1992, Kühn (C-177/90, Jurispr. blz. I-35, punt 18); 21 februari 1990, Wuidart e.a. (C-267/88–C-285/88, Jurispr. blz. I-435, punt 13); 20 september 1988, Spanje/Raad (203/86, Jurispr. blz. 4563, punt 25); 25 november 1986, Klensch (201/85 en 202/85, Jurispr. blz. 3477, punt 9); 27 maart 1980, Salumi e.a. (66/79, 127/79 en 128/79, Jurispr. blz. 1237, punt 14); 19 oktober 1977, Ruckdeschel en Ströh (117/76 en 16/77, Jurispr. blz. 1753, punt 7), en Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson en Providence agricole de la Champagne (124/76 en 20/77, Jurispr. blz. 1795, punt 16), en 25 oktober 1978, Koninklijke Scholten-Honig en De Bijenkorf (125/77, Jurispr. blz. 1991, punt 26), en arrest Royal Scholten-Honig en Tunnel Refineries (aangehaald in voetnoot 13, punt 26) alsmede mijn conclusie van 3 februari 2009 in de zaak Horvath (aangehaald in voetnoot 8, punten 99 e.v.).

30 — Arresten Spanje/Raad (aangehaald in voetnoot 29, punt 25); arresten van 19 maart 1992, Hierl (C-311/90, Jurispr. blz. I-2061, punt 18), en 5 oktober 1994, Duitsland/Raad (C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punt 67).

vastgelegde discriminatieverbod, beschikt de communautaire wetgever, zoals al gezegd, op het gebied van het GLB over een ruime discretionaire bevoegdheid, in overeenstemming met de hem in de artikelen 34 EG tot en met 37 EG toegekende politieke verantwoordelijkheid. [31]

73. De twijfel van de verwijzende rechter aan de rechtsgeldigheid van artikel 11 van verordening nr. 320/2006 berust op de argumenten die verzoekster in het kader van het hoofdgeding heeft aangevoerd en die in de verwijzingsbeschikking zijn genoemd. Op grond daarvan acht verzoekster in het hoofdgeding zich wegens de preventieve onttrekking aan de markt in zoverre benadeeld dat de onttrekking aan de markt niet voor alle ondernemingen uniform geschiedt, maar met toepassing van voor de lidstaten verschillende coëfficiënten moet worden bepaald. Verzoekster in het hoofdgeding is van mening dat er sprake is van een ongelijke behandeling omdat ondernemingen in de door de onttrekking sterker getroffen lidstaten verhoudingsgewijs minder suiker tegen de referentieprijs kunnen verkopen. Deze ongelijke behandeling is door de berekening van de herstructureringsheffing op basis van het toebedeelde quotum alleen maar versterkt, omdat de betrokken ondernemingen de hun nog ter beschikking staande suikerproductie tegen een nog lagere netto referentieprijs moeten verkopen.

74. De Raad en de Commissie wijzen er weliswaar terecht op dat de uiteenzettingen van verzoekster in het hoofdgeding in wezen betrekking hebben op het instrument van de preventieve onttrekking aan de markt overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 493/2006, terwijl de tweede prejudiciële vraag eigenlijk betrekking heeft op de rechtsgeldigheid van artikel 11 van verordening nr. 320/2006. In de optiek van de Commissie zou de vraag van de verwijzende rechter naar de rechtsgeldigheid daarom zonder voorwerp moeten worden geacht, met name omdat dit artikel geen details over het mechanisme van het aan de markt onttrekken bevat. Nochtans ben ik van mening dat de uiteenzettingen van verzoekster in het hoofdgeding wel degelijk van belang zijn voor het onderzoek van de tweede prejudiciële vraag. Gezien de omstandigheden van het hoofdgeding kunnen de gevolgen van de berekening van de herstructureringsheffing op grond van de toegekende quota niet nauwkeurig worden beoordeeld wanneer tegelijkertijd het effect van de onttrekking aan de markt op de suikerproducenten wordt uitgeschakeld. Bovendien hebben alle partijen opmerkingen over deze thematiek gemaakt, waarmee de omvang van de rechterlijke toetsing in de prejudiciële procedure dienovereenkomstig werd uitgebreid.

75. Bijgevolg moet het Hof bij de toetsing van deze grief de uiteenzettingen van verzoekster in het hoofdgeding in acht nemen, voor zover deze betrekking hebben op de rechtsgeldigheid van artikel 11 van verordening nr. 320/2006.

31 — Arrest Wuidart e.a. (aangehaald in voetnoot 29, punt 14).

b) Onderzoek naar een inbreuk op het verbod van discriminatie

76. Om te beginnen moet duidelijk worden gesteld dat de in lid 1 van dit artikel voorgeschreven betaling van de herstructureringsheffing op zich geen inbreuk op het verbod van discriminatie vormt, omdat alle op de suikermarkt resterende ondernemingen deze heffing op de berekeningsgrondslag van de aan hen toegekende quota moeten betalen. Overigens bekritiseert verzoekster ook niet dat de ondernemingen die van hun quota definitief afstand hebben gedaan, niet tegelijkertijd tot financiering van het herstructureringsfonds worden aangesproken.

i) Werking van het coëfficiëntensysteem

77. Alvorens ik inga op het thema van de ongelijke en daarmee van de gestelde discriminerende uitvoering van de onttrekking aan de markt, verdient het aanbeveling de werking alsmede de strekking van het coëfficiëntensysteem nader toe te lichten.

78. Bij artikel 44 van verordening nr. 318/2006 wordt de Commissie door de Raad gemachtigd maatregelen vast te stellen om de overgang van de marktsituatie in het verkoopseizoen 2005/2006 naar de marktsituatie in het verkoopseizoen 2006/2007 te vergemakkelijken, in het bijzonder door de vermindering van de hoeveelheid die in het kader van de quota mag worden geproduceerd. Tot deze maatregelen behoort de in artikel 3 van verordening nr. 493/2006 geregelde preventieve onttrekking aan de markt.

79. De op grond daarvan vastgestelde drempel wordt overeenkomstig lid 2 van deze bepaling berekend door vermenigvuldiging van het aan de onderneming krachtens artikel 7, lid 2, van verordening nr. 318/2006 toegekende quotum met de som van twee in artikel 3, lid 2, sub a en b, van verordening nr. 493/2006 genoemde coëfficiënten. Daarbij gaat het om te beginnen om de coëfficiënt die in bijlage I bij verordening nr. 493/2006 is vastgesteld en die volgens de toelichtingen van de Commissie een combinatie vormt van de toepassing van artikel 10, lid 6, van verordening (EG) nr. 1260/2001 [32] met de in artikel 19 van verordening nr. 318/2006 voor de onttrekking aan de markt vastgestelde methode. De tweede coëfficiënt houdt rekening met de in het verkoopseizoen 2006/2007 in het kader van de herstructureringsregeling

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

van verordening nr. 320/2006 door de lidstaten verrichte inspanningen betreffende de definitieve afstand van de quota en werd door de Commissie bij verordening (EG) nr. 1541/2006 [33] vastgesteld.

ii) Beoordeling

— Relevant referentiekader

80. De uiteenzettingen van verzoekster hebben kennelijk betrekking op de toepassing van de in artikel 3, lid 2, sub b, van verordening (EG) nr. 493/2006 genoemde coëfficiënt.

81. Volgens de overeenstemmende uiteenzettingen van de Commissie en verzoekster [34] heeft de toepassing van deze coëfficiënt op het overgangsjaar 2006/2007 tot gevolg dat de drempel in het verkoopseizoen 2006/2007 des te hoger is naarmate van meer quota overeenkomstig artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 320/2006 definitief afstand is gedaan. Anders gezegd: de toepassing van deze coëfficiënt op het overgangsjaar 2006/2007 heeft tot gevolg dat ondernemingen in een lidstaat waarin in het verkoopseizoen 2006/2007 van minder quota definitief afstand is gedaan, minder hoeveelheden suiker in het kader van de quotaregeling kunnen verkopen dan wanneer zij in een lidstaat gevestigd zouden zijn waarin van meer quota definitief afstand is gedaan.

82. De vaststelling van de onttrekkingsdrempel wordt voorafgegaan door een gecompliceerde berekening, waarin rekening wordt gehouden met de bovengenoemde coëfficiënten alsmede met het laatste aan de betrokken onderneming toegekende quotum. De toekenning van het individuele quotum wordt overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 318/2006 wederom door de betrokken lidstaat op grond van het door de Raad vastgestelde nationale quotum verricht.

83. Aangezien bij de beoordeling van de belasting van de individuele ondernemingen door de onttrekking aan de markt zowel gemeenschapsrechtelijke factoren alsook factoren van het nationale recht een rol spelen, rijst de vraag of het referentiekader voor de beoordeling van de vraag of er sprake is van een ongelijke behandeling van de betrokken ondernemingen, op het niveau van de Gemeenschap dan wel dat van de desbetreffende lidstaat moet worden vastgesteld.

33 — Verordening van de Commissie van 13 oktober 2006 tot vaststelling van de coëfficiënt die het mogelijk maakt de in artikel 3 van verordening (EG) nr. 493/2006 bedoelde drempel voor onttrekking aan de markt vast te stellen (PB L 283, blz. 22).

34 — Zie blz. 6 van de verwijzingsbeschikking.

84. Volgens de rechtspraak van het Hof moeten de lidstaten het in artikel 34, lid 2, EG verankerde beginsel bij de omzetting van een communautaire regeling in acht nemen en met name ook wanneer deze regeling de keuze tussen meerdere toepassingsmodaliteiten of opties openlaat. [35] Het verbod van discriminatie als objectieve rechtsnorm geldt derhalve niet alleen voor de communautaire wetgever, tot wie het in de eerste plaats is gericht, maar ook voor de lidstaten voor zover deze, bijvoorbeeld op grond van een machtiging door een communautaire verordening dan wel ter uitvoering daarvan, handelend moeten optreden. [36]

85. Aangaande de onderhavige zaak ben ik van mening dat het referentiekader voor de beoordeling van het bestaan van een ongelijke behandeling op het niveau van de Gemeenschap, en niet op dat van de lidstaten, moet worden vastgesteld. Doorslaggevend is naar mijn mening aan welk beslissingsorgaan uiteindelijk de ongelijke behandeling kan worden toegerekend. Weliswaar heeft de Commissie gelijk dat de machtiging tot toekenning van quota in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 318/2006 aan de betrokken lidstaat inderdaad een zekere discretionaire bevoegdheid toekent om een nieuwe industrieel-politieke koers uit te zetten, maar juridisch gezien is er tenslotte sprake van een handelen dat aan de communautaire wetgever kan worden toegerekend, in het bijzonder ook omdat de Raad en de Commissie door de vaststelling per land van specifieke coëfficiënten en quota de basis voor een evenwichtige vermindering van de overproductie in alle lidstaten hebben gelegd. De beslissingsmarge van de lidstaten, bijvoorbeeld bij de toekenning en de vermindering van nieuwe quota waarnaar de Commissie verwijst, kan niet verdoezelen dat het tenslotte de communautaire wetgever was die de doorslaggevende beslissingen voor de structurering van de suikermarkt heeft genomen. Hij heeft een voor de gehele Gemeenschap geldende ordening der markten voor suiker geschapen, in het kader waarvan hij gebruik kan maken van verschillende mechanismen voor de aanpassing van de productie, waaronder eveneens de litigieuze preventieve onttrekking aan de markt overeenkomstig artikel 3, lid 1, van verordening nr. 493/2006 valt.

86. Bijgevolg moet het referentiekader voor de beoordeling van de vraag of er sprake is van een ongelijke behandeling op het niveau van de Gemeenschap worden vastgesteld. Daarom is het in omstandigheden als die van de onderhavige zaak in beginsel juridisch gezien mogelijk de situatie van verzoekster met die van een in een andere lidstaat gevestigde onderneming te vergelijken.

35 — Arrest Klensch (aangehaald in voetnoot 29, punt 10), arresten van 13 juli 1989, Wachauf (5/88, Jurispr. blz. 2609, punt 19), 11 juli 1989, Daniel Cornée (196/88–198/88, Jurispr. blz. 2309, punten 20 e.v.), en 14 juli 1994, Graff (C-351/92, Jurispr. blz. I-3361, punten 17 en 18).

36 — In deze zin Van Rijn, T., t.a.p. (voetnoot 22), artikel 34 EG, punt 59.

— Ongelijke behandeling

87. Verzoekster is van mening dat het coëfficiëntensysteem tot een ongelijke behandeling van de producenten leidt. In dit verband verwijst zij naar een door haar geschetst hypothetisch geval dat de in punt 81 van deze conclusie beschreven werking van dit systeem aanschouwelijk moet maken. [37]

88. Verzoekster maakt aan de hand van dit hypothetische geval een vergelijking tussen de gevolgen van een ongelijke quotaverlaging in twee even grote lidstaten met gelijke quota, die in elke lidstaat in gelijke delen zijn verdeeld over twee zich aldaar bevindende ondernemingen. Wanneer in een van deze lidstaten één van beide suikerproducerende ondernemingen haar productie geheel of gedeeltelijk stillegt en overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 320/2006 afstand doet van haar quotum, dan wordt de andere onderneming in de lidstaat, die de productie in volle omvang voortzet, door die handelwijze van de eerstbedoelde onderneming indirect bevoordeeld. In verhouding tot de vergelijkbare ondernemingen in de andere lidstaat, waar geen van beide ondernemingen haar productie opgeeft of beperkt, wordt haar quotum immers op grond van de door haar niet beïnvloedbare quotumafstand door de tweede onderneming, minder sterk verlaagd. Ondernemingen in de door de verlaging sterker getroffen lidstaten kunnen, vergeleken met ondernemingen in andere lidstaten, naar verhouding minder suiker tegen de referentieprijs van 631,9 EUR per ton in het verkoopseizoen 2006/2007 verkopen. Dit moet naar de mening van verzoekster reeds als een discriminatie in de zin van artikel 34, lid 2, EG worden beschouwd.

89. In dit verband volstaat naar mijn mening de opmerking dat geen enkele partij serieus betwist dat de toepassing van het coëfficiëntensysteem het bovengenoemde effect sorteert. Het kan daarom niet worden uitgesloten dat twee in twee verschillende lidstaten gevestigde ondernemingen door een onttrekking aan de markt verschillend worden geraakt, al naargelang de omvang van het aandeel van de in de desbetreffende lidstaat gevestigde onderneming die definitief de productie opgeeft. Wanneer men ervan uitgaat, zoals verzoekster kennelijk doet, dat de betrokken ondernemingen althans formeel gezien gelijk zijn [38], zou er onder dergelijke omstandigheden inderdaad sprake zijn van een ongelijke behandeling.

37 — Zie blz. 7 van de verwijzingsbeschikking.

38 — Een formeel standpunt betekent intussen nog niet dat de betrokken ondernemingen in materieel opzicht inderdaad gelijk zijn. Dit zal evenwel gezien de bijzonderheden van het concrete geval (bijvoorbeeld productie, afzetmogelijkheden, financiële situatie en omvang van het bedrijf) zelden of nooit het geval zijn. Zoals Schwarze, J., *European Administrative Law*, 1e druk, Luxemburg 2006, blz. 548, terecht verklaart, kan gelijkheid nooit absoluut zijn, maar slechts gedeeltelijk en alleen met betrekking tot bepaalde kenmerken en verhoudingen. Een beoordeling die de gelijkheid tussen twee te vergelijken objecten bevestigt of uitsluit, kan slechts op relatieve geldigheid aanspraak maken. De bewering dat twee objecten absoluut identiek zijn, zou naar de mening van de auteur volstrekt onlogisch zijn. Wat de onderhavige procedure betreft, heeft verzoekster geen argumenten of criteria aangevoerd voor haar opvatting dat zij zich in dezelfde situatie bevindt als andere gedupeerde suikerproducerende ondernemingen.

— Rechtvaardiging

90. De vraag is of een dergelijke van lidstaat tot lidstaat potentieel ongelijke behandeling van ondernemingen objectief kan worden gerechtvaardigd.

91. Om te beginnen moet worden vastgesteld dat het mechanisme van het aan de markt onttrekken bij nadere beschouwing van de wijze van functioneren en de doelstelling ervan, een mechanisme is dat van geval tot geval een differentiatie mogelijk maakt. Anders dan door verzoekster te verstaan gegeven, wordt bij de vaststelling van de hoogte van de onttrekkingsdrempel niet gedifferentieerd naar het grondgebied van de lidstaten maar naar de productievoorwaarden die daar op een bepaald ogenblik bestaan. Een van de kenmerken van het door de communautaire wetgever ontworpen mechanisme van het aan de markt onttrekken is namelijk dat met de details van de suikerproductie in de betrokken lidstaat zeer veel rekening wordt gehouden. Dit wordt zowel door de al beschreven wijze van functioneren van het coëfficiëntensysteem alsook door de in wezen aan de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten overgelaten toekenning van de individuele quota mogelijk gemaakt. Derhalve zijn de toegepaste criteria voor een differentiatie geoorloofd in de zin van de rechtspraak. [39]

92. Aangaande de controle van het bestaan van een legitieme reden voor een ongelijke behandeling moet worden verwezen naar de rechtspraak van het Hof [40], volgens welke de Commissie bij haar ingrijpen in de markt beschikt over een ruime mate van beslissingsvrijheid, die ieder automatisme uitsluit en waarbij zij zich moet laten leiden door de economische beleidsoogmerken die in de desbetreffende verordening ter regeling van het GLB voor suiker zijn vastgelegd. Daaruit heeft het Hof geconcludeerd dat de rechterlijke macht bij de controle op de rechtmatige uitoefening van een dergelijke vrijheid haar oordeel niet voor dat van het bevoegde gezagsorgaan in de plaats mag stellen. Zij moet zich beperken tot een onderzoek naar de vraag of er geen sprake is geweest van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid. Ditzelfde moet gelden in het kader van de rechterlijke controle van een ongelijke behandeling die aan de Commissie kan worden toegerekend. [41]

93. Voor het onderzoek van de kwestie van de rechtvaardiging komt het mij in de eerste plaats voor dat de verklaring van de Commissie [42] — volgens welke de commu-

39 — Zie punt 69 van de verwijzingsbeschikking.

40 — Arrest Westzucker (aangehaald in voetnoot 26, punt 14).

41 — Zie arresten van 29 februari 1996, Frankrijk en Ierland/Commissie (C-296/93 en C-307/93, Jurispr. blz. I-795, punt 31), en 17 juli 1997, National Farmers' Union (C-354/95, Jurispr. blz. I-4559, punt 50). Thiele, G., in: *EUV/EGV Kommentar* (uitgegeven door C. Calliess/M. Ruffert), artikel 34, punt 57, blz. 684, verwijst naar de discretionaire bevoegdheid van de communautaire wetgever op het gebied van het GLB en gaat ervan uit dat een politieke beslissing om deze reden alleen in twijfel kan worden getrokken wanneer zij met het oog op de informatie waarover hij bij de uitvaardiging van de beslissing beschikte, kennelijk onjuist voorkomt. Iliopouliou, A., „Le principe d'égalité et de non-discrimination", *Droit Administratif Européen* (uitgegeven door J.-B. Auby/J. Dutheil de la Rochere), Brussel 2007, blz. 446, verklaart dat het Hof in de regel een bepaalde terughoudendheid aan de dag legt en verwijst naar de ruime discretionaire bevoegdheid van de communautaire organen bij de beoordeling van een ingewikkelde economische situatie.

42 — Zie punt 53 van de memorie van de Commissie.

nautaire wetgever de van lidstaat tot lidstaat verschillende pogingen voor de herstructurering van de suikermarkt, evenals andere bijzondere situaties in bepaalde lidstaten, in zijn beschouwingen wilde betrekken — relevant is.

94. Eveneens acht ik relevant de verklaring van de Raad [43], volgens welke de Commissie in het kader van de uitvoeringsbepalingen coëfficiënten heeft gecreëerd om de overproductie in elke lidstaat in dezelfde mate te verminderen en tegelijkertijd het productie-evenwicht in de gehele Gemeenschap te bewerkstelligen. De Raad is van mening dat de instrumenten voor de regulering van de markt, zoals de onttrekking aan de markt, onder bepaalde omstandigheden ook verschillend moeten worden toegepast, teneinde het structurele evenwicht in de Gemeenschap te bereiken. Wanneer de in een lidstaat gevestigde ondernemingen vrijwillig afstand doen van hun quota, heeft deze lidstaat de productie reeds tot een lager niveau teruggebracht. In de lidstaten waarin de productiequota volledig werden benut, ontstond volgens de Raad daarentegen behoefte aan het mechanisme van de onttrekking aan de markt teneinde het aan deze lidstaat toegekende productiequotum evenredig te verlagen.

95. De doelstelling van een evenredige verlaging van het toegekende productiequotum met inachtneming van de suikerproductie in elke lidstaat ten behoeve van een uniforme prijsstabilisering in de gehele Gemeenschap, kan naar mijn mening een gedifferentieerde aanpak bij de uitvoering van de onttrekking aan de markt volledig rechtvaardigen, omdat zij in de eerste plaats rekening houdt met het beginsel van de eenheid van de Europese interne markt, dat gemeenschappelijke prijzen voor de gereguleerde producten vereist [44], en omdat in de tweede plaats een onttrekking aan de markt tenslotte ten voordele van alle suikerproducenten in de Gemeenschap strekt, met inbegrip van verzoekster.

96. Daarentegen kan de communautaire wetgever niet worden verweten dat hij in de uitoefening van zijn beslissingsbevoegdheid bij de regeling van de onttrekking aan de markt een differentiërend uitgangspunt heeft gekozen, dat met de in elke lidstaat gegeven omstandigheden — met name de individuele toekenning van de quota per onderneming

43 — Zie punt 45 van de memorie van de Raad.

44 — Zie Halla-Heißen, I./Nonhoff, F., *Marktordnungsrecht — Marktordnungswaren im grenzüberschreitenden Warenverkehr*, Keulen 1997, blz. 34. Volgens hen geven de op grondslag van de doelstellingen van het GLB vastgestelde regelingen drie wezenlijke grondbeginselen te zien: eenheid van de markt, voorrang van de Gemeenschap en financiële solidariteit. Eenheid van de markt betekent in de eerste plaats het vrije verkeer van agrarische producten tussen de lidstaten. Douaneheffingen en handelsbeperkingen evenals overheidssteun van bepaalde lidstaten ten behoeve van hun landbouw, die tot vervalsing van de concurrentie zouden kunnen leiden, moeten worden uitgesloten. Feitelijk zou het geen verschil moeten maken of het goederenverkeer in een lidstaat dan wel op de binnenmarkt plaatsvindt. Dit veronderstelt in de eerste plaats dat er sprake is van gemeenschappelijke prijzen en mededingingsvoorschriften.

overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 318/2006 alsmede het aandeel van de overeenkomstig artikel 3, lid 1, van verordening nr. 320/2006 definitief afgestane quota — rekening houdt.

97. Een differentiërend uitgangspunt is enerzijds om organisatorische redenen noodzakelijk, omdat de lidstaten op grond van hun nauwkeurige kennis van de gegeven productiestructuren en -voorwaarden beter in staat zijn om aan de hand van bepaalde objectieve criteria, zoals de regionale specialisering [45] en het concurrentievermogen, te beoordelen welke suikerproducenten voor ondersteuning in aanmerking komen. Door de centrale positie van sturing van de suikerproductie dragen de lidstaten tenslotte eveneens bij tot het bereiken van de doelstelling van herstructurering van de Gemeenschap.

98. Anderzijds heeft de Raad gelijk wanneer hij stelt dat de vaststelling van een uiteenlopende lage onttrekkingsdrempel noodzakelijk is, al naargelang hoe groot het aandeel is van de quota waarvan definitief afstand is gedaan. Gezien de noodzaak van een evenredige verlaging van de suikerproductie in de gehele Gemeenschap komt het gerechtvaardigd voor, de onttrekkingsdrempel hoger vast te stellen in die lidstaten waarin de productie al tot een bepaald niveau werd verlaagd. Daarentegen hebben lidstaten waarin geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van het met financiële ondersteuning afstand doen van quota, behoefte aan een lagere onttrekkingsdrempel.

99. Na de beoordeling van alle feiten en argumenten die aan het Hof zijn gepresenteerd, kom ik tot de slotsom dat niets erop wijst dat de toepassing van het litigieuze coëfficiëntensysteem bij de vaststelling van de onttrekkingsdrempel behept was met een kennelijke vergissing of met misbruik van bevoegdheid. Evenmin kan op grond van deze maatregel worden geconcludeerd dat de communautaire wetgever zijn discretionaire bevoegdheid heeft overschreden.

100. Uit het bovenstaande volgt dat er geen sprake is van een inbreuk op het uit artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG voortvloeiende verbod van discriminatie.

45 — Het Hof heeft in het arrest Eridania (aangehaald in voetnoot 15, punt 20) vastgesteld dat een verdeling van de vastgestelde suikerquota over afzonderlijke ondernemingen op basis van hun daadwerkelijke productie gerechtvaardigd is, omdat een dergelijke verdeling van de lasten beantwoordt aan het beginsel van de regionale specialisering, waarop de gemeenschappelijke markt is gebaseerd en dat verlangt dat de productie kan plaatsvinden op een economisch geschikte plaats. Bovendien beantwoordt zij aan het beginsel van de solidariteit der producenten, omdat de productie een legitiem criterium vormt voor de beoordeling van zowel de economische kracht van de producent als de voordelen die zij aan het systeem ontlenen.

VII — Conclusie

101. Mitsdien geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgerichtshof als volgt te beantwoorden:

„1) Artikel 11 van verordening (EG) nr. 320/2006 van de Raad van 20 februari 2006 moet aldus worden uitgelegd, dat ook een suikerquotum dat ingevolge een preventieve onttrekking aan de markt overeenkomstig artikel 3 van verordening (EG) nr. 493/2006 van de Commissie van 27 maart 2006 niet ten volle kan worden gebruikt, in aanmerking moet worden genomen bij de berekening van de tijdelijke herstructureringsheffing.

2) Artikel 11 van verordening nr. 320/2006 is verenigbaar met het primaire recht, inzonderheid met het uit artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG voortvloeiende verbod van discriminatie en met het evenredigheidsbeginsel."