FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT VERICA TRSTENJAK

föredraget den 18 februari 2009 [1]

I — Inledning

1. I detta mål om förhandsavgörande har domstolen anmodats att besvara två tolkningsfrågor från österrikiska Verwaltungsgerichtshof (nedan kallad den hänskjutande domstolen) avseende tolkningen och eventuellt giltigheten av artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 320/2006 av den 20 februari 2006 om inrättande av en tillfällig ordning för omstrukturering av sockerindustrin i gemenskapen och om ändring av förordning (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken. [2]

2. Begäran har framställts i ett mål mellan bolaget Agrana Zucker GmbH (nedan kallat sökanden) och Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (förbundsministeriet för jord- och skogsbruk, miljö samt vattenförvaltning) (nedan kallad svaranden) avseende giltigheten av ett beslut som har antagits på grundval av artikel 11 i förordning nr 320/2006 genom vilket svaranden förpliktat sökanden att återbetala den första delen av det tillfälliga omstruktureringsstödet för regleringsåret 2006/2007.

3. Den hänskjutande domstolen har ställt sin första tolkningsfråga för att få klarhet i huruvida omstruktureringsbeloppet ska beräknas på grundval av den sammanlagda kvoten eller om beräkningen endast ska göras på grundval av den kvot som står till förfogande efter avdrag av den kvot som dragits in från marknaden till följd av det förebyggande återtaget. Syftet med den andra tolkningsfrågan är däremot att få klarhet i huruvida artikel 11 i förordning nr 320/2006 är förenlig med gemenskapsrättsliga bestämmelser av högre dignitet.

II — Tillämpliga bestämmelser

4. Inom ramen för reformen av den gemensamma organisationen av marknaden för socker antog rådet den 20 februari 2006 såväl förordning (EG) nr 318/2006 av den 20 februari 2006 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker [3] som förordning nr 320/2006. Kommissionen har antagit övergångsbestämmelser med stöd av artikel 44 i förordning nr 318/2006.

1 — Originalspråk: tyska.
2 — EUT L 58, s. 42.
3 — EUT L 58, s. 1.

Förordning nr 318/2006

5. De nya instrumenten för förvaltningen av marknaden som infördes genom förordning nr 318/2006 omfattar återtag av socker enligt artikel 19 i denna förordning, i vilken bland annat följande föreskrivs:

”1. För att bevara den strukturella balansen på marknaden på en prisnivå som ligger nära referenspriset får en procentandel av kvotsocker … som skall vara densamma för alla medlemsstater, med beaktande av de åtaganden som gemenskapens gjort enligt avtal som ingåtts i enlighet med artikel 300 i fördraget återtas från marknaden tills nästa regleringsår börjar.

…

2. Denna återtagsprocent skall fastställas senast den 31 oktober regleringsåret i fråga på grundval av förväntade marknadstrender under det regleringsåret.

3. Företag med en kvot skall under återtagsperioden på egen bekostnad lagra en procentandel av sin sockerproduktion under kvot som motsvarar återtagsprocenten.

De sockerkvantiteter som återtas under ett regleringsår skall anses vara de första kvantiteter som produceras inom ramen för nästa regleringsårs kvoter. Med hänsyn till de förväntade trenderna på sockermarknaden kan det emellertid beslutas, i enlighet med förfarandet i artikel 39.2, att hela eller delar av den återtagna kvantiteten socker … vad beträffar pågående eller nästa regleringsår skall anses som

— överskottssocker … som får användas som industrisocker …

eller

— produktion av tillfällig kvot, varav en del får reserveras för export med beaktande av de åtaganden som gemenskapen har till följd av avtal som ingåtts enligt artikel 300 i fördraget.

…”

Förordning nr 320/2006

6. I artikel 11 i förordning nr 320/2006 regleras uppbörd av tillfällig omstruktureringsavgift. I denna bestämmelse föreskrivs närmare bestämt följande:

”1. De företag som har tilldelats en kvot skall varje regleringsår betala en tillfällig omstruktureringsavgift per ton tilldelad kvot.

Kvoter som ett företag har avstått från under ett bestämt regleringsår, i enlighet med artikel 3.1, skall inte vara föremål för betalning av den tillfälliga omstruktureringsavgiften för regleringsåret i fråga och påföljande regleringsår.

2. Den tillfälliga omstruktureringsavgiften för socker och inulinsirap skall vara

— 126,40 EUR per ton kvot för regleringsåret 2006/2007,

— 173,80 EUR per ton kvot för regleringsåret 2007/2008, och

— 113,30 EUR per ton kvot för regleringsåret 2008/2009.

Den tillfälliga omstruktureringsavgiften per regleringsår för isoglukos skall motsvara 50 % av de belopp som fastställs i det första stycket.

3. Medlemsstaterna skall inför gemenskapen ansvara för uppbörd på sina territorier av den tillfälliga omstruktureringsavgiften.

Medlemsstaterna skall betala in den tillfälliga omstruktureringsavgiften till omstruktureringsfonden i två delar enligt följande:

— 60 % senast den 31 mars under regleringsåret i fråga

och

— 40 % senast den 30 november under påföljande regleringsår.

…

5. Den totala tillfälliga omstruktureringsavgift som skall betalas i enlighet med punkt 3 skall fördelas av medlemsstaten bland företagen på dess territorium i enlighet med de kvoter som tilldelats under regleringsåret i fråga.

Företagen skall betala den tillfälliga omstruktureringsavgiften i två delar enligt följande:

— 60 % senast i slutet av februari under regleringsåret i fråga

och

— 40 % senast den 31 oktober under påföljande regleringsår.”

Förordning (EG) nr 493/2006

7. De övergångsbestämmelser som föreskrivs i kommissionens förordning (EG) nr 493/2006 av den 27 mars 2006 om övergångsbestämmelser inom ramen för reformen

av den gemensamma organisationen av marknaden för socker och om ändring av förordningarna (EG) nr 1265/2001 och (EG) nr 314/2002 [4] för att säkerställa övergången från den tillämpliga till den nya ordningen omfattar ”Förebyggande återtag”.

8. I detta avseende föreskrivs följande i skäl 6:

”För att förbättra jämvikten på marknaden i gemenskapen utan att skapa nya sockerlager under regleringsåret 2006/07, bör det införas en övergångsbestämmelse så att kvotproduktionen under nämnda regleringsår minskas. Det bör fastställas ett tröskelvärde över vilket varje företags kvotproduktion betraktas som återtagen i den mening som avses i artikel 19 i förordning (EG) nr 318/2006 eller, på företagets begäran, som produktion utöver kvoten i den mening som avses i artikel 12 i den förordningen. Med hänsyn till övergången mellan de två ordningarna bör tröskelvärdet fastställas genom en kombination i lika delar av metoden i artikel 10 i förordning (EG) nr 1260/2001 och metoden i artikel 19 i förordning (EG) nr 318/2006. Tröskelvärdet bör ta hänsyn till de särskilda insatser som vissa medlemsstater har gjort inom ramen för den omstruktureringsfond som har inrättats genom … förordning (EG) nr 320/2006 …”

9. I artikel 3 i förordning nr 493/2006 fastställs övergångsbestämmelserna avseende förebyggande återtag enligt följande:

”För varje företag skall den del av produktionen av socker … under regleringsåret 2006/07 som framställs inom ramen för kvoterna i bilaga III till förordning (EG) nr 318/2006 och som överskrider tröskelvärdet enligt punkt 2 betraktas som återtagen i den mening som avses i artikel 19 i den förordningen eller, på en begäran från det berörda företaget före den 31 januari 2007, betraktas som helt eller delvis producerad utöver kvoten i den mening som avses i artikel 12 i den förordningen.

För varje företag skall det tröskelvärde som avses i punkt 1 beräknas genom att den kvot som företaget tilldelats i enlighet med artikel 7.2 i förordning (EG) nr 318/2006 multipliceras med summan av följande koefficienter:

a) Den koefficient som anges för den berörda medlemsstaten i bilagan till den här förordningen.

b) Den koefficient som erhålls genom att totalsumman av de kvoter som avstått under regleringsåret 2006/07 i den

4 — EGT L 89, s. 11.

berörda medlemsstaten, i enlighet med artikel 3 i förordning (EG) nr 320/2006, divideras med den totala mängden kvoter för den medlemsstaten enligt bilaga III till förordning (EG) nr 318/2006. Kommissionen skall fastställa denna koefficient senast den 15 oktober 2006.

När summan av koefficienterna överstiger 1,0000 skall dock tröskelvärdet vara lika med den kvot som avses i punkt 1.”

III — Bakgrund, förfarandet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

10. Svaranden tilldelade genom beslut av den 26 juni 2006 angående fördelning av produktion av socker för regleringsåren 2006/2007–2014/2015 och genom beslut av den 18 december 2006 om tilldelning av kompletterande sockerkvot sökanden en sockerkvot på sammanlagt 405 812,4 ton (387 326,4 ton sockerkvot plus 18 486,0 ton kompletterande sockerkvot). Svaranden fastställde med tillämpning av artikel 3 i förordning nr 493/2006 genom beslut av den 28 juni 2006 ett produktionstak för kvotsocker för regleringsåret 2006/2007. Genom detta förebyggande återtag minskade sökandens kvot med 57 246,34 ton.

11. I beslut fattat av styrelsen för avdelning I vid Agrarmarkt Austria (den österrikiska tillsynsmyndigheten för jordbruksmarknaden, en offentligrättslig juridisk person som upprättats av svaranden för att förvalta stöd, nedan kallad AMA) av den 16 januari 2007 anmodades sökanden att återbetala den första delen av det tillfälliga omstruktureringsstödet för regleringsåret 2006/2007, vilket beräknades på grundval av den ursprungliga kvoten, med 30 776 812,42 euro.

12. Sökanden överklagade AMA:s beslut. Svaranden avslog genom beslut av den 16 april 2007, vars lagenlighet ska prövas av den hänskjutande domstolen, överklagandet på grund av att det saknade stöd.

13. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den fråga som är stridig i målet vid Verwaltungsgerichtshof, huruvida omstruktureringsbeloppet enligt artikel 11.2 i förordning nr 320/2006 ska beräknas på grundval av den sammanlagda kvot, såsom svaranden har gjort, eller huruvida den kvot på vilken beräkningen grundas ska minskas med hänsyn till produktionstaket och det därmed förbundna förebyggande återtaget. Enligt sökandens inlagor skulle omstruktureringsbeloppet beräknas på grundval av beloppet 348 565,56 ton (det vill säga på grundval av den faktiska kvantiteten kvotsocker) och inte på grundval av beloppet 405 812,4 ton (det vill säga på grundval av den kvot som ursprungligen tilldelades och som senare minskades). Detta gäller särskilt som sökanden inte kunnat sälja skillnaden på marknaden som kvotsocker.

14. Av begäran om förhandsavgörande framgår att sökanden avser att ta med mellanskillnaden, som inte är tillgänglig på grund av att kvoten minskats med stöd av artikel 3 i förordning nr 493/2006 under regleringsåret 2006/2007, i underlaget för det omstruktureringsbelopp som ska betalas regleringsåret 2006/2007 inte är tillåtet enligt gemenskapsrätten, eftersom det strider mot primärrättens proportionalitetsprincip och icke-diskrimineringsprincipen i artikel 34.2 EG.

15. Den hänskjutande domstolen utgår ifrån att sökanden i målet vid den nationella domstolen inte är behörig att väcka talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG och därför kan hävda att gemenskapsrättsakten är rättsstridig i målet vid den nationella domstolen.

16. Verwaltungsgerichtshof har i detta sammanhang beslutat att förklara målet vilande och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1. Ska artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 320/2006 av den 20 februari 2006 tolkas så, att en sockerkvot som inte kan användas till följd av förebyggande återtag enligt artikel 3 i kommissionens förordning (EG) nr 493/2006 av den 27 mars 2006 ska tas med vid beräkningen av det tillfälliga omstruktureringsbeloppet?

2. Om den första frågan besvaras jakande:

Är artikel 11 i förordning nr 320/2006 förenlig med primärrätten, särskilt icke-diskrimineringsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar, som kan härledas från artikel 34 EG?”

IV — Förfarandet vid domstolen

17. Begäran om förhandsavgörande av den 19 november 2007 inkom till domstolens kansli den 28 januari 2008.

18. Rådet, Republiken Litauens regering samt kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden inom den frist som föreskrivs i artikel 23 i domstolens stadga.

19. Som en åtgärd för processledning ställde domstolen en skriftlig fråga till kommissionen som besvarade denna.

20. Då begäran om muntlig förhandling inte har framställts, var målet efter domstolens allmänna sammanträde den 4 november 2008 färdigt för detta förslag till avgörande.

V — Parternas huvudsakliga argument

21. Såväl *rådet* som *kommissionen* anser att artikel 11 i förordning nr 320/2006 ska tolkas så, att även en sockerkvot som inte kan användas effektivt till följd av förebyggande återtag enligt artikel 3 i förordning nr 493/2006 ska tas med vid beräkningen av det tillfälliga omstruktureringsbeloppet.

22. Den *litauiska regeringen* företräder en motsatt tolkning. Den anser att ordet kvot i artikel 11 i förordning nr 320/2006 ska tolkas så, att det rör sig om den kvot som är tillgänglig för företagen under regleringsåret i fråga, det vill säga den kvot som fastställs efter det förebyggande återtaget.

23. *Rådet* har särskilt gjort gällande att endast den av kommissionen föreslagna tolkningen av artikel 11 i förordning nr 320/2006 tar hänsyn till ordalydelsen och syftet med denna bestämmelse. Av nämnda bestämmelse framgår klart att omstruktureringsavgiften ska uttas per ton kvot som tilldelats ett företag, varvid endast de företag som definitivt helt eller delvis har avstått från sin kvot eller produktion ska undantas från att betala omstruktureringsavgiften. De belopp som uttogs på så sätt syftade, som inkomster avsatta för särskilda ändamål, till att finansiera omstruktureringsavgifter och säkerställde en budgetstabilitet och budgetneutralitet i överensstämmelse med gemenskapslagstiftarens avsikt.

24. Vad gäller frågan avseende giltigheten av denna bestämmelse har rådet påpekat att återtaget från marknaden eftersträvar ett legitimt mål med reformen av den gemensamma organisationen av marknaden för socker, nämligen att bevara den strukturella balansen på en prisnivå som ligger nära referenspriset. Detsamma gäller artikel 3 i förordning nr 493/2006, vars bestämmelse om förebyggande återtag antogs som övergångsbestämmelse för att förbättra jämvikten på marknaden i gemenskapen utan att skapa nya sockerlager under regleringsåret 2006/2007. Dessutom är den negativa

effekten av återtag marginell för ett företag i förhållande till dess positiva globala effekt på sockermarknaden i gemenskapen. Eftersom det inte finns någon överproduktion, kan den globala prisnivån ligga nära referenspriset vilket gynnar alla kvarvarande företag på marknaden.

25. Rådet har bestridit att diskrimineringsförbudet skulle ha åsidosatts och har påpekat att alla företag var tvungna att erlägga omstruktureringsavgift på grundval av de kvoter som tilldelats dem. Målet med kvotfördelningen och medlemsstaternas efterföljande förvaltning samt de koefficienter som tillämpas enligt artikel 3 i förordning nr 493/2006 är att på ett enhetligt sätt sänka överproduktionen i varje medlemsstat för att uppnå jämvikt vad gäller produktionen i gemenskapen. När det rör sig om två företag med säte i två medlemsstater är det fråga om olika situationer som inte kan behandlas lika. Ändamålet med koefficientbestämmelsen innebär att det finns sakliga skäl för en skillnad i behandling.

26. *Kommissionen* har vad gäller tolkningen av artikel 11 i förordning nr 320/2006 huvudsakligen anfört samma argument som rådet.

27. I samband med frågan avseende giltigheten av denna bestämmelse har kommissionen inledningsvis fastställt att sökanden och den hänskjutande domstolen inte har ifrågasatt giltigheten av de mål som eftersträvas med sockerreformen från år 2006. Den har dessutom anfört att det är lämpligt och ändamålsenligt att från omstruktureringsavgiften inte undanta sådana sockermängder som till följd av andra marknadsmekanismer, särskilt återtag från marknaden, visserligen inte kunde säljas under regleringsåret i fråga inom ramen för kvotregeln men som inte heller definitivt har dragits tillbaka från marknaden.

28. För det första kan finansieringen av omstruktureringsstöd endast säkerställas när en beräkningsgrund som kan planeras i förväg står till förfogande. För det andra kan avstående från kvoten enligt artikel 3 i förordning nr 493/2006 och återtag enligt artikel 19 i förordning nr 318/2006 inte jämställas. Den förstnämnda åtgärden utgör en långsiktig åtgärd för strukturell marknadskorrigering, den sistnämnda utgör ett kortsiktigt prisstödssystem som inte bidrar till en omstrukturering av sockermarknaden. Att de sockermängder som berörs av återtaget i beräkningsgrunden för det tillfälliga omstruktureringsbeloppet inkluderas medför för det tredje endast begränsade ekonomiska konsekvenser. Dessutom har företag som sökanden haft möjlighet att minska eller undvika de direkta ekonomiska konsekvenserna av återtaget under regleringsåret 2006/2007. Den 3 februari 2006 påpekade kommissionen för

sockerbets- och sockerproducenter i ett meddelande i *Europeiska unionens officiella tidning* [5] att den på grund av den situation som väntas råda på gemenskapens sockermarknad under regleringsåret 2006/2007 som övergångsbestämmelse kan använda sig av den möjlighet till återtag från marknaden som rådet har tilldelat kommissionen. Förordning nr 493/2006, i vilken kommissionen föreskrev återtag från marknaden för regleringsåret 2006/2007, offentliggjordes i mars år 2006. Sökanden, som var den enda sockerproducenten i Österrike, hade möjlighet att minska sin produktion för regleringsåret i fråga för att förhindra att de sockermängder som dragits tillbaka överfördes eller såldes utöver sockerkvoten.

29. Vad gäller invändningen att diskrimineringsförbudet har åsidosatts har kommissionen påpekat att sökandens argumentation avser de beräkningskoefficienter som föreskrivs i artikel 3.2 b i förordning nr 493/2006 medan tolkningsfrågan endast avser artikel 11.1 i förordning nr 320/2006. Bortsett från att tillämpningen av återtaget från marknaden för regleringsåret 2006/2007, som grundar sig på övergångsbemyndigandet, som sådan inte är föremål för begäran om förhandsavgörande anser kommissionen att de olika verkningarna av bestämmelsen inte utgör en skillnad i behandling eller att det i vart fall kan finnas sakliga skäl för en sådan skillnad. Skälet till att avståendet från kvoten ska beaktas på nationell nivå ska sökas i den omständigheten att sockerkvoterna inom sockersektorn tilldelas medlemsstaterna och i anslutning därtill fördelas av medlemsstaterna bland företag på deras territorium. Detta gäller fram till dess att kvoteringssystemet kommer att överges regleringsåret 2014/2015. Gemenskapslagstiftaren ansåg följaktligen att syftet med omstruktureringen av marknaden för socker under övergångsperioden bäst kunde uppnås genom att det definitiva avståendet från kvoten också organiserades på nationell nivå.

30. Den *litauiska regeringen* har anfört att det i artikel 11.1 i förordning nr 320/2006 inte klart definieras vilka tilldelade kvoter, det vill säga de kvoter som ursprungligen tilldelats eller de kvoter som tilldelats efter förebyggande återtag från marknaden, som avses. Den anser dessutom att man av artikel 11.1 andra stycket i förordning nr 320/2006 inte kan dra slutsatsen att de företag som inte har avstått från någon kvot måste betala avgifter som beräknas på grundval av hela den kvot som ursprungligen tilldelades.

31. Den har vidare anfört att de sockermängder som dragits tillbaka inte kan säljas som kvoter och att de möjligheter som anges i artikel 19.3 i förordning nr 318/2006 inte innebär en rätt att jämställa den mängd med vilken kvoten reducerats genom det förebyggande återtaget med en sockerkvot.

5 — Meddelande från kommissionen till sockerbets- och sockerproducenter av den 3 februari 2006 (EUT C 27, s. 8).

32. Skulle artikel 11 i förordning nr 320/2006 tolkas så, att en sockerkvot som inte kunde användas till följd av ett förebyggande återtag enligt artikel 3 i förordning nr 493/2006, vid beräkningen av det tillfälliga omstruktureringsbeloppet skulle inkluderas i beräkningsgrunden så skulle detta system för att bestämma omstruktureringsbeloppet leda till en orimlig börda och följaktligen en ogrundad avgift för företagen. Den litauiska regeringen har, med hänvisning till domen av den 8 maj 2008 i målet Zuckerfabrik Jülich [6] m.fl., anfört att producenter trots det stora utrymme för skönsmässig bedömning som gemenskapsorganen har inom jordbruksområdet inte får belastas mer än vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas med avgiften.

33. En sådan tolkning skulle dessutom leda till en skillnad i behandling, särskilt som den förebyggande åtgärden används på medlemsstaterna med tillämpning av olika koefficienter, varvid minskningen av kvoterna kan vara mindre för ett företag med säte i en medlemsstat än för ett företag med säte i en annan medlemsstat, oberoende av deras beteende. Därav följer att det föreligger en snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden samt en icke berättigad skillnad i behandling av företag som inte dragit sig tillbaka från marknaden.

6 — Dom av den 8 maj 2008 i de förenade målen C-5/06 och C-23/06–C-36/06 Zuckerfabrik m.fl. (REG 2008, s. I-3231).

VI — Rättslig bedömning

A — *Inledande resonemang*

34. Genom rådets förordningar nr 318/2006 och nr 320/2006 av den 20 februari 2006 och kommissionens förordning nr 493/2006 har gemenskapslagstiftaren inlett en genomgripande reform av den europeiska marknadsordningen för socker. Genom de nya bestämmelserna som trädde i kraft den 1 juli 2006 inkluderades ett system [7] som i stort inte har ändrats sedan 40 år i den allmänna reformen för jordbrukspolitiken. [8]

7 — De gemensamma marknadsordningarna för socker kännetecknades tidigare av ett system med prisstöd och tilldelning av kvoter. Ungefär 70 procent av de jordbruksprodukter (spannmål, socker, mjölkprodukter, kött, vissa frukt- och grönsakssorter samt bordsvin) som produceras i gemenskapen omfattas av prisstödssystem (se Brú Purón, C.M., *Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos*, Cizur Menor, 2005, artikel 34, s. 777). Den kvotregim som upprättades år 1967 genom den gemensamma organisationen av marknaden för socker gör det möjligt att behålla relativt höga priser utan att producera överskott. Kvotregimen skulle ursprungligen endast vara temporär och upphöra år 1975, den har emellertid förlängts flera gånger. Den har senare gjorts mer flexibel för att möjliggöra en höjning av kvoten för mer konkurrenskraftiga sockerproducenter (se Olmi, G., *Politique agricole commune*, Bryssel, 1991, s. 173, Priebe, R., i Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, München, 2008, volym I, artikel 34, punkt 57).

8 — Se, avseende reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken som beslutades av Europeiska rådet den 26 mars 1999 i Berlin som inleddes genom antagandet av ”Agenda 2000”, punkt 45 och följande punkter i mitt förslag till avgörande av den 3 februari 2009 i målet Horvath (C-428/07), som ännu inte har avgjorts av domstolen.

35. Reformen syftar till att säkerställa de långsiktiga framtidsutsikterna för sockerproduktion inom Europeiska unionen, att främja dess konkurrenskraft, göra den mer marknadsorienterad och stärka Europeiska unionens position i den pågående förhandlingsrundan. Reformens viktigaste punkter är en minskning av det garanterade minimipriset för socker, ersättning till jordbrukarna och en omstruktureringsfond som ett incitament för mindre konkurrenskraftiga sockerproducenter att upphöra med sin produktionsverksamhet. Omstruktureringsordningen finansieras genom att ett särskilt omstruktureringsbelopp uttas på alla kvoter för sötningsmedel.

36. Kärnan i målet är den rättsliga prövningen av beräkningsmetoderna för omstruktureringsbeloppet, vars lagenlighet sökanden, som är avgiftspliktig, har ifrågasatt. Begäran om förhandsavgörande ska tolkas så, att den första tolkningsfrågan avser en tolkning av artikel 11 i förordning nr 320/2006 som är en gemenskapsrättslig grund för antagandet av det omtvistade nationella beslutet, den andra tolkningsfrågan avser i sin tur en prövning av giltigheten av denna bestämmelse.

B — *Den första frågan*

37. Vad gäller den första tolkningsfrågan ska det erinras om att ordalydelsen i en bestämmelse enligt gängse tolkningsprinciper alltid är utgångspunkten och sätter samtidigt gränser för varje tolkning. [9] Till de andra tolkningsmetoder som rättsanvändaren ska använda enligt domstolens rättspraxis för att fastställa en gemenskapsbestämmelses innehåll hör den systematiska, den teleologiska samt den historiska tolkningen.

38. Av artikel 11.1 i förordning nr 320/2006 framgår först och främst att ”de företag som har tilldelats en kvot” varje regleringsår ska betala en tillfällig omstruktureringsavgift ”per ton tilldelad kvot”. I denna bestämmelse anges inte uttryckligen den del av kvoten för vilken

9 — Se, för ett liknande resonemang, Ehlers, D., *Allgemeines Verwaltungsrecht* (utgiven av von H.-U. Erichsen m.fl.), 2 § I 6, s. 59, punkt 14. Generaladvokaten Léger utgick i sitt förslag till avgörande av den 28 september 2004 i mål C-350/03, Schulte (REG 2005, s. I-9215), punkt 84 och följande punkt, från att bokstavstolkning har företräde när han påpekade att en tolkning enligt ändamålet endast används i de fall då den ifrågavarande bestämmelsen kan komma att bli föremål för flera olika tolkningar eller när den ifrågavarande texten är svårtolkad utifrån ordalydelsen på grund av att den är tvetydig. Baldus, C., och Vogel, F., har i ”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, sidan 247 och följande sida, inte bestridit att den bokstavliga tolkningen är utgångspunkt för tolkningen av varje gemenskapsrättslig bestämmelse. De har emellertid påpekat att det med avseende på den språkliga mångfalden i gemenskapen är svårt att finna en tillförlitlig tolkning, vilket kräver att andra tolkningsmetoder tillämpas, som den teleologiska och den historiska tolkningen.

producenten verkligen har tillverkat socker, från vilket sökanden uppenbarligen utgår, utan hela den kvot som *tilldelats* företaget i fråga. [10] Kommissionen och rådet har med fog påpekat detta. I denna bestämmelse anknyts skyldigheten att betala det tillfälliga omstruktureringsbeloppet således endast till tilldelningen av en kvot för regleringsåret i fråga, utan att det görs någon typ av differentiering eller att det frågas vad som har skett med den sockermängd som verkligen producerats. Enligt denna tolkning saknar följaktligen ändringar av kvoten i efterhand relevans för beräkningen av det tillfälliga omstruktureringsbeloppet.

39. Den enda undantagsbestämmelsen i andra stycket i nämnda bestämmelse, i vilken undantag från betalning av ett tillfälligt omstruktureringsbelopp föreskrivs, avser uttryckligen endast de kvoter ”som ett företag har *avstått från* under ett bestämt regleringsår, i enlighet med artikel 3.1”, Därmed förstås ett definitivt avstående från kvoten eller delar av kvoten enligt artikel 3.1 i förordning nr 320/2006 som emellertid varken vad gäller ordalydelsen omfattas eller kan jämställas med återtag från marknaden enligt artikel 19 i förordning nr 318/2006.

40. Jämför man mekanismerna för avstående från en kvot och återtag från marknaden med varandra så framgår nämligen att de i grundläggande avseenden skiljer sig från varandra, såväl vad gäller deras funktioner som vad gäller deras syfte. Medan den förstnämnda mekanismen avser det definitiva avståendet från kvoten samt nedläggning av produktionsanläggningar, innebär den sistnämnda mekanismen endast att den berörda sockermängden tillfälligt dras tillbaka från marknaden, att den lagras eller avsätts utöver kvoterna. Denna skillnad vad gäller deras funktioner beror på att de relevanta bestämmelserna har olika mål.

41. Att mindre konkurrenskraftiga sockerproducenter av sociala och miljömässiga skäl uppmuntras att avstå från kvoter är ett medel för omstrukturering av sockerindustrin, i den mening som avses i förordning nr 320/2006. Av skälen 1 och 5 i denna förordning framgår att betalningen av ett lämpligt omstruktureringsstöd ska skapa ett starkt ekonomiskt incitament till att upphöra med sockerkvotproduktionen för de sockerföretag som har den lägsta produktiviteten och ett incitament för dem att avstå från de berörda kvoterna. Detta stöd ska enligt gemenskapslagstiftarens vilja dels göra det möjligt att minska produktionen till den nivå som krävs för att uppnå en balanserad marknad i gemenskapen, dels att kraftigt minska den olönsamma produktionskapaciteten. Av det skälet betecknas dessa belopp i skäl 4 i förordningen som ”inkomster

10 — En annan slutsats kan inte dras av en jämförelse av flera språkversioner. Såväl i den tyska (”Unternehmen, denen eine Quote *zugeteilt* worden ist”), den danska (”virksomheder, der har fået *tildelt* en kvote”), den engelska (”undertakings to which a quota has been *allocated*”), den franska (”entreprises qui *détiennent* un quota”), den italienska (”imprese a cui è stata *assegnata* una quota”), den portugisiska (”empresas às quais tiverem sido *atribuídas* quotas”), den nederländska (”ondernemingen waaraan een quotum is *toegekend*”), den svenska (”företag som har *tilldelats* en kvot”) och den spanska språkversionen (”empresas a las que se haya *concedido* una cuota”) anknyts till den kvot som tilldelats företaget.

som är avsatta för särskilda ändamål" som ligger utanför tillämpningsområdet för de avgifter som vanligtvis tillämpas inom den gemensamma organisationen av marknaden för socker.

42. Syftet med omstruktureringen av sockerindustrin är att uppnå långsiktiga politiska mål i gemenskapen som enligt skäl 1 i förordning nr 320/2006 består i att säkerställa att gemenskapens system för produktion och handel med socker uppfyller internationella krav [11] och i att systemets framtida konkurrenskraft säkras.

43. Återtag från marknaden utgör däremot ett prisstödsinstrument som enligt artikel 19.1 i förordning nr 318/2006 och skäl 22 i nämnda förordning syftar till att bevara den strukturella balansen på en prisnivå som ligger nära referenspriset. Detsamma gäller artikel 3 i förordning nr 493/2006 vars bestämmelse om förebyggande återtag enligt vad som anges i skäl 6 i nämnda förordning antogs som övergångsbestämmelse för att förbättra jämvikten på marknaden i gemenskapen utan att skapa nya sockerlager under regleringsåret 2006/2007.

44. Den första tolkningsfrågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 11.1 i förordning nr 320/2006 ska tolkas så, att en sockerkvot som inte kan användas till följd av ett förebyggande återtag enligt artikel 3 i kommissionens förordning nr 493/2006 av den 27 mars 2006 ska tas med vid beräkningen av det tillfälliga omstruktureringsbeloppet.

C — *Den andra frågan*

45. I ett mål om förhandsavgörande enligt artikel 234.1 b EG som avser prövningen av giltigheten av en norm i gemenskapens sekundärrätt fastställer den nationella domstolen

11 — Reformen av den gemensamma organisationen av marknaden för socker är en reaktion från gemenskapen på ett beslut från Världshandelsorganisationens tvistlösningssystem ("Dispute Settlement Body") av den 28 april 2005 (se "Report of the Appellate Body, European Communities – Export on Sugar", förfarandena WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R), i vilket vissa överträdelser från gemenskapens sida mot det jordbruksavtal som är ett resultat av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan ("Agreement on Agriculture") fastställdes.

genom sin tolkningsfråga i princip omfattningen av domstolens prövning. [12]

46. Som nämnts inledningsvis är syftet med den andra tolkningsfrågan ordagrant att få klarhet i huruvida artikel 11 i förordning nr 320/2006 är förenlig med normer av högre dignitet, närmare bestämt med den gemenskapsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar och det diskrimineringsförbud som kan härledas från artikel 34.2 andra stycket EG. Det ska emellertid påpekas att redogörelserna i begäran om förhandsavgörande samt de invändningar [13] som sökanden anfört inom ramen för målet vid den nationella domstolen helt och hållet avser proportionalitetsprincipen och diskrimineringsförbudet.

47. Vid en omdömesgill prövning av begäran om förhandsavgörande ska det utgås från att den hänskjutande domstolen egentligen har begärt att domstolen ska pröva huruvida artikel 11 i förordning nr 320/2006 är förenlig med de båda sistnämnda principerna. Av det skälet föreslår jag att den andra tolkningsfrågan omformuleras så att den förstås på detta sätt.

1. Påstått åsidosättande av proportionalitetsprincipen

a) Gemenskapslagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning inom jordbruksområdet

48. Enligt proportionalitetsprincipen, som hör till de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna och som bland annat inom jordbruksområdet vid flera tillfällen har bekräftats i domstolens rättspraxis, krävs det att gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med reglerna i fråga, varvid gäller att man när det finns flera lämpliga åtgärder att välja mellan ska använda sig av den åtgärd som är den minst betungande och att vållade

12 — Se, för ett liknande resonemang, även Middeke, A., i *Handbuch des Rechtsschutzes der Europäischen Union*, 2 uppl., München, 2003, 10 §, punkt 40, s. 227. En nationell domstol kan till exempel fastställa att begäran om förhandsavgörande endast ska avse vissa giltighetsgrunder, som domstolen ska lägga till grund för sin prövning (se dom av den 29 maj 1997 i mål C-26/96, Rotexchemie, REG 1997, s. I-2817, och av den 11 november 1997 i mål C-408/95, Eurotunnel, REG 1997, s. I-6315). Lenaerts, K., Arts, D., och Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2 uppl., London, 2006, punkt 10-012, s. 361, utgår uppenbarligen också från att frågan i begäran om förhandsavgörande är utgångspunkten för fastställandet av omfattningen av prövningen inom ramen för en begäran om förhandsavgörande som avser giltigheten av en gemenskapsbestämmelse.

13 — En omständighet som talar för tolkningen av en tolkningsfråga som avser prövningen av giltigheten av en gemenskapsbestämmelse och antingen är allmänt eller oprecist formulerad är de invändningar som gjorts gällande av sökanden i målet vid den nationella domstolen (se dom av den 25 oktober 1978 i de förenade målen 103/77 och 145/77, Royal Scholten Honig (REG 1978, s. 2037), punkterna 16 och 17.

olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen. [14]

49. Domstolen har emellertid också slagit fast att gemenskapslagstiftaren på den gemensamma jordbrukspolitikens område har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som motsvarar det politiska ansvar som tilldelats lagstiftaren enligt artiklarna 34–37 EG. Vid genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken, bland annat inom sockersektorn, krävs det nämligen att gemenskapslagstiftaren gör en bedömning av komplexa ekonomiska situationer och fattar beslut av ekonomisk, politisk och social natur. [15] Domstolen fann att domstolsprövningen ska begränsas till en kontroll av att det vid utövandet av denna behörighet inte har förekommit uppenbara fel eller maktmissbruk och att den ifrågavarande institutionen inte uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. [16]

50. Enligt domstolen följer vad gäller domstolens kontroll av villkoren för genomförandet av proportionalitetsprincipen av det stora utrymmet för skönsmässig bedömning att lagenligheten av en åtgärd som vidtagits på jordbruksområdet endast kan påverkas om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den berörda institutionen söker uppnå. [17] Det är alltså inte fråga om att fastställa om den åtgärd som lagstiftaren vidtagit var den enda eller bästa möjliga, utan om den var uppenbart olämplig. [18]

51. Såsom generaladvokaten Sharpston emellertid med rätta fastställt i sitt förslag till avgörande av den 14 juni 2007 i målet Zuckerfabrik Jülich [19] kan denna rättspraxis inte tolkas så, att domstolen har velat ge gemenskapslagstiftaren carte blanche. Domstolen har inte undantagit institutionernas utövning av det stora utrymmet för skönsmässig bedömning från rättslig prövning. Om den granskningen ska vara meningsfull måste

14 — Dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl. (REG 1990, s. I-4023), punkt 13, av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m.fl. (REG 1994, s. I-4863), punkt 41, av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes m.fl. (REG 2001, s. I-5689), punkt 81, och av den 7 september 2006 i mål C-310/04, Spanien mot rådet (REG 2006, s. I-7285), punkt 97.

15 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 oktober 1980 i mål 138/79, Roquette Frères mot rådet (REG 1980, s. 3333; svensk specialutgåva, volym 5, s. 405), punkt 25, och av den 6 juli 2000 i mål C-289/97, Eridania (REG 2000, s. I-5409), punkt 48. Se dessutom dom av den 6 december 2005 i de förenade målen C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04, ABNA m.fl. (REG 2005, s. I-10423), punkt 69, och domen i målet Spanien mot rådet (ovan fotnot 14), punkt 96, samt generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande av den 26 oktober 2006 i mål C-441/05, Roquette Frères (REG 2007, s. I-1993), punkt 72.

16 — Dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schräder (REG 1989, s. 2237; svensk specialutgåva, volym 10, s. 97), punkt 22, domen i målet Fedesa m.fl. (ovan fotnot 14), punkterna 8 och 14, domen i målet Eridania (ovan fotnot 15), punkt 49, domen i målet Jippes m.fl. (ovan fotnot 14), punkt 80, dom av den 9 september 2004 i mål C-304/01, Spanien mot kommissionen (REG 2004, s. I-7655), punkt 23, domen i målet Spanien mot rådet (ovan fotnot 14), punkt 96, dom av den 4 oktober 2007 i mål C-375/05, Geuting (REG 2007, s. I-7983), punkt 44, och dom av den 17 januari 2008 i de förenade målen C-37/06 och C-58/06, Viamex m.fl. (REG 2008, s. I-69), punkt 34, samt generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i målet Roquette Frères (ovan fotnot 15), punkt 72.

17 — Domen i målet Fedesa m.fl. (ovan fotnot 14), punkt 14, domen i målet Crispoltoni m.fl. (ovan fotnot 14), punkt 42, domen i målet Jippes m.fl. (ovan fotnot 14), punkt 83, dom av den 10 januari 2006 i mål C-344/04, IATA och ELFAA (REG 2006, s. I-403), punkt 80, domen i målet Spanien mot rådet (ovan fotnot 14), punkt 98, och domen i målet Geuting (ovan fotnot 16), punkt 46.

18 — Domen i målet Jippes m.fl. (ovan fotnot 14), punkt 83, domen i målet Spanien mot rådet (ovan fotnot 14), punkt 99, och domen i målet Geuting (ovan fotnot 16), punkt 47. Såsom generaladvokaten emellertid med rätta har angett i sitt förslag till avgörande av den 14 juni 2007 i mål C-5/06, Zuckerfabrik Jülich (ovan fotnot 6), punkt 65, kan denna rättspraxis inte heller tolkas så, att domstolen har gett gemenskapslagstiftaren carte blanche i detta avseende. Domstolen har inte undantagit institutionernas utövning av det stora utrymmet för skönsmässig bedömning från rättslig prövning. Generaladvokaten ansåg att det måste vara möjligt för domstolen att ingripa när en oproportionerlig börda skulle läggas på producenterna.

19 — Se generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande i målet Zuckerfabrik Jülich (ovan fotnot 18), punkt 65.

det vara möjligt för domstolen att ingripa i vissa fall, exempelvis då en oproportionerlig börda läggs på producenterna genom uttag av för höga avgifter.

52. I det följande ska det, med beaktande av alla de omständigheter som framförts vid domstolen, undersökas huruvida skyldigheten för producenterna att betala ett omstruktureringsbelopp enligt artikel 11 i förordning nr 320/2006 är ägnad att uppnå det eftersträvade målet och om den utgör en oproportionerlig börda för producenterna.

b) Omfattningen av prövningen

53. Utan att närmare redogöra för tveksamheterna vad gäller giltigheten av artikel 11 i förordning nr 320/2006 har den hänskjutande domstolen i sin begäran om förhandsavgörande hänvisat till sökandens argumentation avseende det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen. Sökanden har huvudsakligen hävdat att socker som produceras utöver produktionstaket hursomhelst inte kan säljas som kvotsocker. Eftersom omstruktureringsbeloppet beräknas med hänsyn till hela kvoten, utan hänsyn till den kvot som dragits in från marknaden till följd av det förebyggande återtaget, är det verkliga nettoreferenspriset lägre än 505,50 euro för producenten och måste uppnås med försäljningen av en mindre kvot. Dessutom gäller den kvot som dragits in som första kvot följande regleringsår 2007/2008 och inkluderas således återigen när omstruktureringsbeloppet ska bestämmas. Klaganden har slutligen anfört att den i strid med det syfte med regleringen som föreskrivs i skäl 4, som är att gynna de företag som är tvungna att betala omstruktureringsbelopp, tvärtemot medförde att betalningen av omstruktureringsbelopp inte kommer företag med reducerad kvot till godo.

54. Det ska inledningsvis fastställas att sökanden och den hänskjutande domstolen inte har ifrågasatt lagenligheten av de mål som eftersträvas med reformen av den gemensamma organisationen av marknaden för socker från år 2006. Det har inte heller ifrågasatts huruvida systemet med ekonomiska incitament, med hjälp av vilket olönsamma sockerproducenter ska stoppas, som gemenskapslagstiftaren eftersträvar, är lämpligt för att definitivt avstå från kvoter. Det har inte heller ifrågasatts att omstruktureringen ska finansieras av de företag som fortsätter att vara verksamma på marknaden och som därmed gynnas av omstruktureringen.

55. Det är ur mitt perspektiv inte desto mindre lämpligt och ändamålsenligt att omstruktureringsbeloppet endast betalas av de företag som under konkurrensmässiga villkor vill och kan delta i sockerproduktionen, särskilt som de gynnas av att mindre produktiva konkurrenter drar sig tillbaka och den därmed förbundna marknadskorrigeringen. Det är också lämpligt och ändamålsenligt att mindre produktiva företag, som är villiga att avstå från sin kvot och slutgiltigt dra sig tillbaka från sockerproduktionen, undantas från skyldigheten att erlägga avgift och i stället erhåller ett lämpligt omstruktureringsstöd. Tilldelningen av en kvot enligt artikel 11 i förordning nr 320/2006 är alltså lämpad som anknytningspunkt för skyldigheten att betala avgift.

56. Huvudfrågan i förevarande mål är emellertid om det med avseende på omstruktureringens mål kan betraktas som oproportionerligt att sådana sockermängder som till följd av andra mekanismer, särskilt mekanismen för återtag från marknaden, inom ramen för kvotsystemet inte kan säljas under regleringsåret i fråga, inte undantas från omstruktureringsbeloppet.

c) Bedömningen av de anförda argumenten

i) Behovet av en beräkningsgrund som kan planeras i förväg

57. Rådet och kommissionen har i första hand påpekat att det finns behov av en beräkningsgrund som kan planeras i förväg för att garantera omstruktureringssystemets självfinansiering. Målet med den tillfälliga ordningen för omstrukturering att bevilja samtliga ansökningar om stöd får inte äventyras genom ett inslag av osäkerhet, såsom till exempel bristen på tillräckliga medel ur omstruktureringsfonden. Skulle inte alla tilldelade kvoter utan endast de sockermängder som producerats inom ramen för kvoten eller de sockermängder som återtagits från marknaden inkluderas i beräkningsgrunden, så skulle detta mål inte kunna uppnås och det skulle eventuellt vara nödvändigt att avslå vissa ansökningar.

58. Kommissionen har tillagt att den omständigheten att omstruktureringsbeloppet avser abstrakt tilldelade kvoter och inte de kvoter som faktiskt producerats grundar sig på att även de omstruktureringsstöd som beviljades företag till följd av att de slutgiltigt avstått från

sina kvoter betalades, oberoende av att företagen under ett regleringsår inte kunnat använda delar av dessa kvoter på grund av ett återtag från marknaden.

att fastställa enhetliga beräkningskriterier för omstruktureringsbeloppet och omstruktureringsstödet.

59. Enligt min mening utgör de budgetmässiga argument som åberopats samt hänvisningen till behovet av självfinansiering av omstruktureringssystemet tillräckligt exakta argument till stöd för en beräkning av omstruktureringsbeloppet på grundval av abstrakt tilldelade kvoter. Detta tillvägagångssätt säkerställer dels stabiliteten av omstruktureringsfondens inkomster, dels emellertid även den finansiella jämvikten mellan inkomster och utgifter, vilket inte endast är en central princip i gemenskapens budgeträtt utan därutöver är absolut nödvändig [20] om man betänker att omstruktureringsstöden, till vilka i princip varje producent har rätt, också beräknas på grundval av abstrakt tilldelade kvoter. Om man vill förhindra att kostnaderna ökar vid en otillräcklig finansiering av omstruktureringsfonden, är det följdriktigt

60. Kommissionen har dessutom, på en skriftlig fråga från domstolen, genom skrivelse av den 11 december 2008, till vilken en redovisning av omstruktureringsfondens uppskattade och faktiska inkomster och utgifter har bifogats, framfört bevisning för att självfinansieringen av omstruktureringssystemet är säkrad, varvid de inkomster som har föreskrivits eller erhållits inte är betydligt större än utgifterna. [21]

ii) Den temporära karaktären av återtaget från marknaden

61. Rådet och kommissionen har vidare hänvisat till skillnaderna mellan återtaget från marknaden som kortsiktigt prisstödssystem och avståendet från kvoter som långsiktig åtgärd för strukturell marknadskorrigering. Som dessa institutioner riktigt har

20 — Det ska i detta sammanhang inledningsvis hänvisas till artikel 268.3 EG i vilken principen om att gemenskapens budget ska vara balanserad föreskrivs. Enligt denna bestämmelse ska budgetens inkomster och utgifter balansera varandra. Det ska således säkerställas att de utgifter som föreskrivs kan betalas genom de inkomster som står till förfogande (se, för ett liknande resonemang, även Schoo, J., *EU-Kommentar* (utgiven av J. Schwarze), Baden-Baden, 2000, artikel 268, punkt 19, s. 2198).
Se även *The Common Agricultural Policy*, Sheffield, 2000, s. 78, i vilken det anses att principen om att gemenskapens budget ska vara balanserad utgör en regel. Ett budgetunderskott är följaktligen inte tillåtet. Denna regel ska även beaktas inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Europeiska investeringsbanken får visserligen ge kredit för investeringsprojektet, men den får inte ge kredit för att finansiera gemenskapsutgifter. Enligt författarens uppfattning eftersträvade fördragets författare målet att inte ge gemenskapen och framför allt kommissionen en enkel lösning vid fastställandet av utgifter och inkomster.
Omstruktureringsbeloppet utgör enligt skäl 4 visserligen en avsatt utgift, denna omständighet innebär inte att gemenskapsinstitutionerna inte måste beakta denna princip. I kommissionens förslag till en förordning av rådet om den gemensamma organisationen av marknaden för socker av den 22 juni 2005, KOM(2005)0263, s. 9, hänvisades uttryckligen till målet att ordningen för omstrukturering skulle vara självfinansierat.

21 — Av denna redovisning framgår att inkomsten under regleringsåret 2006/2007 uppgick till 2,145 miljoner euro. Utgifterna uppgick i sin tur till 1,358 miljoner euro. Balansräkningen för regleringsåret 2006/2007 uppgick således till 787 miljoner euro, som användes för att finansiera omstruktureringen de följande åren.

påpekat innebär inte ett återtag från marknaden att kvoten slutgiltigt går förlorad. [22] Det är visserligen riktigt att ett företag inom ramen för kvotsystemet inte kan sälja de sockermängder som återtagits från marknaden under regleringsåret i fråga, emellertid behåller företaget denna del av kvoten. Företaget har därför rätt att antingen sälja denna del av kvoten på världsmarknaden [23] eller att överföra den till följande regleringsår. I det sistnämnda fallet kan kvoten åter användas inom ramen för kvotsystemet, eftersom den konkreta mängden socker som återtogs under det första regleringsåret ska anses vara de första kvantiteter som produceras under nästa regleringsår. Detta framgår uttryckligen av artikel 19.3 i förordning nr 318/2006.

62. Tvärtemot vad sökanden har hävdat, såsom framgår av beslutet om hänskjutande, [24] uppkommer ingen ytterligare börda för sockerproducenten till följd av skyldigheten att betala avgift enligt artikel 11 i förordning nr 320/2006, eftersom systemet med återtag från marknaden enligt artikel 3 i förordning nr 493/2006 enligt kommissionens förklaring inte leder till att avgift utgår för samma kvot under två på varandra följande regleringsår. I stället ska varje regleringsår betraktas isolerat, varvid den fulla kvot som tilldelats varje regleringsår omfattas av det tillfälliga omstruktureringsbeloppet. Därvid är det utan betydelse att det vid de konkreta sockermängderna rör sig om socker som producerats under det första regleringsåret eller under följande regleringsår.

iii) Överblickbara ekonomiska konsekvenser för de berörda producenterna

63. Rådet och kommissionen har dessutom gjort gällande att eventuella negativa ekonomiska konsekvenser som följer av att de sockermängder som berörs av återtaget från marknaden inkluderas i beräkningsgrunden för det tillfälliga omstruktureringsbeloppet hålls inom vissa gränser och att de i vart fall kompenseras av de fördelar som ett återtag från marknaden medför.

22 — Se i detta avseende resonemanget i punkterna 39–42 i detta förslag till avgörande.

23 — Kvotsystem innebär visserligen inte att produktionen begränsas till vissa mängder genom att ytterligare produktion förbjuds utan genom att enskilda producenter kan påföras ”sanktionsåtgärder” för överproduktion (till exempel förbud mot att släppa ut produkterna på marknaden i gemenskapen, betalning av avgifter) och all produktionsutvidgning skulle följaktligen vara orimlig i ekonomiskt hänseende. Det är emellertid viktigt att nämna att särskilda bestämmelser gäller vart och ett av de existerande kvotsystemen (särskilt socker, fisk, mjölk, bearbetade tomater) enligt de berörda produkternas behov. Sockerkvoter finns förvisso även i marknadsordningen för socker. Ingen avgift ska dock betalas om kvoten överskrids. Producenten har ingen rätt till exportbidrag för ytterligare producerade mängder (se Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Kommentar* (utgiven av H. von der Groeben och J. Schwarze), volym 1, 6 uppl., artikel 34, punkt 35, s. 1207).

24 — Se sidan 9 i begäran om förhandsavgörande.

64. Sökanden har visserligen rätt i att det inte kan uteslutas att den sockermängd som till följd av återtaget från marknaden producerats över produktionstaket, som först följande regleringsår kan säljas som kvotsocker, inte alltid kommer att kunna uppnå referenspriset. Rådet har emellertid i detta sammanhang påpekat att förordning nr 318/2006, efter det att interventionspriset avskaffats genom reformen av den gemensamma organisationen av marknaden för socker från år 2006, inte längre garanterar försäljning till ett referenspris. Dessutom anges i artikel 18.2 i denna förordning att interventionspriset för kvotsocker uppgår till 80 procent och inte till 100 procent av referenspriset.

65. En producent kan därför inte vara säker på att den alltid kommer att uppnå referenspriset. Försäljningen av socker beror slutligen på flera olika ekonomiska faktorer. I första hand styrs det faktiska priset på marknaden nämligen av utbudet och efterfrågan, vilket innebär att en producent för de sockermängder som återtagits från marknaden under vissa omständigheter även kan uppnå ett högre pris än referenspriset.

66. Rådet och kommissionen har vidare rätt i att ett återtag från marknaden gynnar producenterna. Syftet med systemet med återtag från marknaden är, som angetts ovan, [25] att hålla sockerpriset på en nivå som ligger nära referenspriset, det vill säga på en nivå som ligger över interventionspriset. Därigenom kompenseras eventuella förluster som direkt uppkommer till följd av återtaget från marknaden genom en allmän ökning av kvotsockerpriset som kan uppnås genom denna åtgärd.

67. Sökandens påstående att återtaget från marknaden i första hand avser konkurrenskraftiga producenter kan inte godtas, eftersom det inte är hållbart. Det är däremot sant att återtaget från marknaden avser alla företag som tilldelats kvoter. Denna anknytningspunkt är som sådan emellertid neutral, eftersom den inte gör någon åtskillnad mellan de berörda företagens produktivitet och konkurrenskraft. Av det skälet omfattas alla företag av samma konkurrensvillkor oberoende av deras produktivitet. Följaktligen saknar invändningen som rör en diskriminerande behandling och en snedvridning av konkurrensen helt grund.

68. Oberoende härav är företag som sökanden inte befriade från skyldigheten att

25 — Se punkt 40 i detta förslag till avgörande.

i eget intresse iaktta en allmän omsorgsplikt, [26] som bland annat innebär en skyldighet att så långt som det är möjligt motverka negativa ekonomiska konsekvenser som eventuellt följer av ett återtag från marknaden. Detta omfattar vidtagande av alla åtgärder som krävs, inklusive motsvarande anpassningar av produktionen så fort som ett återtag från marknaden avspeglar sig på grund av kommissionens meddelanden. Den 3 februari 2006 påpekade kommissionen i ett meddelande i *Europeiska unionens officiella tidning* [27] att den på grund av den situation som väntas råda på gemenskapens sockermarknad under regleringsåret 2006/2007 som övergångsbestämmelse kan använda sig av den möjlighet till återtag från marknaden som rådet tilldelat kommissionen. Förordning nr 493/2006, i vilken kommissionen föreskrev återtag från marknaden för detta regleringsår, offentliggjordes i mars 2006. Sökanden hade följaktligen vid denna tidpunkt möjlighet att minska sin produktion för regleringsåret i fråga [28] till motsvarande mängd för att förhindra att de sockermängder som dragits tillbaka överförs eller säljs utöver sockerkvoten.

d) Slutsats

69. Det framgår av vad som ovan sagts att gemenskapslagstiftaren vid fastställandet av beräkningsmetoderna för omstruktureringsbeloppet har beaktat alla viktiga aspekter inklusive de för- och nackdelar som uppkommer för företagen.

70. Användningen av den abstrakt tilldelade kvoten enligt artikel 11 i förordning nr 320/2006 som grund för beräkningen av omstruktureringsbeloppet är med avseende på ändamålet med omstruktureringen av sockerindustrin och med beaktande av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som gemenskapslagstiftaren har på området för den gemensamma jordbrukspolitiken inte

26 — Domstolen har redan vid prövningen av giltigheten av en förordning hänvisat till vissa omsorgsplikter som berörda har i form av en skyldighet att motverka skada (se dom av den 14 mars 1973 i mål 57/72, Westzucker (REG 1973, s. 321), punkt 20.

27 — I meddelandet från kommissionen till producenterna av sockerbetor och socker av den 3 februari 2006 (EUT C 27, s. 8) anges följande: ”Kommissionen vill härigenom uppmärksamma sockerbets- och sockerproducenterna på den situation som väntas råda på gemenskapens sockermarknad under regleringsåret 2006/2007. Till följd av de lager som har ackumulerats under regleringsåret 2004/2005 och de regler och begränsningar som Världshandelsorganisationen har infört när det gäller export, kan det hända att regleringsåret 2006/2007 inleds med avsevärda kvantiteter socker tillgängliga i lager, samtidigt som avsättningsmöjligheterna är mindre än tidigare. Reformen av den gemensamma organisationen av marknaden för socker och den omstrukturering av sockerproduktionen som den innebär är, under dessa omständigheter, inte tillräckligt genomgripande för att garantera marknadsbalans under regleringsåret 2006/2007. *Kommissionen kan alltså bli tvungen att vidta särskilda förvaltningsåtgärder för sockerbetor som är avsedda att skördas under 2006/2007.* Åtgärderna skulle i så fall vara övergångsåtgärder och antas inom ramen för de befogenheter som rådet får överlåta till kommissionen. De kan komma att omfatta den produktionskvantitet som ingår i kvoten för regleringsåret 2006/2007 och bestämmelserna om avsättning av C-socker under regleringsåret 2005/2006.”

28 — Enligt artikel 1.2 i förordning nr 318/2006 ska regleringsåret för de produkter som anges i punkt 1 börja den 1 oktober och sluta den 30 september påföljande år. Regleringsåret 2006/2007 ska emellertid enligt artikel 1.2 andra stycket börja den 1 juli 2006 och sluta den 30 september 2007.

uppenbart orimlig och utgör inte heller en oproportionerlig börda för producenter.

2. Påstått åsidosättande av diskrimineringsförbudet

a) Omfattningen av prövningen

71. Det kan i det avseendet erinras om att den i artikel 34.2 andra stycket EG fastslagna principen om förbud mot diskriminering av producenter och konsumenter inom gemenskapen enligt fast rättspraxis innebär att jämförbara situationer inte ska behandlas på olika sätt, och att olika situationer inte ska behandlas på samma sätt, om inte en sådan behandling är objektivt motiverad. [29] De åtgärder som följer av den gemensamma organisationen av marknader, och huvudsakligen dess interventionsmekanismer, kan följaktligen inte särskiljas efter regioner eller andra produktions- eller konsumtionsvillkor annat än på grund av objektiva kriterier som säkerställer en proportionerlig fördelning av för- och nackdelarna mellan de berörda utan att göra någon åtskillnad mellan medlemsstaternas territorier. [30]

72. Eftersom det dessutom rör sig om domstolsprövningen av villkoren för hur diskrimi-

29 — Domstolen har i fast rättspraxis förklarat att det gemenskapsrättsliga diskrimineringsförbudet i artikel 34.2 EG är ett specifikt uttryck för den allmänna principen om likabehandling, vilken hör till gemenskapsrättens grundläggande principer och enligt vilken lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. Se, avseende det allmänna men även avseende det särskilda diskrimineringsförbudet i artikel 34.2 EG, dom av den 23 oktober 2007 i mål C-273/04, Polen mot rådet (REG 2007, s. I-8925), punkt 86, av den 22 juni 2006 i mål C-182/03, Belgien mot kommissionen (REG 2006, s. I-5479), punkt 170, av den 30 mars 2006 i de förenade målen C-87/03 och C-100/03, Spanien mot rådet (REG 2006, s. I-2915), punkt 48, av den 6 mars 2003 i mål C-14/01, Niemann (REG 2003, s. I-2279), punkt 49, av den 13 april 2000 i mål C-292/97, Karlsson m.fl. (REG 2000, s. I-2737), punkt 39, av den 10 mars 1998 i mål C-122/95, kommissionen mot Tyskland (REG 1998, s. I-973), punkt 62, av den 17 april 1997 i mål C-15/95, EARL de Kerlast (REG 1997, s. I-1961), punkt 35, av den 17 oktober 1995 i mål C-44/94, Fishermen's Organisations m.fl. (REG 1995, s. I-3115), punkt 46, av den 27 januari 1994 i mål C-98/91, Herbrink (REG 1994, s. I-223), punkt 27, av den 10 januari 1992 i mål C-177/90, Kühn (REG 1992, s. I-35), punkt 18, av den 21 februari 1990 i de förenade målen C-267/88–C-285/88, Wuidart m.fl. (REG 1990, s. I-435), punkt 13, av den 20 september 1988 i mål 203/86, Spanien mot rådet (REG 1988, s. 4563), punkt 25, av den 25 november 1986 i de förenade målen 201/85 och 202/85, Klensch (REG 1986, s. 3477; svensk specialutgåva, volym 8, s. 729), punkt 9, av den 27 mars 1980 i de förenade målen 66/79, 127/79 och 128/79, Salumi m.fl. (REG 1980, s. 1237; svensk specialutgåva, volym 5, s. 163), punkt 14, av den 19 oktober 1977 i de förenade målen 117/76 och 16/77, Ruckdeschel och Ströh (REG 1977, s. 1753; svensk specialutgåva, volym 3, s. 421), punkt 7, och domen i de förenade målen 124/76 och 20/77, Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson och Providence agricole de la Champagne (REG 1977, s. 1795), punkt 16, av den 25 oktober 1978 i mål 125/77, Koninklijke Scholten-Honig und De Bijenkorf (REG 1978, s. 1991), punkt 26, och domen i målet Royal Scholten-Honig och Tunnel Refineries (ovan fotnot 13), punkt 26, samt punkt 99 och följande punkt i mitt förslag till avgörande av den 3 februari 2009 i målet Horvath (ovan fotnot 18).

30 — Domen i målet Spanien mot rådet (ovan fotnot 29), punkt 25, dom av den 19 mars 1992 i mål C-311/90, Hierl (REG 1992, s. I-2061), punkt 18, och av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet (REG 1994, s. I-4973; svensk specialutgåva, volym 16, s. I-171), punkt 67.

neringsförbudet i artikel 34.2 andra stycket EG ska upprätthållas, har gemenskapsinstitutionerna, som angetts ovan, ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på området för den gemensamma jordbrukspolitiken som motsvarar det politiska ansvar som den har tilldelats enligt artiklarna 34–37 EG. [31]

73. Den hänskjutande domstolens tvivel vad gäller giltigheten av artikel 11 i förordning nr 320/2006 har sin grund i de argument som sökanden har anfört i målet vid den nationella domstolen och som återges i begäran om förhandsavgörande. Sökanden i målet vid den nationella domstolen anser att den till följd av det förebyggande återtaget befinner sig i en sämre situation eftersom återtaget från marknaden inte sker enhetligt för alla företag utan ska bestämmas med tillämpning av olika koefficienter som gäller för medlemsstaterna. Sökanden i målet vid den nationella domstolen anser att det föreligger en skillnad i behandling på grund av att företag i de medlemsstater som i större omfattning påverkas av återtaget kan sälja förhållandevis mindre socker till referenspriset. Denna skillnad i behandling förstärks genom beräkningen av omstruktureringsbeloppet av den tilldelade kvoten, eftersom de berörda företagen måste sälja den sockerproduktion som återstår till ett ännu lägre nettoreferenspris.

74. Rådet och kommissionen har med rätta påpekat att de argument som sökanden i målet vid den nationella domstolen har anfört huvudsakligen avser det förebyggande återtaget enligt artikel 3 i förordning nr 493/2006, medan den andra tolkningsfrågan egentligen avser giltigheten av artikel 11 i förordning nr 320/2006. Ur kommissionens synvinkel måste den hänskjutande domstolens giltighetsfråga därför anses irrelevant, särskilt som denna bestämmelse inte innehåller några detaljer vad gäller återtag från marknaden. Jag anser emellertid, att de argument som sökanden i målet vid den nationella domstolen har anfört är av viss relevans för undersökningen av den andra tolkningsfrågan. Med hänsyn till omständigheterna i förevarande mål kan följderna av beräkningen av omstruktureringsbeloppet på grundval av den tilldelade kvoten inte bedömas exakt när verkan av återtaget från marknaden på sockerproducenterna samtidigt inte beaktas. Dessutom har alla parter yttrat sig i denna fråga, varmed omfattningen av domstolsprövningen i målet om förhandsavgörande utvidgades i enlighet med detta.

75. Följaktligen måste domstolen vid prövningen av denna delfråga beakta den argumentation som sökanden i målet vid den nationella domstolen anfört, i den mån den avser giltigheten av artikel 11 i förordning nr 320/2006.

31 — Domen i målen Wuidart m.fl. (ovan fotnot 28), punkt 14.

b) Prövningen av om diskrimineringsförbudet har åsidosatts

76. Det ska inledningsvis klargöras att betalningen av det tillfälliga omstruktureringsbelopp som föreskrivs i första stycket i denna bestämmelse inte utgör ett åsidosättande av diskrimineringsförbudet, eftersom alla de resterande företagen på marknaden för socker ska betala detta belopp på grundval av de kvoter som de har tilldelats. Sökanden har för övrigt inte heller bestridit att företag som definitivt avstått från sin kvot inte också är skyldiga att finansiera omstruktureringsfonden.

i) Koefficientsystemets funktion

77. Innan jag prövar invändningen om att återtaget från marknaden har skett på ett oenhetligt och därmed diskriminerande sätt är det lämpligt att redogöra för koefficientsystemets funktion och ändamål.

78. Genom artikel 44 i förordning nr 318/2006 har kommissionen av rådet bemyndigats att anta åtgärder för att underlätta övergången från marknadsläget under regleringsåret 2005/2006 till marknadsläget under regleringsåret 2006/2007, särskilt genom att sänka den kvantitet som får tillverkas enligt kvot. Dessa åtgärder omfattar det förebyggande återtaget som regleras i artikel 3 i förordning nr 493/2006.

79. Tröskelvärdet som fastställs enligt denna bestämmelse ska enligt punkt 2 beräknas genom att den kvot som företaget har tilldelats i enlighet med artikel 7.2 i förordning (EG) nr 318/2006 multipliceras med summan av två av de koefficienter som anges i artikel 3.2 a och b i förordning nr 493/2006. Det är härvid först och främst fråga om de koefficienter som anges i bilaga I till förordning nr 493/2006, som enligt kommissionens förklaringar är en kombination av tillämpningen av artikel 10.6 i förordning nr 1260/2001 [32] med den metod som föreskrivs i artikel 19 i förordning nr 318/2006 för återtaget från marknaden. Den andra koefficienten tar hänsyn till medlemsstaternas insatser för att inom ramen för ordningen för

32 — Rådets förordning (EG) nr 1260/2001 av den 19 juni 2001 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 178, s. 1).

omstrukturering i förordning nr 320/2006 under regleringsåret 2006/2007 definitivt avstå från kvoten och fastställdes av kommissionen genom förordning nr 1541/2006. [33]

ii) Bedömning

— Relevant referensram

80. Sökandens argumentation avser uppenbarligen tillämpningen av de koefficienter som föreskrivs i artikel 3.2 b i förordning nr 493/2006.

81. Enligt kommissionens och sökandens [34] samstämmiga uppgifter medför tillämpningen av dessa koefficienter för övergångsåret 2006/2007 att ju mer kvoter som definitivt avstås enligt artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 320/2006, desto högre är tröskelvärdet under regleringsåret 2006/2007. Annorlunda formulerat medför tillämpningen av denna koefficient för övergångsåret 2006/2007 att företag i en medlemsstat i vilken mindre kvoter definitivt avstått under regleringsåret 2006/2007 kan sälja mindre sockermängder inom ramen för kvotsystemet än om de varit etablerade i en medlemsstat i vilken mer kvoter definitivt har avstått.

82. Fastställandet av återtagströsklar föregås av en komplex beräkning, vid vilken ovannämnda koefficienter, men även de kvoter som tilldelats företaget i fråga beaktas. Tilldelning av individuella kvoter sker enligt artikel 7.2 i förordning nr 318/2006 i sin tur av medlemsstaterna på grundval av den nationella kvot som fastställts av rådet.

83. Eftersom såväl gemenskapsrättsliga faktorer som faktorer i den nationella lagstiftningen är av relevans vid bedömningen av den börda som återtaget från marknaden innebär för de enskilda företagen, uppkommer frågan om huruvida referensramen för prövningen av huruvida det föreligger en skillnad i behandling av de berörda företagen ska fastställas på gemenskapsnivå eller på nationell nivå.

33 — Kommissionens förordning (EG) nr 1541/2006 av den 13 oktober 2006 om fastställande av koefficienten för beräkning av det tröskelvärde för återtag som avses i artikel 3 i förordning (EG) nr 493/2006 (EUT L 283, s. 22).

34 — Se sidan 6 i begäran om förhandsavgörande.

84. Enligt domstolens rättspraxis måste medlemsstaterna följa den princip som anges i artikel 34.2 EG när de genomför en gemenskapsrättslig bestämmelse, särskilt som bestämmelsen ger dem en valmöjlighet mellan olika genomförandemetoder eller alternativ. [35] Diskrimineringsförbudet som en objektiv rättslig norm gäller därför inte endast för gemenskapslagstiftaren, till vilken det i första hand riktas, utan även för medlemsstaterna när dessa agerar, till exempel på grund av ett bemyndigande i en gemenskapsrättslig förordning eller när de genomför en sådan. [36]

85. Vad gäller förevarande fall anser jag att referensramen för prövningen av huruvida det föreligger en skillnad i behandling ska fastställas på gemenskapsnivå och inte på nationell nivå. Avgörande är enligt min mening vilket beslutande organ som är ansvarigt för skillnaden i behandling. Kommissionen har visserligen rätt i att bemyndigandet till kvottilldelning i artikel 7.2 i förordning nr 318/2006 ger medlemsstaterna ett visst utrymme för skönsmässig bedömning att göra industripolitiska avvägningar. I rättsligt hänseende föreligger emellertid en rättsakt som kan tillskrivas gemenskapslagstiftaren, särskilt som rådet och kommissionen genom att fastställa länderspecifika koefficienter och kvoter har lagt grunden för en enhetlig minskning av överproduktion i alla medlemsstater. Medlemsstaternas beslutsrätt till exempel vid en ny tilldelning eller reducering av kvoter, till vilken kommissionen har hänvisat, gör inte att man kan bortse från den omständigheten att det slutligen var gemenskapslagstiftaren som fattade de relevanta besluten avseende utformningen av sockermarknaden. Han skapade en organisation av marknaden för socker som gäller för hela gemenskapen inom ramen för vilken han kan använda sig av olika mekanismer för att anpassa produktionen, vilka även omfattar det omtvistade förebyggande återtaget enligt artikel 3.1 i förordning nr 493/2006.

86. Referensramen för prövningen av huruvida det föreligger en skillnad i behandling ska följaktligen fastställas på gemenskapsnivå. Det är därför under sådana omständigheter som är för handen i förevarande fall i princip rättsligt sett möjligt att jämföra sökandens situation med den situation som ett företag med säte i en annan medlemsstat befinner sig i.

35 — Domen i målen Klensch (ovan fotnot 28), punkt 10, dom av den 13 juli 1989 i mål 5/88, Wachauf (REG 1989, s. 2609), punkt 19, av den 11 juli 1989 i de förenade målen 196/88–198/88, Daniel Cornée (REG 1989, s. 2309), punkt 20 och följande punkt, och dom av den 14 juli 1994 i mål C-351/92, Graff (REG 1994, s. I-3361), punkterna 17 och 18.

36 — Se, för ett liknande resonemang, Van Rijn, T. (ovan fotnot 22), punkt 59.

— Skillnad i behandling

87. Enligt sökanden medför koefficientsystemet en skillnad i behandling av producenter. Sökanden har i detta sammanhang hänvisat till ett hypotetiskt fall som syftar till att åskådliggöra den verkan av systemet som beskrivs i punkt 79 i detta förslag till avgörande. [37]

88. Sökanden har utifrån det hypotetiska fallet jämfört verkningarna av en reducering av kvoter som sker på olika sätt i två lika stora medlemsstater med samma kvoter som är uppdelade i lika stora delar på två företag med säte i medlemsstaterna. Om ett av två företag som producerar socker helt eller delvis lägger ner sin produktion och avstår från sin kvot enligt artikel 3 i förordning nr 320/2006, så gynnas det andra företaget i den medlemsstat som helt och hållet upprätthåller sockerproduktionen indirekt av det andra företagets agerande. I förhållande till de jämförbara företagen i den andra medlemsstaten, i vilken inte något av de båda företagen lägger ner eller begränsar sin produktion, reduceras företagets kvot på grund av att det andra företaget avstått från sin kvot, vilket det förstnämnda företaget inte kan påverka, i mindre omfattning. Företag i de medlemsstater som i större omfattning påverkas av reduceringen kan jämfört med företag i andra medlemsstater proportionerligt sett sälja mindre socker till ett referenspris om 631,9 euro per ton under regleringsåret 2006/2007. Detta ska enligt sökanden anses som diskriminering, i den mening som avses i artikel 34.2 EG.

89. I detta sammanhang räcker det enligt min mening att påpeka att ingen av parterna på allvar har ifrågasatt att tillämpningen av koefficientsystemet har ovan beskrivna verkan. Det kan därför inte uteslutas att ett återtag från marknaden påverkar två företag med säte i två olika medlemsstater olika, beroende på hur stor andel som innehas av det företag som har säte i den medlemsstat som definitivt avstår från produktionen. Om man såsom sökanden uppenbarligen har gjort utgår från att de berörda företagen åtminstone i formellt hänseende är lika, [38] föreligger under sådana omständigheter en skillnad i behandling.

37 — Se sidan 7 i begäran om förhandsavgörande.

38 — En formell ståndpunkt säger följaktligen ingenting om de berörda företagen är lika i materiellt hänseende. Mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall (till exempel produktion, efterfrågan, företagets ekonomiska situation och storlek) är detta emellertid sällan eller nästan aldrig fallet. Såsom Schwarze, J., med rätta har angett i *European Administrative Law*, 1 uppl., Luxemburg, 2006, s. 548, kan inte absolut likhet föreligga utan endast partiell och endast med avseende på vissa egenskaper och förhållanden. En dom i vilken det bekräftas eller utesluts att två objekt som ska jämföras är lika, kan endast göra anspråk på relativ giltighet. Författaren anser att det är helt ologiskt att påstå att två objekt är absolut identiska. Vad gäller förevarande mål har sökanden inte framfört några argument eller kriterier för sin uppfattning att den befinner sig i samma situation som andra berörda företag som producerar socker.

— Motivering

90. Frågan är huruvida det finns sakliga skäl för en sådan skillnad i behandling av företag mellan medlemsstaterna.

91. Det ska inledningsvis påpekas att systemet med återtag från marknaden vid närmare påseende av dess funktion och ändamål är ett system som tillåter en skillnad i behandling från fall till fall. Till skillnad från vad som har antytts av sökanden görs vid fastställandet av återtagströskeln ingen åtskillnad mellan medlemsstaternas territorier utan mellan de produktionsvillkor som gäller där. Det system med återtag från marknaden som gemenskapslagstiftaren utvecklat utmärker sig nämligen genom att särskild hänsyn tas till särdragen i sockerproduktionen i medlemsstaten i fråga. Detta möjliggörs genom den funktion med koefficientsystemet som beskrivits ovan och genom tilldelningen av enskilda kvoter, vilken i stor utsträckning har överlåtits till medlemsstaternas skönsmässiga bedömning. De kriterier som tillämpats för en åtskillnad är alltså tillåtna, i den mening som avses i domstolens rättspraxis. [39]

92. Vad gäller prövningen av huruvida det finns ett legitimt skäl för en skillnad i behandlingen, hänvisas till domstolens rättspraxis, [40] enligt vilken kommissionen vid ingripanden i marknaden har en långtgående befogenhet att göra en skönsmässig bedömning som utesluter all automatik och vid vilken de finanspolitiska mål som uppställs i förordningarna avseende den gemensamma organisationen av marknaden för socker ska beaktas. Därav har domstolen dragit slutsatsen att domstolen, vid kontrollen av om en sådan befogenhet utövas på rättsenligt sätt, inte kan ersätta den behöriga myndighetens bedömning med sin egen. Den ska begränsa sig till att pröva om den behöriga myndigheten har gjort en uppenbart oriktig bedömning eller har gjort sig skyldig till maktmissbruk. Detta måste även gälla i samband med en rättslig prövning av en skillnad i behandling som kan tillskrivas kommissionen. [41]

93. Enligt min mening är kommissionens förklaring, [42] enligt vilken gemenskapslagstiftaren ville beakta medlemsstaternas olika insatser vad gäller omstruktureringen av

39 — Se punkt 69 i beslutet om hänskjutande.

40 — Domen i målet Westzucker (ovan fotnot 25), punkt 14.

41 — Se dom av den 29 februari 1996 i de förenade målen C-296/93 och C-307/93, Frankrike och Irland mot kommissionen (REG 1996, s. I-795), punkt 31, och av den 17 juli 1997 i mål C-354/95, National Farmers' Union (REG 1997, s. I-4559), punkt 50. I *EUV/EGV Kommentar* (utgiven av C. Calliess och M. Ruffert), artikel 34, punkt 57, s. 684, hänvisar Thiele, G., till gemenskapslagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning på området för den gemensamma jordbrukspolitiken. Nämnde författare utgår från att ett politiskt beslut av detta skäl endast ifrågasätts när det förefaller uppenbart oriktigt mot bakgrund av de omständigheter som föreligger. I Iliopouliou, A., "Le principe d'égalité et de non-discrimination", *Droit Administratif Européen* (utgiven av J.-B. Auby och J. Dutheil de la Rochere), Bryssel, 2007, s. 446, påpekas att domstolen i regel förhåller sig reserverad och att den brukar hänvisa till gemenskapsinstitutionernas stora utrymme för skönsmässig bedömning vid prövningen av en komplex ekonomisk situation.

42 — Se punkt 53 i kommissionens inlaga.

sockermarknaden och även andra särskilda situationer i vissa medlemsstater relevant för undersökningen av frågan om rättfärdigande.

94. Enligt min mening är också rådets förklaring,[43] enligt vilken kommissionen inom ramen för genomförandebestämmelserna har fastställt koefficienter, relevant för att enhetligt sänka överproduktionen i varje medlemsstat och samtidigt uppnå balans i produktionen i hela gemenskapen. Enligt rådet måste instrumenten för styrning av marknaden, som återtag från marknaden, under vissa omständigheter även tillämpas på olika sätt för att strukturell balans i gemenskapen ska uppnås. Om de företag som har säte i en medlemsstat frivilligt avstår från sina kvoter, har denna medlemsstat redan sänkt produktionen till en viss nivå. I de medlemsstater i vilka produktionskvoter används fullt ut krävs enligt rådets argumentation däremot en mekanism för återtag från marknaden som innebär att den produktionskvot som har tilldelats medlemsstaten sänks proportionerligt.

95. Målet med en proportionell sänkning av de tilldelade produktionskvoterna med beaktande av sockerproduktionen i varje medlemsstat i syfte att åstadkomma en enhetlig prisstabilisering inom gemenskapen kan enligt min mening motivera ett differentierat tillvägagångssätt vid genomförandet av återtaget från marknaden, dels av det skälet att det tar hänsyn till principen om enhet på EU:s inre marknad, som kräver gemensamma priser för de reglerade produkterna,[44] dels av det skälet att återtag från marknaden gynnar alla sockerproducenter i gemenskapen, inklusive sökanden.

96. Gemenskapslagstiftaren kan däremot inte klandras för att den vid utövningen av sin beslutsbefogenhet vid regleringen av återtaget från marknaden har valt ett differentierat tillvägagångssätt som tar hänsyn till omständigheterna i varje medlemsstat, framför allt den individuella tilldelningen av

43 — Se punkt 45 i rådets inlaga.

44 — Se Halla-Heißen, I., och Nonhoff, F., *Marktordnungsrecht – Marktordnungswaren im grenzüberschreitenden Warenverkehr*, Köln, 1997, s. 34. Enligt dessa författare kan på grundval av de bestämmelser som antagits på grundval av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken tre väsentliga grundläggande principer fastställas: Enhet på marknaden, gemenskapsföreträde och ekonomisk solidaritet. Enhet på marknaden innebär fri rörlighet för jordbruksprodukter mellan medlemsstaterna. Tullar och handelshinder samt subventioner till vissa medlemsstater för deras jordbruk som kan leda till en snedvridning av konkurrensen, ska uteslutas. Det ska inte göra någon skillnad om fri rörlighet för varor äger rum i en medlemsstat eller på den inre marknaden. Detta förutsätter gemensamma priser och konkurrensbestämmelser.

kvoter per företag enligt artikel 7.2 i förordning nr 318/2006 samt andelen av de kvoter som enligt artikel 3.1 i förordning nr 320/2006 definitivt avstått.

97. Ett differentierat tillvägagångssätt krävs dels av organisatoriska skäl, eftersom medlemsstaterna, genom sin exakta kunskap om produktionsstrukturerna och produktionsvillkoren, är bättre rustade än andra att bedöma sockerproducenternas rätt till stöd enligt vissa sakliga kriterier, som till exempel regional specialisering [45] och konkurrenskraft. Genom att tyngdpunkten ligger på att styra sockerproduktionen bidrar medlemsstaterna också till att gemenskapens omstruktureringsmål uppnås.

98. För det andra har rådet rätt i att det krävs att olika låga återtagströsklar fastställs, beroende på hur hög andelen av de kvoter som definitivt har avstått är. Mot bakgrund av att en proportionerlig sänkning av sockerproduktionen är nödvändig inom hela gemenskapen framstår det som berättigat att fastställa återtagströskeln högre i de medlemsstater i vilka produktionen redan sänkts till en viss nivå. Tvärtom krävs en lägre återtagströskel i en medlemsstat i vilken möjligheten till ett avstående av en kvot som sker med finansiellt stöd inte har använts.

99. Efter att ha bedömt alla de faktiska omständigheter och argument som åberopats vid domstolen anser jag att det inte finns någon anledning att tro att tillämpningen av det omtvistade koefficientsystemet är behäftad med ett uppenbart fel eller innebär maktmissbruk vid fastställandet av återtagströskeln. Denna åtgärd innebär inte heller att gemenskapslagstiftaren överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

100. Av dessa överväganden följer att diskrimineringsförbudet i artikel 34.2 andra stycket inte har åsidosatts.

45 — Domstolen slog i domen i målet Eridania (ovan fotnot 15), punkt 20, fast att en uppdelning av de fastställda sockerkvoterna mellan enskilda företag på grundval av deras produktion är rättfärdigad, eftersom en sådan fördelning av bördan är förenlig med principen om regional specialisering på vilken den gemensamma marknaden baseras och kräver att produktionen kan äga rum på den ekonomiskt sett mest gynnsamma orten. Därutöver är den förenlig med principen att producenten ska iaktta solidaritet, eftersom produktionen är ett berättigat kriterium för prövningen av såväl producentens ekonomiska styrka som de fördelar som de drar av systemet.

VII — Förslag till avgörande

101. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara Verwaltungsgerichts tolkningsfrågor på följande sätt:

1) Artikel 11.1 i förordning (EG) nr 320/2006 ska tolkas så, att en sockerkvot som inte kan användas till följd av ett förebyggande återtag enligt artikel 3 i kommissionens förordning nr 493/2006 av den 27 mars 2006 ska tas med vid beräkningen av det tillfälliga omstruktureringsbeloppet.

2) Artikel 11 i förordning (EG) nr 320/2006 är förenlig med primärrätten, särskilt icke-diskrimineringsprincipen och proportionalitetsprincipen, som kan härledas från artikel 34.2 andra stycket EG.