SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE VERICE TRSTENJAK,

predstavljeni 18. februarja 2009 [1]

I – Uvod

1. V tem postopku za sprejetje predhodne odločbe bo Sodišče obravnavalo dve vprašanji za predhodno odločanje avstrijskega Verwaltungsgerichtshof (v nadaljevanju: predložitveno sodišče) glede razlage in po potrebi veljavnosti člena 11 Uredbe Sveta (ES) št. 320/2006 z dne 20. februarja 2006 o ustanovitvi začasne sheme za prestrukturiranje industrije sladkorja v Skupnosti in spremembi Uredbe (ES) št. 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike [2].

2. Ta predlog je bil izdan v okviru spora med družbo Agrana Zucker GmbH (v nadaljevanju: pritožnica iz postopka v glavni stvari) in Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (v nadaljevanju: nasprotna stranka iz postopka v glavni stvari) v zvezi z veljavnostjo sklepa, s katerim je zadnjenavedena pritožnico iz postopka v glavni stvari zavezala k plačilu prvega obroka začasnega zneska za prestrukturiranje za tržno leto 2006/07.

3. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu izvedeti, ali je treba višino zneska za prestrukturiranje, ki ga je treba plačati, izračunati od celotne dodeljene kvote ali samo na podlagi kvote, ki je dejansko na razpolago po odbitku količine, vzete s trga zaradi preventivnega umika. Namen drugega vprašanja za predhodno odločanje je preverjanje združljivosti člena 11 Uredbe št. 320/2006 s primarnim pravom Skupnosti.

II – Pravni okvir

4. Svet je v okviru reforme skupne ureditve trgov za sladkor 20. februarja 2006 sprejel Uredbo Sveta (ES) št. 318/2006 z dne 20. februarja 2006 o skupni ureditvi trgov v sektorju sladkorja [3] in Uredbo št. 320/2006. Komisija je v skladu s členom 44 Uredbe št. 318/2006 sprejela prehodne ukrepe.

1 – Jezik izvirnika: nemščina.
2 – UL L 58, str. 42.
3 – UL L 58, str. 1.

A – *Uredba št. 318/2006*

5. K novim instrumentom upravljanja trga, ki so bili uvedeni z Uredbo št. 318/2006, spada umik sladkorja s trga v skladu s členom 19 te uredbe, ki med drugim določa:

„1. Da bi ohranili strukturno ravnovesje trga na cenovni ravni, ki je blizu referenčni ceni, ter upoštevajoč obveznosti Skupnosti, ki izhajajo iz sporazumov, sklenjenih v skladu s členom 300 Pogodbe, se lahko do začetka naslednjega tržnega leta umakne s trga enak odstotek kvotnega sladkorja […] za vse države članice.

[…]

2. Odstotek umika iz odstavka 1 se določi najpozneje do 31. oktobra zadevnega tržnega leta na podlagi pričakovanih tržnih gibanj v navedenem tržnem letu.

3. Vsako podjetje, ki mu je bila dodeljena kvota, v obdobju umika na svoje stroške skladišči količine sladkorja, ki ustrezajo odstotku iz odstavka 1 za njegovo proizvodnjo v okviru kvote za zadevno tržno leto.

Količine sladkorja, umaknjene tekom tržnega leta, se obravnavajo kot prve količine, proizvedene v okviru kvote za naslednje tržno leto. Ob upoštevanju pričakovanih gibanj na trgu s sladkorjem pa se lahko v skladu s postopkom iz člena 39(2) odloči, da se v tekočem in/ali naslednjem tržnem letu ves ali del umaknjene […] [količine sladkorja] šteje za:

– presežni sladkor […], ki je na voljo za spremembo v industrijski sladkor […],

ali

– začasno proizvodno kvoto, katere del se lahko ob upoštevanju obveznosti Skupnosti v okviru sporazumov, sklenjenih na podlagi člena 300 Pogodbe, rezervira za izvoz.

[…]“

B – *Uredba št. 320/2006*

6. Člen 11 Uredbe št. 320/2006 ureja pobiranje začasnih zneskov za prestrukturiranje. Ta določba v podrobnostih predvideva:

„1. Začasni znesek za prestrukturiranje plačujejo na tržno leto na tono kvote tista podjetja, ki jim je bila kvota dodeljena.

Kvote, ki jih je podjetje od danega tržnega leta opustilo v skladu s členom 3(1), niso zavezane plačilu začasnega zneska za prestrukturiranje za to tržno leto in naslednja tržna leta.

2. Začasni znesek za prestrukturiranje za sladkor in inulinski sirup znaša:

– 126,40 EUR na tono kvote za tržno leto 2006/2007,

– 173,80 EUR na tono kvote za tržno leto 2007/2008,

– 113,30 EUR na tono kvote za tržno leto 2008/2009.

Začasni znesek za prestrukturiranje na tržno leto za izoglukozo znaša 50 % zneskov, določenih v prvem pododstavku.

3. Države članice so odgovorne Skupnosti, da se začasni znesek za prestrukturiranje pobira na njihovem ozemlju.

Države članice plačajo začasni znesek za prestrukturiranje v sklad za prestrukturiranje v dveh obrokih:

– 60 % do 31. marca zadevnega tržnega leta

in

– 40 % do 30. novembra naslednjega tržnega leta.

[…]

5. Skupni znesek začasnih zneskov za prestrukturiranje, ki […] jih je treba plačati v skladu z odstavkom 3, država članica razporedi med podjetja na svojem ozemlju glede na dodeljeno kvoto v zadevnem tržnem letu.

Podjetja plačajo začasne zneske za prestrukturiranje v dveh obrokih:

– 60 % do konca februarja zadevnega tržnega leta,

– 40 % do 31. oktobra naslednjega tržnega leta.“

C – *Uredba (ES) št. 493/2006*

7. K prehodnim ukrepom, ki jih predvideva Uredba Komisije (ES) št. 493/2006 z dne 27. marca 2006 o prehodnih ukrepih v okviru reorganizacije skupne ureditve trgov v sektorju sladkorja in o spremembi uredb (ES) št. 1265/2001 in (ES) št. 314/2002 [4], da bi

4 – UL L 89, str. 11.

se zagotovil prehod od obstoječega do novega režima, spada „preventivni umik“.

8. V zvezi s tem šesta uvodna izjava določa:

„Za izboljšanje ravnovesja trga Skupnosti za sladkor, ne da bi se pri tem ustvarjale nove zaloge, ki bi trajale v tržnem letu 2006/2007, je treba predvideti prehodni ukrep za zmanjšanje upravičene proizvodnje v sklopu kvote za zadevno tržno leto. Treba je določiti prag, nad katerim se proizvodnja v okviru kvote za vsako podjetje šteje za umaknjeno v smislu člena 19 Uredbe (ES) št. 318/2006 ali na zahtevo podjetja za proizvodnjo, ki presega kvoto v smislu člena 12 zadevne uredbe. Zaradi upoštevanj prehoda med dvema režimoma je ta prag treba dobiti s kombinacijo enakovrednih delov metode iz člena 10 Uredbe (ES) št. 1260/2001 in metode iz člena 19 Uredbe (ES) št. 318/2006 in upoštevati posebna prizadevanja držav članic v okviru sklada za prestrukturiranje, ki je bil ustanovljen z Uredbo […] št. 320/2006 […].“

9. Člen 3 Uredbe št. 493/2006 tako določa prehodne določbe, ki se nanašajo na preventivni umik:

„Za vsako podjetje se delež proizvodnje sladkorja […] v tržnem letu 2006/2007, ki je pridelan v okviru kvot iz Priloge III Uredbe (ES) št. 318/2006 in presega prag, določen v skladu z odstavkom 2 tega člena, šteje za umaknjen v smislu člena 19 zadevne uredbe ali se na zahtevo zadevnega podjetja, ki je bila vložena do 31. januarja 2007, šteje delno ali v celoti za proizvod, ki presega kvote v smislu člena 12 zadevne uredbe.

Za vsako podjetje se prag iz odstavka 1 določi z množenjem dodeljene kvote podjetju v smislu člena 7(2) Uredbe (ES) št. 318/2006 z vsoto naslednjih koeficientov:

a) s koeficientom, določenim za zadevno državo članico v Prilogi k tej uredbi;

b) s koeficientom, ki se ga dobi z deljenjem vsote kvot, ki so bile v zadevni državi članici opuščene za tržno leto 2006/2007 v skladu s členom 3 Uredbe (ES)

št. 320/2006, z vsoto kvot, določenih za to državo članico v Prilogi III Uredbe (ES) št. 318/2006. Komisija določi ta koeficient najpozneje do 15. oktobra 2006.

Toda če vsota koeficientov presega 1,0000, je prag enak kvoti iz odstavka 1.“

III – Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

10. Nasprotna stranka iz postopka v glavni stvari je s sklepom z dne 26. junija 2006 o dodelitvi kvote za proizvodnjo sladkorja v tržnih letih od 2006/07 do vključno 2014/2015 in s sklepom z dne 18. decembra 2006 o dodelitvi dodatne kvote za sladkor pritožnici iz postopka v glavni stvari priznala skupno 405.812,4 tone kvote za sladkor (387.326,4 tone kvote za sladkor plus 18.486,0 ton dodatne kvote za sladkor). Nasprotna stranka iz postopka v glavni stvari je s sklepom z dne 28. junija 2006 na podlagi člena 3 Uredbe št. 491/2006 določila proizvodni prag za proizvodnjo kvotnega sladkorja v tržnem letu 2006/07. S tem preventivnim umikom se je kvota pritožnice iz postopka v glavni stvari zmanjšala za 57.246,84 tone.

11. S sklepom upravnega odbora za delovno področje I kmetijskega trga Avstrije (Vorstand für den Geschäftsbereich I der Agrarmarkt Austria; pravna oseba javnega prava, ki jo je kot organ za dajanje subvencij ustanovila nasprotna stranka iz postopka v glavni stvari, v nadaljevanju: AMA) z dne 16. januarja 2007 je bilo pritožnici iz postopka v glavni stvari predpisano plačilo prvega obroka začasnega zneska za prestrukturiranje za tržno leto 2006/07, ki je bil izračunan na podlagi prvotne kvote in je znašal 30.776.812,42 EUR.

12. Zoper ta sklep je pritožnica iz postopka v glavni stvari vložila pritožbo. Nasprotna stranka iz postopka v glavni stvari je s sklepom z dne 16. aprila 2007, katerega zakonitost mora predložitveno sodišče presoditi v postopku v glavni stvari, zavrnila pritožbo kot neutemeljeno.

13. Iz predložitvenega sklepa je razvidno, da je v upravnopravnem postopku sporno, ali je treba znesek za prestrukturiranje v skladu s členom 11(2) Uredbe št. 320/2006 izračunati od skupne dodeljene kvote, kot je storila nasprotna stranka iz postopka v glavni stvari, ali pa je treba kvoto, ki je podlaga za izračun, zmanjšati glede na proizvodni prag in glede na s tem povezan preventivni umik. Na podlagi trditve pritožnice iz postopka v glavni stvari bi bilo treba znesek za prestrukturiranje izračunati samo na podlagi 348.565,56 tone (tj. na podlagi dejanske količine kvotnega sladkorja), in ne na podlagi 405.812,4 tone (tj. na podlagi prvotno dodeljene kvote, ki je bila pozneje zmanjšana), zlasti ker razlike v količini ni mogla prodati na trgu kot kvote sladkorja.

14. Iz predložitvenega sklepa je mogoče razbrati, da pritožnica iz postopka v glavni stvari meni, da vključitev razlike v količini, ki na podlagi zmanjšanja kvot v skladu s členom 3 Uredbe št. 493/2006 v tržnem letu 2006/07 ni na razpolago, v osnovo za izračun zneska za prestrukturiranje, ki ga je treba plačati za tržno leto 2006/07, po pravu Skupnosti ni dopustna, ker krši zahtevo po sorazmernosti in prepoved diskriminacije primarnega prava iz člena 34(2) ES.

15. Predložitveno sodišče izhaja iz tega, da pritožnica iz postopka v glavni stvari ni bila upravičena do vložitve ničnostne tožbe na podlagi člena 230 ES, zato se lahko v postopku v glavni stvari sklicuje na protipravnost pravnega akta Skupnosti.

16. V okviru tega je Verwaltungsgerichtshof prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

1. Ali je treba člen 11 Uredbe Sveta (ES) št. 320/2006 z dne 20. februarja 2006 razlagati tako, da je treba pri izračunu začasnega zneska za prestrukturiranje upoštevati tudi kvoto za sladkor, ki je zaradi preventivnega umika na podlagi člena 3 Uredbe Komisije (ES) št. 493/2006 z dne 27. marca 2006 ni mogoče izkoristiti?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

Ali je člen 11 Uredbe (ES) št. 320/2006 združljiv s primarnim pravom, zlasti z načelom prepovedi diskriminacije, ki izhaja iz člena 34 ES, in z načelom zaupanja v pravo?

IV – Postopek pred Sodiščem

17. Predložitveni sklep z dne 19. novembra 2007 je prispel v sodno tajništvo Sodišča 28. januarja 2008.

18. Svet, vlada Republike Litve in Komisija so predložili pisne izjave v roku, navedenem v členu 23 Statuta Sodišča.

19. Sodišče je v okviru ukrepov procesnega vodstva na Komisijo naslovilo pisno vprašanje, na katero je ta odgovorila.

20. Ker nobena stranka ni predlagala začetka ustnega postopka, je bilo mogoče po upravni seji Sodišča z dne 4. novembra 2008 pripraviti sklepne predloge v tej zadevi.

V – Bistvene trditve strank

21. *Svet* in *Komisija* menita, da bi bilo treba člen 11 Uredbe št. 320/2006 razlagati tako, da mora biti tudi kvota za sladkor, ki je zaradi preventivnega umika na podlagi člena 3 Uredbe št. 493/2006 ni mogoče dejansko izkoristiti, del izračuna začasnega zneska za prestrukturiranje.

22. *Litovska vlada* zagovarja nasprotno razlago. Po tej je treba besedo „kvota“ iz člena 11 Uredbe št. 320/2006 razlagati tako, da gre pri tem za kvoto, ki je podjetjem v zadevnem tržnem letu dejansko na razpolago, torej kvoto, ki se dobi po preventivnem umiku.

23. *Svet* predvsem zatrjuje, da le razlaga člena 11 Uredbe št. 320/2006, kakršno predlaga, upošteva besedilo in namen te določbe. Iz zadnje naj bi bilo jasno, da bi bilo treba znesek za prestrukturiranje pobrati na tono kvote, dodeljene podjetju, pri čemer bi bilo treba od polnega ali delnega plačila zneska za prestrukturiranje izvzeti le podjetja, ki so dokončno opustila svojo kvoto oziroma proizvodnjo. Tako pobrani zneski bi rabili kot namenski prihodki za financiranje pomoči za prestrukturiranje in bi zagotavljali proračunsko stabilnost in nevtralnost v smislu zakonodajalca Skupnosti.

24. V zvezi z vprašanjem veljavnosti te določbe Svet pripominja, da umik s trga sledi legitimnemu cilju reforme skupne ureditve trgov v sektorjih sladkorja, in sicer ohranitvi strukturnega ravnovesja na ravni cen blizu referenčne cene. Enako bi bilo treba obravnavati člen 3 Uredbe št. 493/2006, katerega ureditev preventivnega umika je bila sprejeta kot prehodni ukrep zaradi izboljšanja ravnovesja trga Skupnosti, ne da bi se v tržnem letu 2006/07 ustvarjale nove zaloge sladkorja. Poleg tega je negativen učinek umika za

podjetje nepomemben v primerjavi z njegovim pozitivnim splošnim učinkom na trg za sladkor v Skupnosti. S tem, da ni presežne proizvodnje, je mogoče splošno raven cen ohraniti blizu referenčne cene, od katere imajo na koncu korist vsa preostala podjetja na trgu.

25. Svet izpodbija kršitev prepovedi diskriminacije, pri čemer se sklicuje na to, da bi morala vsa podjetja plačati znesek za prestrukturiranje na osnovi za izračun kvote, ki jim je dodeljena. Porazdelitev kvot in poznejše upravljanje s strani držav članic ter koeficienti, uporabljeni na podlagi člena 3 Uredbe št. 493/2006, so usmerjeni v enako znižanje presežne proizvodnje v vsaki državi članici, da bi se doseglo ravnovesje med proizvodnjami v vsej Skupnosti. Pri dveh podjetjih s sedežem v dveh državah članicah gre za različni dejanski stanji, ki ju ni mogoče enako obravnavati. Vsekakor je različno obravnavanje objektivno upravičeno s smislom in namenom sistema koeficientov.

26. *Komisija* v zvezi z razlago člena 11 Uredbe št. 320/2006 v bistvu navaja iste argumente kot Svet.

27. Komisija v zvezi z vprašanjem veljavnosti te določbe najprej ugotavlja, da pritožnica iz postopka v glavni stvari in predložitveno sodišče nista izrazila nobenega dvoma o dopustnosti cilja, ki mu sledi reforma sektorja sladkorja za leto 2006. Poleg tega meni, da je primerno in smiselno, da se iz zneska za prestrukturiranje ne izključijo take količine sladkorja, ki jih zaradi drugih tržnih mehanizmov, zlasti mehanizma umika s trga, sicer v zadevnem tržnem letu ni bilo mogoče prodati v okviru sistema kvot, vendar niso bili niti dokončno umaknjeni s trga.

28. Prvič, financiranje pomoči zaradi prestrukturiranja bi bilo mogoče zagotoviti le, če bi obstajala podlaga za izračun, ki bi jo bilo mogoče vnaprej načrtovati. Drugič, opustitve kvot na podlagi člena 3 Uredbe št. 493/2006 in umika s trga na podlagi člena 19 Uredbe št. 318/2006 ni mogoče enačiti. Pri prvem gre za dolgoročni ukrep strukturne racionalizacije trga, pri drugem za kratkoročno subvencioniranje cen, ki ne prispeva k prestrukturiranju trga za sladkor. Tretjič, gospodarske posledice vključitve količin sladkorja, na katere se nanaša umik, v podlago za izračun začasnega zneska za prestrukturiranje so omejene. Zato so imela podjetja, kot je pritožnica iz postopka v glavni stvari, možnost zelo omejiti neposredne gospodarske posledice umika v tržnem letu 2006/07 ali se jim sploh izogniti. Tako je

Komisija s sporočilom v Uradnem listu [5] proizvajalce sladkorne pese in sladkorja že 3. februarja 2006 opozorila, da bi lahko zaradi predvidenega položaja na trgu Skupnosti za sladkor uporabila možnost umika s trga kot prehodni ukrep, ki jo je nanjo prenesel Svet. Tako je bila marca 2006 objavljena Uredba št. 493/2006, s katero je Komisija predpisala umik za tržno leto 2006/07. Pritožnica iz postopka v glavni stvari je kot edini proizvajalec sladkorja v Avstriji imela možnost zmanjšati proizvodnjo za zadevno tržno leto in s tem preprečiti prenos umaknjenih količin sladkorja ali njihovo prodajo zunaj kvot sladkorja.

29. Glede očitka kršitve prepovedi diskriminacije Komisija pojasnjuje, da se argumentacija pritožnice iz postopka v glavni stvari nanaša na koeficiente izračuna, predvidene v členu 3(2)(b) Uredbe št. 493/2006, medtem ko je predmet vprašanja za predhodno odločanje izključno člen 11(1) Uredbe št. 320/2006. Ne glede na to, da ta uporaba umika s trga v tržnem letu 2006/07, ki temelji na pooblastilu za sprejetje prehodnih ukrepov, kot taka ni predmet predloženega vprašanja, Komisija meni, da različni učinki ureditve ne pomenijo neenakega obravnavanja oziroma da jih je vsekakor mogoče objektivno upravičiti. Razlog opustitve kvot na ravni držav članic je treba iskati v tem, da v sektorju sladkorja do izteka sistema kvot v tržnem letu 2014/2015 države članice dobijo kvote sladkorja in jih nato razdelijo med podjetja, ki imajo sedež na njihovem ozemlju. Cilj prestrukturiranja trga za sladkor naj bi se zakonodajalcu Skupnosti v prehodnem času zato zdel najbolj dosegljiv tako, da se dokončna opustitev kvot organizira tudi na ravni držav članic.

30. *Litovska vlada* pojasnjuje, da člen 11(1) Uredbe št. 320/2006 ne opredeljuje natančno, katera dodeljena kvota – torej prvotno dodeljena kvota ali kvota, dodeljena po preventivnem umiku – naj bi bila mišljena. Dalje, meni, da iz člena 11(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 320/2006 ni mogoče sklepati, da bi morala podjetja, ki niso opustila nobene kvote, plačati dajatve, ki bi se odmerile na podlagi skupne prvotno dodeljene kvote.

31. Poleg tega zatrjuje, da umaknjenih količin sladkorja ni mogoče prodajati kot količine kvot in da možnosti na podlagi člena 19(3) Uredbe št. 318/2006 nikakor ne dovoljujejo, da se količina, za katero je bila zmanjšanja kvota s preventivnim umikom, enači s kvoto sladkorja.

5 – Sporočilo Komisije proizvajalcem sladkorne pese in sladkorja z dne 3. februarja 2006 (UL C 27, str. 8).

32. Če bi člen 11 Uredbe št. 320/2006 razlagali tako, da je kot podlago za izračun začasnega zneska za prestrukturiranje treba vzeti kvoto sladkorja, ki je zaradi preventivnega umika na podlagi člena 3 Uredbe št. 493/2006 ni bilo mogoče izkoristiti, bi ta sistem izračuna zneska za prestrukturiranje pripeljal do neupravičeno visoke finančne obremenitve in posledično do neutemeljene obremenitve podjetij z dajatvami. Litovska vlada ob sklicevanju na sodbo z dne 8. maja 2008 v združenih zadevah Zuckerfabrik Jülich in drugi [6] napotuje na to, da se kljub široki diskrecijski pravici, ki jo imajo organi Skupnosti na področju kmetijstva, proizvajalce sme obremeniti samo toliko, kolikor je potrebno za dosego cilja, ki mu sledi dajatev.

33. Posledica take razlage bi bilo poleg tega neenako obravnavanje, zlasti ker preventivni ukrep poteka ob uporabi različnih koeficientov za države članice, znižanje kvot pa je lahko za podjetja s sedežem v eni državi članici manjše kot za tista s sedežem v drugi, in sicer ne glede na njihovo ravnanje. Iz tega izvira izkrivljanje konkurence na notranjem trgu in neupravičeno neenako obravnavanje podjetij, ki se niso umaknila s trga.

6 – Sodba z dne 8. maja 2008 v združenih zadevah Zuckerfabrik Jülich in drugi (C-5/06 in od C-23/06 do C-36/06, ZOdl., str. I-3231).

VI – Pravna presoja

A – *Uvodne ugotovitve*

34. Zakonodajalec Skupnosti je z uredbama Sveta št. 318/2006 in št. 320/2006 ter z Uredbo Komisije št. 493/2006 uvedel odločilno reformo evropske ureditve trga za sladkor. Z novo ureditvijo, ki je začela veljati 1. julija 2006, je bil sistem, ki je skoraj 40 let ostal pretežno nespremenjen, [7] vključen v splošno reformo skupne kmetijske politike [8].

7 – Glavne značilnosti skupne ureditve trgov za sladkor so bile do zdaj subvencioniranje cen in dodelitev kvot. Za približno 70 % kmetijskih proizvodov (npr. žito, sladkor, mlečni izdelki, meso, nekatere vrste sadja in zelenjave ter namizno vino), proizvedenih v Skupnosti, velja subvencioniranje cen (glej Brú Purón, C. M., *Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos*, Cizur Menor 2005, člen 34, str. 777). Sistem kvot iz leta 1967, ki je bil uveljavljen s skupno ureditvijo trga za sladkor, omogoča ohranitev razmeroma visokih cen brez proizvajanja presežkov. Sistem kvot bi moral biti prvotno le začasen in bi se moral izteči leta 1975, vendar je bil večkrat podaljšan. Pozneje je bil oblikovan prožneje, da bi se omogočilo zvišanje kvot v korist bolj storilnih proizvajalcev sladkorja (glej Olmi, G., *Politique agricole commune*, Bruselj 1991, str. 173; Priebe, R., v: Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, München 2008, zvezek I, člen 34, točka 57).

8 – Glede reforme skupne kmetijske politike, sprejete na Evropskem svetu 26. marca 1999 v Berlinu, ki se je končala z „Agendo 2000“, glej moje sklepne predloge z dne 3. februarja 2009 v zadevi Horvath (C-428/07, še nerešena zadeva pred Sodiščem, točka 45 in naslednja).

35. Njen cilj je zagotavljanje dolgoročnih prihodnjih perspektiv proizvodnje sladkorja v Evropski uniji ter pospeševanje konkurenčnosti in tržne usmerjenosti in krepitev položaja Evropske unije v nepretrganem svetovnem trgovinskem krogu. Bistvene točke reforme so znižanje zagotovljenih najnižjih cen za sladkor ter uvedba kompenzacijskih plačil kmetom in sklada za prestrukturiranje kot spodbud konkurenčno šibkejšim proizvajalcem sladkorja za umik iz proizvodnje. Shema za prestrukturiranje se financira tako, da se za vse kvote za sladila pobere poseben znesek za prestrukturiranje.

36. Osrednja točka te zadeve je pravno preverjanje načinov izračuna zneska za prestrukturiranje, katerega zakonitost izpodbija pritožnica iz postopka v glavni stvari kot zavezanka za njegovo plačilo. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je treba razumeti tako, da je cilj prvega vprašanja razlaga člena 11 Uredbe št. 320/2006 kot pravne podlage prava Skupnosti za sprejetje izpodbijanega sklepa države članice, cilj drugega vprašanja pa preizkus veljavnosti te določbe.

B – *Prvo vprašanje*

37. V zvezi s prvim predloženim vprašanjem je treba najprej spomniti, da je besedilo neke določbe na podlagi tradicionalnih razlagalnih načel vedno izhodiščna točka in hkrati meja vsake razlage [9]. K nadaljnjim načinom razlage, ki jih mora na podlagi sodne prakse Sodišča uporabiti, kdor pravo uporablja, da ugotovi vsebino predpisa določbe prava Skupnosti, spadajo sistematična, teleološka in zgodovinska razlaga.

38. Iz člena 11(1) Uredbe št. 320/2006 najprej je razvidno, da morajo „podjetja, ki jim je bila kvota *dodeljena*“, vsako tržno leto „na tono kvote“ plačati začasni znesek za prestrukturiranje. Ta določba ne govori izrecno o delu kvote, za katerega je proizvajalec dejansko proizvedel sladkor, kakor očitno meni pritožnica iz postopka v glavni stvari, ampak

9 – V tem smislu Ehlers, D., *Allgemeines Verwaltungsrecht* (ur. H.-U. Erichsen in drugi), člen 2 I 6, str. 59, točka 14. Generalni pravobranilec Léger se je v sklepnih predlogih, predstavljenih 28. septembra 2004 v zadevi Schulte (C-350/03, ZOdl., str. I-9215, točka 84 in naslednja), delno opiral na prednost jezikovne razlage, pri tem pa je pojasnil, da bi se namensko razlago dalo uporabiti le, če bi bile mogoče različne razlage zadevnega predpisa oziroma če bi bilo zadevni predpis težko razložiti le na podlagi njegovega besedila, recimo zaradi njegove večpomenskosti. 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*, Berlin 2006, str. 247 in naslednja., ne oporekata temu, da je jezikovna razlaga izhodišče razlage vsakega predpisa prava Skupnosti. Vendar opozarjata, da je zaradi jezikovne raznolikosti v Skupnosti težko najti zanesljivo razlago, kar nujno pripelje do uporabe drugih načinov razlage, kot sta teleološki in zgodovinski.

o skupni kvoti, *dodeljeni* vsakokratnemu podjetju [10]. Na to pravilno opozarjata Komisija in Svet. Ta določba tako navezuje obveznost plačila začasnega zneska za prestrukturiranje izključno na dodelitev kvote v vsakokratnem tržnem letu, brez kakršnega koli razlikovanja ali vprašanj o usodi dejansko proizvedenih količin sladkorja. Zato po tej razlagi naknadne spremembe kvote niso pomembne za izračun začasnega zneska za prestrukturiranje.

39. Edina izjema v drugem odstavku iste določbe, ki predvideva oprostitev od plačevanja začasnega zneska za prestrukturiranje, se nanaša izrecno na tiste kvote, „ki jih je podjetje od danega tržnega leta *opustilo* v skladu s členom 3(1)“. S tem je mišljena dokončna opustitev kvote ali njenih delov na podlagi člena 3(1) Uredbe št. 320/2006, ki pa glede na besedilo tega člena niti ne zajema umika s trga po členu 19 Uredbe št. 318/2006 niti je ni mogoče enačiti z njim.

40. Ob medsebojni primerjavi mehanizmov opustitve kvote in umika s trga je razvidno, da se med seboj v osnovi razlikujeta glede na funkcijo in glede na namen. Medtem ko je vsebina prvega dokončna opustitev kvote, vključno z odstranjevanjem oziroma ustavitvijo proizvodnih naprav, drugi implicira le začasen umik zadevne količine sladkorja s trga, njeno skladiščenje ali prodajo zunaj kvot. Ta razlika v delovanju izvira iz različnih ciljev predpisov, ki so upoštevni v posameznem primeru.

41. Družbeno in okoljsko sprejemljiva opustitev kvot manj konkurenčnih proizvajalcev sladkorja pomeni eno od sredstev prestrukturiranja industrije sladkorja, ki je namen Uredbe št. 320/2006. Iz prve in pete uvodne izjave te uredbe je razvidno, da bi moralo plačilo ustrezne pomoči za prestrukturiranje podjetja za proizvodnjo sladkorja z najnižjo produktivnostjo spodbuditi k opustitvi kvotne proizvodnje sladkorja in k odpovedi zadevnim kvotam. Ta pomoč bi morala v skladu z namenom zakonodajalca Skupnosti omogočiti, prvič, zmanjšanje proizvodnje na obseg, potreben za doseganje uravnoteženega stanja na trgu v Skupnosti, in drugič, občutno zmanjšanje nedonosnih

10 – Iz primerjave več jezikovnih različic ni mogoče zaključiti drugače. Tako nemška („Unternehmen, denen eine Quote *zugeteilt* worden ist“), danska („virksomheder, der har fået *tildelt* en kvote“), angleška („undertakings to which a quota has been *allocated*“), francoska („entreprises qui *détiennent* un quota“), italijanska („imprese a cui è stata *assegnata* una quota“), portugalska („empresas às quais tiverem sido *atribuídas* quotas“), nizozemska („ondernemingen waaraan een quotum is *toegekend*“), švedska („företag som har *tilldelats* en kvot“) in španska jezikovna različica („empresas a las que se haya *concedido* una cuota“) se navezujejo na kvoto, ki je vsakokrat dodeljena podjetju.

proizvodnih zmogljivosti. Zato so ti zneski v četrti uvodni izjavi te uredbe opisani kot „namenski prejemki“, ki se razlikujejo od dajatev, običajnih v okviru skupne ureditve trga za sladkor.

42. Prestrukturiranje industrije sladkorja je namenjeno doseganju dolgoročnih političnih ciljev Skupnosti, ki sta – kot je razvidno iz prve uvodne izjave Uredbe št. 320/2006 – uskladitev sistema Skupnosti za proizvodnjo in trženje sladkorja z mednarodnimi zahtevami [11] ter zagotovitev njegove konkurenčnosti v prihodnosti.

43. Pri umiku s trga pa gre za instrument subvencioniranih cen, ki je na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 318/2006 in njene dvaindvajsete uvodne izjave namenjen ohranitvi strukturnega ravnovesja na cenovni ravni, ki je blizu referenčni ceni. Podobno je s členom 3 Uredbe št. 493/2006, katerega ureditev preventivnega umika je bila na podlagi šeste uvodne izjave te uredbe sprejeta kot prehodni ukrep, da bi se izboljšalo ravnovesje na trgu Skupnosti, ne da bi se v tržnem letu 2006/07 ustvarjale nove zaloge sladkorja.

44. Zato je treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba člen 11(1) Uredbe št. 320/2006 razlagati tako, da mora biti tudi kvota sladkorja, ki je zaradi preventivnega umika na podlagi člena 3 Uredbe Komisije št. 493/2006 z dne 27. marca 2006 ni mogoče izkoristiti, del izračuna začasnega zneska za prestrukturiranje.

C – *Drugo vprašanje*

45. V postopku za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234(1)(b) ES, katerega cilj je preizkus veljavnosti predpisa sekundarne zakonodaje Skupnosti, nacio-

11 – Reforma skupne ureditve trgov za sladkor je tudi odziv Skupnosti na odločbo organa za poravnavo sporov („Dispute Settlement Body“) Svetovne trgovinske organizacije z dne 28. aprila 2005 (glej Report of the Appellate Body, European Communities – Export Subsidies on Sugar, postopek WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R), s katero je bilo ugotovljeno, da je Skupnost pri večstranskih trgovinskih pogajanjih urugvajskega kroga storila nekatere kršitve Sporazuma o kmetijstvu („Agreement on Agriculture“).

nalno sodišče z vprašanjem za predhodno odločanje načeloma določi obseg preizkusa Sodišča [12].

46. Kot sem navedla že na začetku, je cilj drugega vprašanja za predhodno odločanje preizkus združljivosti člena 11 Uredbe št. 320/2006 s primarnim pravom, natančneje, z načelom prava Skupnosti zaupanja v pravo in s prepovedjo diskriminacije, ki je izvedena iz člena 34(2), drugi pododstavek, ES. Kljub temu je treba ugotoviti, da se navedbe iz predložitvenega sklepa, vključno z očitki pritožnice iz postopka v glavni stvari, ki jih je navedla v navedenem postopku [13], v celoti nanašajo na zahtevo po sorazmernosti in prepoved diskriminacije.

47. Ob razumni presoji predloga za sprejetje predhodne odločbe je treba izhajati iz tega, da predložitveno sodišče pravzaprav želi preizkus združljivosti člena 11 Uredbe št. 320/2006 z obema zadnjenavedenima načeloma. Iz tega razloga predlagam preoblikovanje drugega vprašanja za predhodno odločanje.

1. Domnevna kršitev zahteve po sorazmernosti

a) Diskrecijska pravica zakonodajalca Skupnosti v okviru skupne kmetijske politike

48. Načelo sorazmernosti, ki je eno temeljnih načel prava Skupnosti in je bilo v sodni praksi Sodišča na področju skupne kmetijske politike med drugim večkrat potrjeno, zahteva, naj ravnanje institucij Skupnosti ne prestopi meje tistega, kar je primerno in potrebno za uresničitev legitimnih ciljev zadevne ureditve. Pri tem je treba, če je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, izbrati tistega, ki najmanj obremenjuje; dalje, povzročene negativne

12 – V tem smislu tudi Middecke, A., v: *Handbuch des Rechtsschutzes der Europäischen Union*, 2. izdaja, München 2003, § 10, točka 40, str. 227. Tako lahko nacionalno sodišče na primer omeji predloženo vprašanje na neke razloge za veljavnost, ki bodo nato podlaga Sodišču za njegov preizkus (glej sodbi z dne 29. maja 1997 v zadevi Rotexchemie (C-26/96, Recueil, str. I-2817) in z dne 11. novembra 1997 v zadevi Eurotunnel (C-408/95, Recueil, str. I-6315)). Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2. izdaja, London 2006, točka 10-012, str. 361, očitno prav tako štejejo, da je izhodišče za določitev obsega preizkusa v okviru postopka za sprejetje predhodne odločbe, katerega namen je preizkus veljavnosti predpisa Skupnosti, vprašanje, predloženo v predhodno odločanje.

13 – Bistvena oporna točka za razlago vprašanja za predhodno odločanje, katerega cilj je preizkus veljavnosti predpisa Skupnosti in ki je ali splošno ali nenatančno oblikovano, so razlogi, ki jih je tožeča stranka navedla v postopku v glavni stvari (glej sodbo z dne 25. oktobra 1978 v združenih zadevah Royal Scholten Honig, 103/77 in 145/77, Recueil, str. 2037, točki 16 in 17).

posledice morajo biti v primernem sorazmerju s zastavljenimi cilji [14].

49. Poleg tega je Sodišče hkrati ugotovilo, da ima zakonodajalec Skupnosti na področju skupne kmetijske politike široko diskrecijsko pravico, ki ustreza njegovi politični odgovornosti, ki je nanj prenesena s členi od 34 ES do 37 ES. Kajti izvajanje skupne kmetijske politike, med drugim na področju sladkorja, od njega zahteva presojo zapletenih gospodarskih položajev ter gospodarskih, političnih in družbenih odločitev [15]. Temu ustrezno Sodišče pojasnjuje, da se mora sodni nadzor omejiti na preverjanje tega, ali zadevni ukrep ni obremenjen z očitno napako ali zlorabo pooblastil oziroma ali je zadevni organ očitno prestopil meje svoje diskrecijske pravice [16].

50. Po mnenju Sodišča lahko iz široke diskrecijske pravice glede sodnega nadzora načela sorazmernosti sklepamo, da je zakonitost ukrepa, sprejetega na področju skupne kmetijske politike, lahko ogrožena le takrat, ko ta ukrep očitno ni primeren za dosego cilja, ki mu sledi pristojni organ [17]. Torej ne gre za to, ali je bil ukrep, ki ga je sprejel zakonodajalec, edini ali najboljši mogoč, ampak ali je bil očitno neprimeren [18].

51. Vendar kot je generalna pravobranilka Sharpston v sklepnih predlogih, predstavljenih 14. junija 2007 v zadevi Zuckerfabrik Jülich [19], pravilno pojasnila, te sodne prakse po drugi strani ni mogoče razumeti tako, kot da je Sodišče zakonodajalcu Skupnosti dalo bianko ček. Sodišče ni z ničimer izključilo sodnega nadzora nad tem, kako institucije izvajajo široka pooblastila za presojo po prostem

14 – Sodbe z dne 13. novembra 1990 v zadevi Fedesa in drugi (C-331/88, Recueil, str. I-4023, točka 13), z dne 5. oktobra 1994 v združenih zadevah Crispoltoni in drugi (C-133/93, C-300/93, C-362/93, Recueil, str. I-4863, točka 41), z dne 12. julija 2001 v zadevi Jippes in drugi (C-189/01, Recueil, str. I-5689, točka 81) in z dne 7. septembra 2006 v zadevi Španija proti Svetu (C-310/04, ZOdl., str. I-7285, točka 97).

15 – V tem smislu sodbi z dne 29. oktobra 1980 v zadevi Roquette Frères proti Svetu (138/79, Recueil, str. 3333, točka 25) in z dne 6. julija 2000 v zadevi Eridania (C-289/97, Recueil, str. I-5409, točka 48), dalje sodbi z dne 6. decembra 2005 v združenih zadevah ABNA in drugi (C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04, ZOdl., str. I-10423, točka 69) in Španija proti Svetu (navedena v opombi 14, točka 96) ter sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott, predstavljeni 26. oktobra 2006 v zadevi Roquette Frères (C-441/05, ZOdl. (2007), str. I-1993, točka 72).

16 – Sodbe z dne 11. julija 1989 v zadevi Schräder (265/87, Recueil, str. 2237, točka 22), Fedesa in drugi (navedena v opombi 14, točki 8 in 14), Eridania (navedena v opombi 15, točka 49), Jippes in drugi (navedena v opombi 14, točka 80), z dne 9. septembra 2004 v zadevi Španija proti Komisiji (C-304/01, ZOdl., str. I-7655, točka 23), Španija proti Svetu (navedena v opombi 14, točka 96), z dne 4. oktobra 2007 v zadevi Geuting (C-375/05, ZOdl., str. I-7983, točka 44) in z dne 17. januarja 2008 v združenih zadevah Viamex in drugi (C-37/06 in C-58/06, ZOdl., str. I-69, točka 34) ter sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Roquette Frères (navedeni v opombi 15, točka 72).

17 – Sodbe Fedesa in drugi (navedena v opombi 14, točka 14), Crispoltoni in drugi (navedena v opombi 14, točka 42), Jippes in drugi (navedena v opombi 14, točka 83), z dne 10. januarja 2006 v zadevi IATA in ELFAA (C-344/04, ZOdl., str. I-403, točka 80), Španija proti Svetu (navedena v opombi 14, točka 98) in Geuting (navedena v opombi 16, točka 46).

18 – Sodbe Jippes in drugi (navedena v opombi 14, točka 83), Španija proti Svetu (navedena v opombi 14, točka 99) in Geuting (navedena v opombi 16, točka 47). Vendar kot je generalna pravobranilka Sharpston v sklepnih predlogih, predstavljenih 14. junija 2007 v zadevi Zuckerfabrik Jülich (C-5/06, ZOdl., str. I-3231, točka 65), pravilno pojasnila, te sodne prakse po drugi strani ni mogoče razumeti tako, kot da je Sodišče zakonodajalcu Skupnosti dalo bianko ček. Sodišče ni izključilo sodnega nadzora nad tem, kako institucije izvajajo široka pooblastila za presojo po prostem preudarku. Generalna pravobranilka meni, da mora biti Sodišče sposobno poseči takrat, ko bi bilo proizvajalcem naloženo nesorazmerno breme.

19 – Glej sklepne predloge generalne pravobranilke Sharpston v zadevi Zuckerfabrik Jülich (navedeni v opombi 18, točka 65).

preudarku. Če naj ima tak nadzor kakršen koli pomen, potem mora biti Sodišče sposobno poseči na primer takrat, ko bi bilo proizvajalcem s prevelikimi plačili naloženo nesorazmerno breme.

52. V nadaljevanju je treba raziskati, ali je ob upoštevanju vseh okoliščin, navedenih pred Sodiščem, obveznost proizvajalcev za plačilo zneska za prestrukturiranje na podlagi člena 11 Uredbe št. 320/2006 primerna za dosego zastavljenega cilja in ali gre za nesorazmerno breme.

kvoto – torej brez upoštevanja kvote, odvzete s preventivnim umikom – bi se dejanska neto referenčna cena znižala pod 505,50 EUR na ravni proizvodnje in bi jo bilo treba doseči s prodajo manjše količine kvote. Prav tako bi odvzeta kvota pomenila prvo kvoto naslednjega tržnega leta 2007/2008 in bi bila spet uporabljena za izračun zneska za prestrukturiranje. Nazadnje tožeča stranka trdi, da je v nasprotju s ciljem ureditve – določenim v četrti uvodni izjavi te uredbe – ki je ustvarjanje prednosti za podjetja, ki morajo plačevati znesek za prestrukturiranje, njen učinek nasprotno tak, da plačilo zneska za prestrukturiranje ne bo nikoli koristilo podjetjem z zmanjšanimi kvotami.

b) Določanje obsega preizkusa

53. Predložitveno sodišče brez podrobne razlage dvomov o veljavnosti člena 11 Uredbe št. 320/2006 v predložitvenem sklepu opozarja na argumentacijo pritožnice iz postopka v glavni stvari glede domnevne kršitve zahteve po sorazmernosti. Ta v bistvu trdi, da proizvedenega sladkorja, ki presega proizvodni prag, nikakor ni mogoče prodati kot kvotni sladkor. Če bi se znesek za prestrukturiranje obračunal za celotno

54. Najprej je treba ugotoviti, da pritožnica iz postopka v glavni stvari in predložitveno sodišče ne izpodbijata legitimnosti ciljev, ki jim sledi reforma skupne ureditve trga za sladkor iz leta 2006. Niti ne izpodbijata primernosti mehanizma za finančno spodbudo, za katerega si prizadeva zakonodajalec Skupnosti in s katerim bi bilo treba nerentabilne proizvajalce sladkorja spodbuditi, da dokončno opustijo kvote. Poleg tega ne izpodbijata, da bi morala podjetja, ki ostanejo na trgu in imajo s tem na koncu korist od prestrukturiranja, financirati shemo za prestrukturiranje.

55. Ne glede na to se s tega vidika zdi primerno in smiselno, če znesek za prestrukturiranje plačujejo samo tista podjetja, ki želijo in so sposobna pod konkurenčnimi pogoji še naprej sodelovati v proizvodnji sladkorja, zlasti ker imajo na koncu korist od umika manj produktivnih konkurentov in od s tem povezane racionalizacije trga. Prav tako je primerno in smiselno, če so manj zmogljiva podjetja, ki so pripravljena opustiti ali se odpovedati svoji kvoti in se tako dokončno umakniti iz proizvodnje sladkorja, oproščena obveznosti plačila tega zneska in namesto tega prejmejo primerno pomoč za prestrukturiranje. V tem smislu je dodelitev kvote na podlagi člena 11 Uredbe št. 320/2006 primerna navezna točka za utemeljitev obveznosti plačila zneska.

56. Glavno vprašanje, ki se sicer postavlja v obravnavani zadevi, je, ali je glede na cilj prestrukturiranja mogoče šteti za nesorazmerno, da iz zneska za prestrukturiranje niso izključene tiste količine sladkorja, ki jih zaradi drugih mehanizmov, zlasti zaradi umika s trga, ni mogoče prodati v zadevnem tržnem letu v okviru sistema kvot.

c) Presoja navedenih argumentov

i) Nujnost podlage za izračun, ki bi jo bilo mogoče vnaprej načrtovati

57. Svet in Komisija najprej opozarjata na nujnost podlage za izračun, ki bi jo bilo mogoče vnaprej načrtovati, da bi se zagotovilo samofinanciranje sistema za prestrukturiranje. Cilja začasne sheme za prestrukturiranje, to je odobritev vseh prošenj za pomoči, ne bi smel spodkopati element negotovosti, na primer pomanjkanje zadostnih finančnih sredstev iz sklada za prestrukturiranje. Če ne bi bilo treba v to podlago za izračun všteti vseh dodeljenih kvot, ampak samo količine sladkorja, dejansko proizvedene v okviru kvote, ali morda tudi količine sladkorja, umaknjene s trga, tega cilja ne bi bilo mogoče doseči, in posamezne prošnje bi bilo treba v takem primeru zavrniti.

58. Poleg tega Komisija opozarja, da je okoliščina, da se znesek za prestrukturiranje nanaša na abstraktno dodeljene, in ne na dejansko proizvedene kvote, posledica preudarka, da bi se tudi pomoči za prestruk-

turiranje, ki bi bile podjetjem odobrene za dokončno opustitev njihovih kvot, plačale neodvisno od tega, da ta podjetja dele teh kvot v nekem tržnem letu zaradi umika s trga sploh niso mogla izrabiti.

59. Po mojem mnenju navedeni proračunskopolitični preudarki ter sklicevanje na nujnost samofinanciranja sistema za prestrukturiranje pomenijo dovolj prepričljive argumente v korist izračuna zneska za prestrukturiranje na podlagi abstraktno dodeljene kvote. To postopanje zagotavlja po eni strani stabilnost prihodkov sklada za prestrukturiranje, po drugi strani pa finančno ravnotežje med prihodki in izdatki, kar ne pomeni le osrednjega načela proračunskega prava Skupnosti, ampak je poleg tega nepogrešljivo [20], če pomislimo, da so pomoči za prestrukturiranje, do katerih je načeloma upravičen vsak proizvajalec, prav tako izračunane na podlagi abstraktno dodeljenih kvot.

Če želimo preprečiti enostransko rast stroškov ob sočasnem nezadostnem financiranju sklada za prestrukturiranje, mora biti logična posledica tega določitev enotnih meril za izračun zneska za prestrukturiranje in pomoči za prestrukturiranje.

60. Poleg tega je Komisija na pisno vprašanje Sodišča z dopisom z dne 11. decembra 2008, ki mu je bil priložen pregled ocenjenih in dejanskih prihodkov in odhodkov sklada za prestrukturiranje, predložila dokaz za to, da je zagotovljeno samofinanciranje sistema za prestrukturiranje, pri čemer predvideni oziroma dejansko doseženi prihodki ne presegajo pretirano odhodkov [21].

ii) Prehodnost umika s trga

61. Dalje Svet in Komisija opozarjata na razlike med umikom s trga kot kratkoročnim ukrepom subvencioniranja cen in opustitvijo kvot kot dolgoročnim ukrepom strukturne racionalizacije trga. Kakor pravilno razlagata,

20 – V zvezi s tem je treba najprej opozoriti na člen 268(3) ES, v katerem je določeno načelo uravnoteženosti proračuna Skupnosti. Po tem načelu je treba proračun računsko izravnati glede na prihodke in odhodke. Tako je treba zagotoviti, da je predvidene odhodke mogoče izvesti s prihodki, ki so na voljo (v tem smislu tudi Schoo, J., *EU-Kommentar* (ur. J. Schwarze), Baden-Baden 2000, člen 268, točka 19, str. 2198).
Dalje glej Ackrill, R., *The Common Agricultural Policy*, Sheffield 2000, str. 78, ki v zahtevi po uravnoteženosti proračuna Skupnosti vidi prej pravilo. Deficiten proračun po njegovem mnenju ni dopusten. To pravilo bi bilo treba upoštevati tudi v okviru skupne kmetijske politike. Evropska investicijska banka sicer sme dajati posojila za investicijske projekte, ne pa za financiranje odhodkov Skupnosti. Avtor meni, da je bil cilj avtorjev ustanovitvenih pogodb, da Skupnosti in zlasti Komisiji ne ponudijo lahkih rešitev pri določanju odhodkov in prihodkov.
Pri znesku za prestrukturiranje gre v skladu s četrto uvodno izjavo sicer za namenski odhodek, vendar to dejstvo ne odveže organov Skupnosti od upoštevanja tega načela. V predlogu Komisije za uredbo Sveta o skupni ureditvi trga za sladkor z dne 22. junija 2005 COM(2005) 263, str. 9, je bilo izrecno opozorjeno na cilj možnosti samofinanciranja sheme za prestrukturiranje.

21 – Iz tega pregleda je razvidno, da so prihodki v tržnem letu 2006/07 znašali 2145 milijonov EUR. Odhodki so znašali 1358 milijonov EUR. Tako je bila bilanca tržnega leta 2006/07 787 milijonov EUR, ki so bili uporabljeni za financiranje prestrukturiranja v naslednjem letu.

posledica umika s trga nikakor ni dokončna izguba kvote [22]. Sicer je res, da podjetje v okviru sistema kvot ne more prodati količin sladkorja, ki so bile v zadevnem tržnem letu umaknjene s trga. Vendar ta del kvote ohrani. Zato se lahko odloči, da ga proda na svetovnem trgu [23] ali prenese v naslednje tržno leto. V zadnjem primeru je mogoče kvoto v okviru sistema kvot znova izrabiti, ker se konkretna količina sladkorja, ki je bila v prvem tržnem letu umaknjena, obravnava kot prve količine, proizvedene za naslednje tržno leto. To izrecno določa člen 19(3) Uredbe št. 318/2006.

v predložitvenem sklepu [24], s tem ne nastane dodatna obremenitev za proizvajalce sladkorja zaradi obveznosti plačila zneska iz člena 11 Uredbe št. 320/2006, ker mehanizem umika s trga na podlagi člena 3 Uredbe št. 493/2006 po izjavah Komisije ne povzroči, da je ista kvota v dveh zaporednih tržnih letih obremenjena z dajatvijo. Nasprotno, vsako tržno leto se obravnava ločeno, pri čemer je treba v vsakem za celotno dodeljeno kvoto plačati začasni znesek za prestrukturiranje. Pri tem ni pomembno, ali gre pri konkretni količini sladkorja za sladkor, proizvedeno v prvem ali naslednjem tržnem letu.

iii) Predvidljive gospodarske posledice za prizadete proizvajalce

62. V nasprotju z mnenjem pritožnice iz postopka v glavni stvari, kot je podano

63. Svet in Komisija poleg tega razlagata, da so morebitne negativne gospodarske posledice vključitve količin sladkorja, na katere se nanaša umik, v podlago za izračun zneska za prestrukturiranje omejene, vsekakor pa se izravnajo s prednostmi umika s trga.

22 – Glede tega glej ugotovitve v točkah od 40 do 43 teh sklepnih predlogov.

23 – Sistemi kvot sicer ne omejujejo proizvodnje na določene količine tako, da ne dopuščajo nadaljnje proizvodnje, ampak s tem, da so posledice presežne proizvodnje za posameznega proizvajalca „sankcije“ (npr. prepoved trženja v Skupnosti, plačilo dajatev), in bi bila zato vsaka razširitev proizvodnje gospodarsko zelo nesmiselna. Vendar pa je pomembno spomniti, da je vsak dozdajšnji sistem kvot (zlasti za sladkor, ribištvo, mleko, predelane paradižnike) sledil posebnim zakonitostim, ki ustrezajo potrebam zadevnega proizvoda. Tudi v ureditvi trga za sladkor sicer obstajajo kvote sladkorja. Vendar prekoračitev kvote v tem primeru ne pripelje do plačila dajatev. Proizvajalec pa ni upravičen do izvoznih nadomestil za dodatno proizvedene količine (glej Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Kommentar* (ur. H. von der Groeben/J. Schwarze), zvezek 1, 6. izdaja, člen 34, točka 35, str. 1207).

24 – Glej str. 9 predložitvenega sklepa.

64. Pritožnici iz postopka v glavni stvari je sicer treba pritrditi, da ni mogoče izključiti, da proizvedeni sladkor, ki zaradi umika s trga presega proizvodni prag in ki ga je mogoče kot kvotni sladkor prodati šele v naslednjem tržnem letu, ne bo mogel vedno doseči referenčne cene. Vendar Svet glede tega opozarja, da potem ko je bila z reformo skupne ureditve trga za sladkor leta 2006 odpravljena intervencijska cena, Uredba št. 318/2006 ne zagotavlja več prodaje po referenčni ceni. Poleg tega je v členu 18(2) te uredbe določeno, da intervencijska cena za kvotni sladkor znaša 80 % referenčne cene, in ne na primer 100 %.

65. Proizvajalec se zato ne bo mogel zanesti na to, da bo vedno dosegel referenčno ceno. Navsezadnje je prodaja sladkorja odvisna od številnih gospodarskih dejavnikov. Dejanska tržna cena je namreč odvisna predvsem od ponudbe in povpraševanja, tako da bo proizvajalec za količine sladkorja, zavezane umiku s trga, v nekaterih okoliščinah lahko dosegel celo višjo ceno od referenčne.

66. Dalje je treba pritrditi trditvam Sveta in Komisije, da umik s trga na koncu koristi proizvajalcem. Cilj mehanizma umika, kot je bilo že navedeno [25], je ohranitev cene sladkorja na ravni, ki je blizu referenčni ceni, torej na ravni, ki presega raven intervencijske cene. S tem bodo morebitne izgube, ki izvirajo neposredno iz umika s trga, vsekakor posredno izravnane s splošno rastjo cene kvotnega sladkorja, ki jo lahko povzroči prav ta ukrep.

67. Trditev pritožnice iz postopka v glavni stvari, da se umik s trga nanaša predvsem na konkurenčno močne proizvajalce, je treba zavrniti, ker ne vzdrži. Vendar je pravilno, da se umik s trga nanaša na vsa podjetja, ki so jim bile dodeljene kvote. Ta navezna točka pa je kot taka nevtralna, ker ne razlikuje glede na zmogljivost in konkurenčnost zadevnih podjetij. Zato za vsa podjetja veljajo iste konkurenčne razmere, neodvisno od njihove vsakokratne zmogljivosti. Posledično je očitek diskriminatornega prikrajšanja in izkrivljanja konkurence neutemeljen.

68. Ne glede na to podjetja, kot je pritožnica iz postopka v glavni stvari, niso oproščena spoštovanja splošne dolžnosti skrbnega

25 – Glej točko 40 teh sklepnih predlogov.

ravnanja [26] v lastnem interesu, ki jim zlasti nalaga obveznost, da kolikor mogoče preprečijo morebitne negativne gospodarske posledice, ki izvirajo iz umika s trga. K temu spada sprejetje vseh potrebnih ukrepov, vključno z ustrezno prilagoditvijo proizvodnje, takoj ko se na podlagi sporočil Komisije izkaže, da bo izveden umik s trga. Tako je Komisija 3. februarja 2006 s sporočilom v Uradnem listu [27] opozorila, da lahko na podlagi verjetnega položaja na trgu Skupnosti za sladkor v tržnem letu 2006/07 kot prehodno ureditev uporabi možnost umika s trga, ki jo je nanjo prenesel Svet. Uredba št. 493/2006, s katero je Komisija odredila umik s trga za to tržno leto, je bila objavljena marca 2006. Zato bi pritožnica iz postopka v glavni stvari do takrat imela možnost, da proizvodnjo za sporno tržno leto [28] zmanjša na ustrezno količino, da bi preprečila prenos umaknjenih količin sladkorja ali njihovo prodajo zunaj kvot sladkorja.

d) Predlog

69. Iz vsega navedenega je razvidno, da je zakonodajalec Skupnosti pri določitvi načinov za izračun zneska za prestrukturiranje upošteval vse bistvene vidike, vključno s prednostmi in slabostmi za podjetja.

70. Uporaba abstraktno dodeljene kvote na podlagi člena 11 Uredbe št. 320/2006 kot podlage za izračun zneska za prestrukturi-

26 – Sodišče je že pri preverjanju veljavnosti neke uredbe opozorilo na določene obveznosti skrbnega ravnanja zadevnih oseb, kot je obveznost, da odvrnejo škodo (glej sodbo z dne 14. marca 1973 v zadevi Westzucker, 57/72, Recueil, str. 321, točka 20).

27 – V Sporočilu Komisije proizvajalcem sladkorne pese in sladkorja z dne 3. februarja 2006 (UL C 27, str. 8) piše: „Komisija želi proizvajalce sladkorne pese in sladkorja opozoriti na položaj na trgu sladkorja Skupnosti, predviden za tržno leto 2006/2007. Zlasti zaradi zalog, ki so se nabrale med tržnim letom 2004/2005, ter pravil in mej, ki jih je Svetovna trgovinska organizacija določila glede izvoza, bi se tržno leto 2006/2007 lahko začelo s precejšnimi zalogami sladkorja, vendar manjšimi možnostmi za prodajo kot prej. V takšnih razmerah reforma skupne ureditve trga za sladkor in v tem okviru prestrukturiranje proizvodnje sladkorja še ne bosta tako daleč, da bi zagotovila ravnovesje trga že v tržnem letu 2006/2007. *Komisija bo zato morda morala sprejeti posebne ukrepe upravljanja za sladkorno peso, posejano za letino 2006/2007.* Ti ukrepi, ki bodo uvedeni kot prehodni ukrepi v okviru pooblastil, ki bi jih Svet lahko dal Komisiji, bi se lahko nanašali zlasti na obseg proizvodnje, upravičene v okviru kvot za tržno leto 2006/2007, in na določbe glede prodaje sladkorja C, proizvedenega v tržnem letu 2005/2006."

28 – V skladu s členom 1(2) Uredbe št. 318/2006 se tržno leto za vse proizvode, ki so našteti v odstavku 1, začne 1. oktobra in konča 30. septembra naslednjega leta. Vendar pa se tržno leto 2006/07 v skladu s členom 1(2), drugi pododstavek, začne 1. julija 2006 in konča 30. septembra 2007.

ranje ni glede na cilj prestrukturiranja industrije sladkorja in zaradi široke diskrecijske pravice, ki je zakonodajalcu Skupnosti podeljena na področju skupne kmetijske politike, niti očitno neprimerna niti ne pomeni nesorazmerne obremenitve proizvajalcev.

objektivno utemeljeno [29]. Ukrepi v okviru skupnih ureditev trgov, zlasti njihovi intervencijski mehanizmi, smejo torej samo na podlagi objektivnih meril, ki zagotavljajo uravnoteženo porazdelitev prednosti in negativnih posledic med zadevne osebe, razlikovati med regijami in drugimi okoliščinami proizvodnje ali potrošnje, ne da bi razlikovali glede na ozemlje držav članic [30].

72. Ker gre poleg tega za sodni nadzor načina izvajanja prepovedi diskriminacije, ki jo vsebuje člen 34(2), drugi pododstavek, ES,

2. Domnevna kršitev prepovedi diskriminacije

a) Določitev obsega preizkusa

71. Na podlagi ustaljene sodne prakse prepoved diskriminacije med proizvajalci ali potrošniki v Skupnosti, določena v členu 34(2), drugi pododstavek, ES, prepoveduje različno obravnavanje primerljivih položajev in enako obravnavanje različnih položajev, razen če bi bilo tako obravnavanje

29 – Sodišče je v ustaljeni sodni praksi pojasnilo, da je prepoved diskriminacije iz člena 34(2) ES v pravu Skupnosti poseben izraz splošnega načela enakosti, ki spada k temeljnim načelom prava Skupnosti in na podlagi katerega se primerljivi položaji ne smejo obravnavati različno in različni ne enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno. Glede splošne, toda tudi glede posebne prepovedi diskriminacije iz člena 34(2) ES glej sodbe z dne 23. oktobra 2007 v zadevi Poljska proti Svetu (C-273/04, ZOdl., str. I-8925, točka 86), z dne 22. junija 2006 v zadevi Belgija proti Komisiji (C-182/03, ZOdl., str. I-5479, točka 170), z dne 30. marca 2006 v združenih zadevah Španija proti Svetu (C-87/03 in C-100/03, ZOdl., str. I-2915, točka 48), z dne 6. marca 2003 v zadevi Niemann (C-14/01, Recueil, str. I-2279, točka 49), z dne 13. aprila 2000 v zadevi Karlsson in drugi (C-292/97, Recueil, str. I-2737, točka 39), z dne 10. marca 1998 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-122/95, Recueil, str. I-973, točka 62), z dne 17. aprila 1997 v zadevi EARL de Kerlast (C-15/95, Recueil, str. I-1961, točka 35), z dne 17. oktobra 1995 v zadevi Fishermen's Organisations in drugi (C-44/94, Recueil, str. I-3115, točka 46), z dne 27. januarja 1994 v zadevi Herbrink (C-98/91, Recueil, str. I-223, točka 27), z dne 10. januarja 1992 v zadevi Kühn (C-177/90, Recueil, str. I-35, točka 18), z dne 21. februarja 1990 v združenih zadevah Wuidart in drugi (od C-267/88 do C-285/88, Recueil, str. I-435, točka 13), z dne 20. septembra 1988 v zadevi Španija proti Svetu (203/86, Recueil, str. 4563, točka 25), z dne 25. novembra 1986 v združenih zadevah Klensch (201/85 in 202/85, Recueil, str. 3477, točka 9), z dne 27. marca 1980 v združenih zadevah Salumi in drugi (66/79, 127/79 in 128/79, Recueil, str. 1237, točka 14), z dne 19. oktobra 1977 v združenih zadevah Ruckdeschel in Ströh (117/76 in 16/77, Recueil, str. 1753, točka 7) in v združenih zadevah Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson in Providence agricole de la Champagne (124/76 in 20/77, Recueil, str. 1795, točka 16), z dne 25. oktobra 1978 v zadevi Koninklijke Scholten-Honig in De Bijenkorf (125/77, Recueil, str. 1991, točka 26), sodbi Royal Scholten-Honig in Tunnel Refineries (navedeni v opombi 13, točka 26) ter moje sklepne predloge z dne 3. februarja 2009 v zadevi Horvath (navedena v opombi 8., točka 99 in naslednja).

30 – Sodba Španija proti Svetu (navedena v točki 29, točka 25), sodbi z dne 19. marca 1992 v zadevi Hierl (C-311/90, Recueil, str. I-2061, točka 18) in z dne 5. oktobra 1994 v zadevi Nemčija proti Svetu (C-280/93, Recueil, str. I-4973, točka 67).

ima zakonodajalec Skupnosti, kot že rečeno, na področju skupne kmetijske politike široko diskrecijsko pravico, ustrezno politični odgovornosti, ki je nanj prenesena s členi od 34 ES do 37 ES [31].

73. Dvomi predložitvenega sodišča glede veljavnosti člena 11 Uredbe št. 320/2006 temeljijo na argumentih, ki jih je pritožnica iz postopka v glavni stvari navedla v navedenem postopku in so podani v predložitvenem sklepu. V skladu s temi argumenti se pritožnica iz postopka v glavni stvari čuti zaradi preventivnega umika prikrajšano v tem smislu, da se umik ne izvede enotno za vsa podjetja, ampak bi ga bilo treba izvesti ob uporabi koeficientov, ki se razlikujejo glede na državo članico. Po mnenju pritožnice iz postopka v glavni stvari je neenako obravnavanje v tem, da lahko podjetja v državah članicah, ki jih je umik močneje prizadel, prodajo sorazmerno manj sladkorja po referenčni ceni. Izračun zneska za prestrukturiranje na podlagi dodeljene kvote naj bi to neenako obravnavanje le še okrepil, ker bi morala prizadeta podjetja prodati proizvodnjo sladkorja, ki jim je ostala, po še nižji neto referenčni ceni.

31 – Sodba Wuidart in drugi (navedena v opombi 29, točka 14).

74. Svet in Komisija sicer pravilno opozarjata, da se navedbe pritožnice iz postopka v glavni stvari v bistvu nanašajo na instrument preventivnega umika na podlagi člena 3 Uredbe št. 493/2006, medtem ko je predmet drugega vprašanja za predhodno odločanje sama veljavnost člena 11 Uredbe št. 320/2006. S stališča Komisije bi bilo zato treba vprašanje veljavnosti predložitvenega sodišča obravnavati kot brezpredmetno, zlasti ker iz te določbe ni mogoče razbrati podrobnosti glede mehanizma umika s trga. Kljub temu menim, da so navedbe pritožnice iz postopka v glavni stvari vsekakor delno upoštevne za preučitev drugega vprašanja za predhodno odločanje. Zaradi okoliščin primera iz postopka v glavni stvari ni mogoče na podlagi dodeljene kvote natančno oceniti posledic izračuna zneska za prestrukturiranje, če je hkrati izključen učinek umika s trga na proizvajalce sladkorja. Poleg tega so vsi udeleženci v postopku podali navedbe glede tega tematskega dela, s čimer se je razširil obseg sodne presoje v postopku za sprejetje predhodne odločbe.

75. Zato mora Sodišče pri preučitvi tega očitka upoštevati navedbe pritožnice iz postopka v glavni stvari v delu, v katerem se nanašajo na veljavnost člena 11 Uredbe št. 320/2006.

b) Preizkus kršitve prepovedi diskriminacije

76. Najprej je treba pojasniti, da v samem plačilu zneska za prestrukturiranje, ki je predpisano v odstavku 1 te določbe, ni mogoče prepoznati kršitve prepovedi diskriminacije, saj morajo vsa podjetja, ki ostanejo na trgu sladkorja, plačati ta znesek, določen na podlagi za izračun, ki temelji na njim dodeljenih kvotah. Pritožnica iz postopka v glavni stvari sicer niti ne graja tega, da podjetja, ki dokončno opustijo svojo kvoto, prav tako ne bodo obvezana k plačilu zneska za prestrukturiranje.

i) Način delovanja sistema koeficientov

77. Preden začnem obravnavati očitek neenotnega in s tem domnevno diskriminatornega izvajanja umika s trga, je priporočljivo, da podrobneje pojasnim način delovanja ter smisel in namen sistema koeficientov.

78. Svet je Komisijo s členom 44 Uredbe št. 318/2006 pooblastil za sprejetje ukrepov, da bi se olajšal prehod iz tržnega položaja leta 2005/06 v tržni položaj leta 2006/07, zlasti z zmanjševanjem količine, ki jo je mogoče proizvesti v okviru kvote. K tem ukrepom spada preventivni umik, ki ga ureja člen 3 Uredbe št. 493/2006.

79. Prag, določen na podlagi tega člena, se v skladu z odstavkom 2 te določbe izračuna z množenjem kvote, ki je bila podjetju dodeljena na podlagi člena 7(2) Uredbe št. 318/2006, z vsoto dveh koeficientov iz člena 3(2)(a) in (b) Uredbe št. 493/2006. Pri prvem gre za koeficient, določen v prilogi I k Uredbi št. 493/2006, ki je po pojasnilih Komisije kombinacija uporabe člena 10(6) Uredbe št. 1260/2001 [32] in metode, ki je v členu 19 Uredbe št. 318/2006 predvidena za umik s trga. Drugi koeficient upošteva

32 – Uredba Sveta (ES) št. 1260/2001 z dne 19. junija 2001 o skupni ureditvi trgov za sladkor (UL L 178, str. 1).

prizadevanja držav članic v tržnem letu 2006/07 pri dokončni opustitvi kvot v okviru sheme za prestrukturiranje iz Uredbe št. 320/2006 in ga je določila Komisija z Uredbo št. 1541/2006 [33].

ii) Presoja

– Upoštevni referenčni okvir

80. Navedbe pritožnice iz postopka v glavni stvari se očitno nanašajo na uporabo koeficienta, predvidenega v členu 3(2)(b) Uredbe št. 493/2006.

82. Pred določitvijo praga za umik se opravi zapleten izračun, pri katerem se upoštevata zgoraj navedena koeficienta, vendar tudi kvota, ki je vsakokratnemu podjetju nazadnje dodeljena. Posamezno kvoto v skladu s členom 7(2) Uredbe št. 318/2006 spet dodeli vsakokratna država članica na podlagi nacionalne kvote, ki jo določi Svet.

81. V skladu s soglasnimi navedbami Komisije in pritožnice iz postopka v glavni stvari [34] je zaradi uporabe tega koeficienta za prehodno leto 2006/07 prag v tržnem letu 2006/07 toliko višji, kolikor več kvot je bilo na podlagi člena 3(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 320/2006 dokončno opuščenih. Drugače povedano, posledica uporabe tega koeficienta za prehodno leto 2006/07 je, da lahko podjetja v državi članici, v kateri je bilo v tržnem letu 2006/07 manj dokončno opuščenih kvot, prodajo manj sladkorja v okviru sistema kvot, kot če bi imela sedež v državi članici, v kateri je bilo dokončno opuščenih več kvot.

83. Ker so pri presoji obremenitve posameznega podjetja z umikom s trga pomembni tako dejavniki prava Skupnosti kakor dejavniki nacionalnega prava, se postavlja vprašanje, ali je treba referenčni okvir za presojo vprašanja, ali obstaja neenako obravnavanje zadevnih podjetij, določiti na ravni Skupnosti ali na ravni vsakokratne države članice.

33 – Uredba Komisije (ES) št. 1541/2006 z dne 13. oktobra 2006 o določitvi koeficienta, ki bo omogočil določiti prag za umik iz člena 3 Uredbe (ES) št. 493/2006 (UL L 283, str. 22).

34 – Glej str. 6 predložitvenega sklepa.

84. Na podlagi sodne prakse Sodišča morajo države članice pri izvajanju predpisa prava Skupnosti spoštovati temeljno načelo, določeno v členu 34(2) ES, in to še posebej takrat, ko jim predpis dopušča izbiro med več izvedbenimi načini ali možnostmi [35]. Prepoved diskriminacije kot objektivna pravna norma torej ne velja le za zakonodajalca Skupnosti, na katerega je prednostno naslovljena, ampak tudi za države članice, če delujejo na primer na podlagi pooblastila z uredbo Skupnosti ali ob izvajanju take uredbe [36].

85. Kar zadeva obravnavani primer, menim, da je treba referenčni okvir za presojo obstoja neenakega obravnavanja določiti na ravni Skupnosti, in ne na ravni držav članic. Po mojem mnenju je odločilno, kateremu organu odločanja je na koncu treba pripisati neenako obravnavanje. Komisiji je sicer treba pritrditi, da pooblastilo za dodelitev kvote v členu 7(2) Uredbe št. 318/2006 posamezni državi članici dejansko daje neko diskrecijsko pravico za določitev industrijskopolitičnih usmeritev. Pravno gledano pa gre na koncu za ravnanje, ki ga je mogoče pripisati zakonodajalcu Skupnosti, zlasti ker sta Svet in Komisija z določitvijo posebnih koeficientov in kvot za vsako državo določila podlago za enakomerno zmanjšanje presežne proizvodnje v vseh državah članicah. Svoboda odločanja držav članic, na primer pri ponovni dodelitvi in zmanjšanju kvot, na katero opozarja Komisija, ne more zakriti dejstva, da je nazadnje zakonodajalec Skupnosti sprejel odločilne odločitve za oblikovanje trga za sladkor. Vzpostavil je ureditev trga za sladkor, ki velja za celotno Skupnost, in v njenih okvirih lahko uporabi različne mehanizme za prilagoditev proizvodnje, h katerim spada preventivni umik na podlagi člena 3(1) Uredbe št. 493/2006, ki je predmet tega spora.

86. Posledično je treba referenčni okvir za presojo vprašanja, ali obstaja neenako obravnavanje, določiti na ravni Skupnosti. Zato je v okoliščinah, kakršne so te v obravnavanem primeru, načeloma pravno mogoče primerjati položaj pritožnice iz postopka v glavni stvari s položajem podjetja, ki ima sedež v drugi državi članici.

35 – Sodba Klensch (navedena v opombi 29, točka 10), sodbe z dne 13. julija 1989 v zadevi Wachauf (5/88, Recueil, str. 2609, točka 19), z dne 11. julija 1989 v združenih zadevah Daniel Cornée (od 196/88 do 198/88, Recueil, str. 2309, točka 20 in naslednja) in z dne 14. julija 1994 v zadevi Graff (C-351/92, Recueil, str. I-3361, točki 17 in 18).

36 – V tem smislu Van Rijn, T., *op. cit.* (opomba 23), člen 34 ES, točka 59.

– Neenako obravnavanje

87. Po mnenju pritožnice iz postopka v glavni stvari sistem koeficientov povzroča neenako obravnavanje proizvajalcev. V zvezi s tem se sklicuje na hipotetičen primer, ki ga je zasnovala in ki naj bi ponazoril učinek tega sistema, opisan v točki 81 teh sklepnih predlogov [37].

88. Pritožnica iz postopka v glavni stvari na podlagi tega hipotetičnega primera primerja učinke neenakega zmanjšanja kvot v dveh enako velikih državah članicah z enakima kvotama, ki sta v vsaki državi razdeljeni na enaka dela med dve podjetji, ki imata sedež v državi. Če v eni državi članici eno od dveh podjetij, ki proizvajata sladkor, svojo proizvodnjo v celoti ali delno ustavi in svojo kvoto v skladu s členom 3 Uredbe št. 320/2006 opusti, bo imelo drugo podjetje v tej državi članici, ki ohrani celoten obseg proizvodnje sladkorja, zaradi tega ravnanja drugega podjetja posredno korist. V razmerju do primerljivih podjetij v drugi državi članici, v kateri nobeno od podjetij ne opusti ali omeji proizvodnje, bo njegova kvota na podlagi opustitve kvote drugega podjetja, na katero ni vplivalo, manj zmanjšana. Podjetja v državah članicah, ki jih je zmanjšanje bolj prizadelo, bi lahko v primerjavi s podjetji v drugih državah članicah v tržnem letu 2006/07 prodala sorazmerno manj sladkorja po referenčni ceni 631,9 EUR na tono. To je treba po mnenju pritožnice iz postopka v glavni stvari že šteti kot diskriminacijo v smislu člena 34(2) ES.

89. Glede tega po mojem mnenju zadošča opozorilo, da nobena od strank resno ne izpodbija tega, da uporaba sistema koeficientov povzroča nastanek zgoraj opisanega učinka. Zato ni mogoče izključiti, da umik s trga različno vpliva na podjetji s sedežem v različnih državah članicah, pač glede na velikost deležev podjetij v posamezni državi članici, ki dokončno opustijo proizvodnjo. Če – v skladu s stališčem pritožnice iz postopka v glavni stvari – izhajamo iz tega, da so zadevna podjetja vsaj formalno enaka [38], potem bi v takih okoliščinah dejansko obstajalo različno obravnavanje.

37 – Glej str. 7 predložitvenega sklepa.

38 – Toda formalno stališče še nič ne pove o tem, ali so zadevna podjetja dejansko enaka vsebinsko. To pa bo zaradi posebnosti posameznega primera (npr. proizvodnja, povpraševanje, gospodarski položaj in velikost obrata) redko ali skoraj nikoli ne bo tako. Kot Schwarze, J., *European Administrative Law*, 1. izdaja, Luxembourg 2006, str. 548, pravilno razlaga, enakost nikoli ne more biti popolna, ampak je lahko le delna ter samo glede na nekatere značilnosti in razmerja. Sodba, s katero je potrjena ali izključena enakost dveh predmetov, ki ju je treba primerjati, se lahko sklicuje zgolj na relativno enakost. Zatrjevati, da sta dva predmeta popolnoma enaka, bi bilo z avtorjevega vidika popolnoma nelogično. Kar zadeva obravnavano zadevo, pritožnica iz postopka v glavni stvari ni navedla nobenih argumentov ali meril, na podlagi katerih bi bilo mogoče razumeti, da je v enakem položaju kot druga zadevna podjetja, ki proizvajajo sladkor.

– Utemeljitev

90. Vprašanje pa je, ali je mogoče tako potencialno neenako obravnavanje podjetij iz ene države članice v primerjavi s podjetji iz drugih objektivno utemeljiti.

91. Najprej je treba ugotoviti, da mehanizem umika s trga – ob natančnem upoštevanju njegovega načina delovanja in cilja – dopušča razlikovanje glede na posamezen primer. V nasprotju s tem, kar je nakazala pritožnica iz postopka v glavni stvari, se pri določitvi praga za umik ne razlikuje glede na ozemlje držav članic, ampak glede na tamkajšnje proizvodne razmere. Mehanizem umika, ki ga je zasnoval zakonodajalec Skupnosti, se namreč odlikuje po tem, da po posebnem merilu upošteva posebnosti proizvodnje sladkorja v posamezni državi članici. To je omogočeno z že opisanim načinom delovanja sistema koeficientov in tudi z dodelitvijo posameznih kvot, ki je v bistvu prepuščena diskrecijski pravici držav članic. Torej so uporabljena merila za razlikovanje v smislu sodne prakse [39] dopustna.

92. V zvezi s preverjanjem obstoja legitimnega razloga za neenako obravnavanje je treba opozoriti na sodno prakso Sodišča [40], v skladu s katero ima Komisija pri posegih na trg široko svobodo odločanja, ki izključuje vsak avtomatizem in jo je treba izvajati glede na gospodarskopolitične cilje, ki jih postavlja vsakokrat veljavna uredba o skupni ureditvi trga za sladkor. Iz tega je Sodišče sklepalo, da pri nadzoru nad zakonitostjo izvrševanja take svobode sodišča ne smejo presoj pristojnih organov nadomestiti s svojimi. Omejiti se morajo na preverjanje, ali je tista presoja očitno zmotna ali obremenjena z zlorabo pooblastil. Podobno mora veljati v zvezi s sodnim nadzorom neenakega obravnavanja, ki naj bi ga storila Komisija [41].

93. Za presojo vprašanja utemeljitve se mi zdi najprej pomembna izjava Komisije [42], da je zakonodajalec Skupnosti želel upoštevati

39 – Glej točko 69 predložitvenega sklepa.

40 – Sodba Westzucker (navedena v opombi 26, točka 14).

41 – Glej sodbi z dne 29. februarja 1996 v združenih zadevah Francija in Irska proti Komisiji (C-296/93 in C-307/93, Recueil, str. I-795, točka 31) in z dne 17. julija 1997 v zadevi National Farmers' Union (C-354/95, Recueil, str. I-4559, točka 50). Thiele, G., v: *EUV/EGV Kommentar* (ur. C. Calliess/M. Ruffert), člen 34, točka 57, str. 684, se sklicuje na diskrecijsko pravico zakonodajalca Skupnosti na področju skupne kmetijske politike in izhaja iz tega, da bi bilo iz tega razloga mogoče o politični odločitvi podvomiti le, če bi se zaradi spoznanj, ki jih je imel ob sprejetju odločitve, ta izkazala kot očitno zmotna. Iliopouliou, A., „Le principe d'égalité et de non-discrimination", *Droit Administratif Européen* (ur. J.-B. Auby/J. Dutheil de la Rochere), Bruselj 2007, str. 446, pojasnjuje, da Sodišče praviloma kaže nekaj zadržanosti in se pri presoji zapletenega gospodarskega položaja sklicuje na široko diskrecijo organov Skupnosti.

42 – Glej točko 53 vloge Komisije.

prizadevanja za prestrukturiranje trga za sladkor, ki se razlikujejo od ene države članice do druge, in tudi druge posebne položaje v posameznih državah članicah.

94. Menim, da je enako pomembna izjava Sveta [43], da je Komisija v okviru izvedbenih določb določila koeficiente, da bi se v vsaki državi članici enako znižala presežna proizvodnja in da bi se hkrati doseglo ravnovesje med proizvodnjami v vsej Skupnosti. Po mnenju Sveta je treba instrumente za nadzor trga, kakršen je umik, morda tudi različno uporabiti, da bi se doseglo strukturno ravnovesje v Skupnosti. Če se podjetja s sedežem v neki državi članici prostovoljno odpovejo kvotam, je ta država članica že zmanjšala proizvodnjo na določeno raven. V državah članicah, v katerih so bile proizvodne kvote v celoti izrabljene, je bil v skladu s trditvijo Sveta, nasprotno, potreben mehanizem umika, da bi se proizvodna kvota, dodeljena državi članici, sorazmerno znižala.

95. S ciljem sorazmernega znižanja dodeljene proizvodne kvote ob upoštevanju proizvodnje sladkorja v vsaki državi članici zaradi enotnega stabiliziranja cen v vsej Skupnosti je po mojem mnenju mogoče povsem utemeljiti prilagojen pristop pri izvajanju umika, ker upošteva načelo enotnosti evropskega notranjega trga, ki za regulirane proizvode zahteva skupne cene, [44] in ker imajo od umika na koncu korist vsi proizvajalci sladkorja v Skupnosti, vključno s pritožnico iz postopka v glavni stvari.

96. Nasprotno zakonodajalcu Skupnosti ni mogoče očitati, da je ob izvrševanju svoje posebne pravice do odločanja pri urejanju umika izbral prilagojen pristop, ki upošteva dane okoliščine v vsaki državi članici, vse pred tem posamično dodeljene kvote na podjetje

43 – Glej točko 45 vloge Sveta.

44 – Glej Halla-Heißen, I., Nonhoff, F., *Marktordnungsrecht – Marktordnungswaren im grenzüberschreitenden Warenverkehr*, Köln 1997, str. 34. Po njunem mnenju je mogoče iz predpisov, sprejetih na podlagi ciljev skupne kmetijske politike, izluščiti tri bistvena temeljna načela: načelo enotnosti trga, načelo prednostnega položaja Skupnosti in načelo finančne solidarnosti. Enotnost trga vsebuje najprej prosti pretok blaga s kmetijskimi proizvodi med državami članicami. Carine in trgovinske ovire ter subvencije posamezni državi članici za njeno kmetijstvo, ki lahko povzročijo izkrivljanje konkurence, bi bilo treba izločiti. Dejansko ne bi smelo biti razlik med tem, ali se z blagom trguje v državi članici ali na notranjem trgu. Prvi pogoj za to naj bi bile najprej skupne cene in pravila o konkurenci.

v skladu s členom 7(2) Uredbe št. 318/2006 in delež dokončno opuščenih kvot v skladu s členom 3(1) Uredbe št. 320/2006.

97. Prilagojen pristop je po eni strani priporočljiv iz organizacijskih razlogov, ker lahko države članice na podlagi njihovega podrobnega poznavanja vsakokratnih struktur in pogojev proizvodnje in določenih vsebinskih meril, kot sta regionalna specializacija [45] in konkurenčnost, bolje ocenijo upravičenost proizvajalcev sladkorja do podpore. Države članice, s tem da proizvodnjo sladkorja urejajo z določitvijo bistvenih ciljev, nazadnje prispevajo tudi k doseganju cilja Skupnosti za prestrukturiranje.

98. Poleg tega je treba Svetu pritrditi, da je priporočljivo določiti različen prag za umik, glede na velikost deleža opuščenih kvot. Ob upoštevanju nujnosti sorazmernega zmanjšanja proizvodnje sladkorja v celotni Skupnosti se zdi utemeljeno določiti višji prag za umik v tistih državah članicah, v katerih se je proizvodnja že zmanjšala na določeno raven. Nasprotno pa je treba v državi članici, v kateri ni bila uporabljena možnost finančno podprte opustitve kvot, določiti nižji prag za umik.

99. Na podlagi presoje vseh dejstev in argumentov, predloženih Sodišču, je moj zaključek ta, da iz ničesar ni dopustno sklepati, da je uporaba sistema koeficientov, ki je predmet tega spora, pri določitvi praga za umik očitno zmotna ali obremenjena z zlorabo pooblastil. Ta ukrep prav tako ne dopušča sklepa, da je zakonodajalec Skupnosti prekoračil svojo diskrecijsko pravico.

100. Iz vsega navedenega sledi, da je treba kršitev prepovedi diskriminacije iz člena 34(2), drugi pododstavek, ES zanikati.

45 – Sodišče je v sodbi Eridania (navedena v opombi 15, točka 20) ugotovilo, da je razdelitev določenih kvot sladkorja na posamezna podjetja na podlagi njihove dejanske proizvodnje utemeljeno, saj taka porazdelitev ustreza obveznosti načela regionalne specializacije, na katerem temelji skupni trg in ki zahteva, da je proizvodnja v gospodarsko primernem kraju. Poleg tega ustreza načelu solidarnosti med proizvajalci, ker je proizvodnja upravičeno merilo za presojo gospodarske moči proizvajalcev in koristi, ki jih imajo od tega sistema.

VII – Predlog

101. Ob upoštevanju navedenih ugotovitev Sodišču predlagam, da na vprašanji za predhodno odločanje Verwaltungsgerichtshof odgovori:

1. Člen 11 Uredbe (ES) št. 320/2006 je treba razlagati tako, da je treba pri izračunu začasnega zneska za prestrukturiranje upoštevati tudi kvoto sladkorja, ki je zaradi preventivnega umika na podlagi člena 3 Uredbe Komisije št. 493/2006 z dne 27. marca 2006 ni bilo mogoče izrabiti.

2. Člen 11 Uredbe (ES) št. 320/2006 je združljiv s primarnim pravom, zlasti s prepovedjo diskriminacije, ki izhaja iz člena 34(2), drugi pododstavek, ES, in s temeljnim načelom sorazmernosti.