ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА V. TRSTENJAK
представено на 18 февруари 2009 година [1]

I — Въведение

1. В настоящото производство по постановяване на преюдициално заключение Съдът е сезиран с два въпроса, поставени от австрийския Verwaltungsgerichtshof (наричан по-нататък „запитваща юрисдикция“) относно тълкуването и евентуално валидността на член 11 от Регламент (ЕО) № 320/2006 на Съвета от 20 февруари 2006 година за установяване на временна схема за преструктуриране на захарната индустрия в Общността и за изменение на Регламент (ЕО) № 1290/2005 относно финансиране на Общата селскостопанска политика [2].

2. Запитването е отправено в рамките на спор между дружеството Agrana Zucker GmbH (наричано по-нататък „жалбоподател“) и Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (наричано по-нататък „ответник“) относно валидността на решение, прието на основание член 11 от Регламент № 320/2006, по силата на което жалбоподателят е длъжен да заплати първата вноска от временната сума за преструктуриране за пазарната 2006/2007 година.

3. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали размерът на сумата за преструктуриране, която трябва да се заплати, следва да се изчислява въз основа на всички отпуснати квоти или единствено въз основа на квотите, които са действително налични след приспадане на количествата, изтеглени от пазара в резултат на предпазно изтегляне. За разлика от това вторият преюдициален въпрос има за цел да установи съвместимостта на член 11 от Регламент № 320/2006 с общностното право от по-висок ранг.

II — Правна уредба

4. На 20 февруари 2006 г. в рамките на реформата на общата организация на пазарите в сектора на захарта Съветът приема Регламент (ЕО) № 318/2006 от 20 февруари 2006 година относно общата организация на пазарите в сектора на захарта [3] и Регламент № 320/2006. Според член 44 от Регламент № 318/2006 Комисията на Европейските общности приема преходни мерки.

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — ОВ L 58, стр. 42; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 70, стр. 118.

3 — ОВ L 58, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 70, стр. 77.

Регламент № 318/2006

5. Сред новите инструменти за пазарно управление, въведени с Регламент № 318/2006, е изтеглянето на количества захар съгласно член 19 от този регламент, който гласи:

„1. За да бъде запазено структурното равновесие на пазара при ценово равнище, близко до референтната цена, като се вземат предвид поетите задължения от Общността по силата на сключените споразумения съгласно член 300 от Договора, определен процент, общ за всички държави членки, от квотата за захар […] може да бъде изтеглен от пазара преди началото на следващата пазарна година.

[…]

2. Процентът изтеглени количества, упоменат в параграф 1, се определя най-късно до 31 октомври през въпросната пазарна година въз основа на очакваните пазарни тенденции през същата пазарна година.

3. Всяко предприятие, на което е предоставена квота, съхранява за своя сметка по време на периода на изтегляне на количествата захар, който съответства [да се чете: съхранява за своя сметка по време на периода на изтегляне количествата захар, които съответстват] на начисляването на процента, посочен в параграф 1 върху неговата продукция съгласно квотата за съответната пазарна година.

Количествата захар, изтеглени през дадена пазарна година, се считат за първите количества, произведени в рамките на квотата за следващата пазарна година. При все това, като се вземат предвид очакваните пазарни тенденции, може да бъде решено, по реда на член 39, параграф 2, за текущата и/или за следващата пазарна година цялото или част от изтегленото количество захар, […] да се считат за:

— излишък от захар […], който е на разположение за обработка като промишлена захар […],

или

— временно производство в рамките на квота, част от което може да бъде запазена за износ при спазване на поетите задължения от Общността по силата на сключените споразумения съгласно член 300 от Договора.

[…]“

Регламент № 320/2006

6. Член 11 от Регламент № 320/2006 урежда облагането с временна сума за преструктуриране. Разпоредбата предвижда по-специално следното:

„1. Предприятията, на които е отпусната квота, заплащат временна сума за преструктуриране еднократно за дадена пазарна година на тон отпусната квота.

Квотите, които са отказани от дадено предприятие, считано от началото на дадена пазарна година, съгласно член 3, параграф 1, са освободени от заплащане на временната сума за преструктуриране за същата и за следващите пазарни години.

2. Временната сума за преструктуриране по отношение на захарта и инулиновия сироп се определя в размер на:

— 126,40 EUR на тон квота за 2006—2007 пазарна година,

— 173,8 EUR на тона квота за 2007—2008 пазарна година,

— 113,3 EUR на тон квота за 2008—2009 пазарна година.

Временната сума за преструктуриране на пазарна година за изоглюкозата се определя в размер, равняващ се на 50 % от сумите, определени в първа алинея.

3. Държавите членки носят отговорност пред Общността за събирането на сумата за преструктуриране на тяхна територия.

Държавите членки изплащат временната сума за преструктуриране на фонда за

преструктуриране на две вноски, както следва:

— 60 % до 31 март през въпросната пазарна година,

и

— 40 % до 30 ноември следващата пазарна година.

[…]

5. Общите размери на временните суми за преструктуриране, които подлежат на изплащане съгласно точка 3, се разпределя от държавата член между предприятията на нейна територия в съответствие с отпуснатата квота за въпросната пазарна година.

Предприятията следва да изплатят временните суми за преструктуриране на две вноски, както следва:

— 60 % до края на февруари през въпросната пазарна година

— и

— 40 % до 30 ноември следващата пазарна година“.

Регламент (ЕО) № 493/2006

7. „Предпазното изтегляне от пазара“ е част от временните мерки, предвидени в Регламент (ЕО) № 493/2006 на Комисията

от 27 март 2006 година за установяване на преходни мерки в рамките на реформата на общата организация на пазарите в сектора на захарта и за изменение на регламенти (ЕО) № 1265/2001 и (ЕО) № 314/2002 [4], които имат за цел да осигурят прехода от съществуващата към новата правна уредба.

8. В тази връзка съображение 6 предвижда следното:

„За да бъде подобрено равновесието на пазара в Общността, без да се създават нови стокови наличности от захар през пазарната 2006—2007 година, следва законодателно да бъде предвидена преходна мярка за намаляване на допустимото производство в рамките на квота по отношение на тази пазарна година. Следва да бъде определен праг, над който произведените количества в рамките на квота за всяко предприятие да се смятат за оттеглени [другаде в текста: „изтеглени“] по смисъла на член 19 от Регламент (ЕО) № 318/2006 или, по молба на предприятието, за производство в превишение на квотата по смисъла на член 12 от същия регламент. С оглед на прехода между двата режима, този праг следва да бъде изчислен чрез комбинация, в равно съотношение, от метода съгласно член 10 от Регламент (ЕО) № 1260/2001 и този съгласно член 19 от Регламент (ЕО) № 318/2006 и да отчита специалните усилия, положени от някои държави членки в рамките на фонда за преструктуриране, създаден с Регламент (ЕО) № 320/2006 […].“

9. Член 3 от Регламент № 493/2006 определя преходните мерки относно предпазното изтегляне от пазара, както следва:

„1. За всяко предприятие делът от производството на захар […] през пазарната 2006—2007 година, които са произведени в рамките на квотите, изброени в приложение III към Регламент (ЕО) № 318/2006, и които надвишават прага, установен в съответствие с параграф 2 от настоящия член, се смятат за изтеглени по смисъла на член 19 от посочения регламент или, по молба на заинтересованото предприятие, подадени преди 31 януари 2007 г. за изцяло или частично произведени в превишение на квотата по смисъла на член 12 от същия регламент.

2. За всяко предприятие посоченият праг в параграф 1 се получава чрез умножаване на квотата, предоставена на предприятието по силата на член 7, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 318/2006, със сумата на следните коефициенти:

а) коефициентът, определен за въпросната държава членка в приложение I към настоящия регламент;

б) коефициентът, получен чрез разделяне на сумата на квотите, [отказани] през пазарната 2006—2007 година в съответната държава членка по

4 — ОВ L 89, стр. 11; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 71, стр. 94.

силата на член 3 от Регламент (ЕО) № 320/2006, на сумата на квотите, определени за същата държава членка в приложение III към Регламент (ЕО) № 318/2006. Комисията следва да определи този коефициент не покъсно от 15 октомври 2006 г.

Въпреки това, когато сумата на коефициентите надхвърля 1,0000, прагът е равен на квотата, посочена в параграф 1.“

III — Факти, главно производство и преюдициални въпроси

10. С решение от 26 юни 2006 г. относно разпределянето на квоти за производството на захар за пазарните 2006/2007—2014/2015 години включително и с решение от 18 декември 2006 г. относно разпределянето на допълнителни квоти за захар на жалбоподателя е отпусната квота за захар в размер на 405 812,4 тона (387 326,4 тона, към които се добавят 18 486,0 тона допълнителна квота за захар). С решение от 28 юни 2006 г. ответникът определя в приложение на член 3 от Регламент № 493/2006 праг на производството на захар в рамките на квотата за пазарната 2006/2007 година. Чрез това предпазно изтегляне от пазара той намалява квотата на жалбоподателя с 57 246,84 тона.

11. С решение на управителния съвет за търговски сектор I на Agrarmarkt Austria (юридическо лице на публичното право, което е учредено от ответника като орган по управление на помощите, наричано понататък „AMA“) от 16 януари 2007 г. жалбоподателят е задължен да заплати първата вноска от временната сума за преструктуриране за пазарната 2006/2007 година, която е изчислена въз основа на първоначалната квота в размер на 30 776 812,42EUR.

12. Жалбоподателят обжалва това решение. С решение от 16 април 2007 г., по чиято законосъобразност запитващата юрисдикция трябва да се произнесе в главното производство, ответникът отхвърля жалбата като неоснователна.

13. От акта за преюдициално запитване е видно, че спорът в административното производство се отнася до това дали предвидената в член 11, параграф 2 от Регламент № 320/2006 сума за преструктуриране трябва да бъде изчислена въз основа на всички отпуснати квоти, или квотата, въз основа на която трябва да се направи изчислението, следва да бъде намалена, като се вземе предвид прагът на производство и съответното предпазно изтегляне от пазара. Според доводите на жалбоподателя сумата за преструктуриране би трябвало да се изчислява единствено върху 348 565,56 тона (т.е. въз основа на действителния обем на захарта, произведена в рамките на квотата), а не върху 405 812,4 тона (т.е. въз основа на първоначално разпределената квота, която впоследствие е намалена), още повече че жалбоподателят не е успял да продаде на пазара останалото количество като захар, произведена в рамките на квотата.

14. От акта за преюдициално запитване следва също, че според жалбоподателя включването на остатъка, който след намаляването на квотите по силата на член 3 от Регламент № 493/2006 не е наличен за пазарната 2006/2007 година, в основата за изчисляване на сумата за преструктуриране, която трябва да се плати за пазарната 2006/2007 година, е недопустимо от гледна точка на общностното право, тъй като нарушава предвидения в първичното право принцип на пропорционалност, както и забраната за дискриминация, посочена в член 34, параграф 2 ЕО.

15. Запитващата юрисдикция изхожда от това, че жалбоподателят не е имал правото да подаде жалба за отмяна по член 230 ЕО, и поради тази причина може да се позове на незаконосъобразността на общностен акт в главното производство.

16. В този контекст Verwaltungsgerichtshof решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

1. Трябва ли член 11 от Регламент (ЕО) № 320/2006 на Съвета от 20 февруари 2006 година да се тълкува в смисъл, че квота за захар, която не може да бъде използвана изцяло поради предпазно изтегляне от пазара по силата на член 3 от Регламент (ЕО) № 493/2006 на Комисията от 27 март 2006 година, трябва да се включи при изчислението на временната сума за преструктуриране?

2. При положителен отговор на първия въпрос:

Съвместим ли е член 11 от Регламент (ЕО) № 320/2006 с първичното право, по-специално с произтичащия от член 34 ЕО принцип на недопускане на дискриминация, както и с принципа на защита на оправданите правни очаквания?

IV — Производство пред Съда

17. Актът за преюдициално запитване от 19 ноември 2007 г. е получен в секретариата на Съда на 28 януари 2008 г.

18. Съветът на Европейския съюз, литовското правителство и Комисията представят писмени становища в предвидения в член 23 от Статута на Съда срок.

19. В рамките на процесуално-организационните действия Съдът поставя писмен въпрос на Комисията, на който тя отговаря.

20. Предвид факта, че никоя от страните не е поискала да бъде даден ход на устната фаза на производството, заключението по настоящото дело е изготвено след общото събрание на Съда от 4 ноември 2008 г.

V — Основни доводи на страните

21. Както *Съветът,* така и *Комисията* защитават становището, че член 11 от Регламент № 320/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че квотите за захар, които не са могли да бъдат действително използвани в резултат на предпазното изтегляне от пазара по член 3 от Регламент № 493/2006, трябва също да бъдат включени при изчисляването на временната сума за преструктуриране.

22. *Литовското правителство* защитава тълкуване в противен смисъл. Според него думата „квота“ в член 11 от Регламент № 320/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че става въпрос за квотите, с които предприятията разполагат действително в хода на съответната пазарна година, т.е. квотите, които остават след предпазното изтегляне от пазара.

23. *Съветът* посочва също, че единствено предложеното от него тълкуване на член 11 от Регламент № 320/2006 съответства на текста и целта на тази разпоредба. От тях ясно следва, че сумата за преструктуриране трябва да бъде плащана за всеки тон от отпуснатата на дадено предприятие квота, като единствените освободени от пълно или частично заплащане на сумата за преструктуриране са предприятията, които окончателно са се отказали от квотите си или от производство. Така събраните суми са целеви приходи, предназначени за финансиране на помощите за преструктуриране, и гарантират стабилност и неутралност на бюджета, както те са дефинирани от общностния законодател.

24. Що се отнася до въпроса за валидността на тази разпоредба, Съветът отбелязва, че изтеглянето от пазара служи на легитимна цел на реформата на общата селскостопанска политика (ОСП) в сектора на захарта, а именно запазване на структурното равновесие на пазара при ценово равнище, близко до референтната цена. Същият извод може да се направи във връзка с член 3 от Регламент № 493/2006, чието правило относно предпазното изтегляне от пазара е прието като преходна мярка, за да се подобри равновесието на пазара в Общността, без да се създават нови стокови наличности от захар през пазарната 2006/2007 година. Освен това отрицателното въздействие на

предпазното изтегляне върху дадено предприятие е незначително в сравнение с общото позитивно въздействие върху пазара на захарта в Общността. Благодарение на липсата на свръхпроизводство общото ценово равнище може да се запази близко до референтната цена, от което в крайна сметка ще могат да се възползват всички предприятия, които останат на пазара.

25. Съветът оспорва твърдението за нарушение на забраната за дискриминация, като отбелязва, че всички предприятия е трябвало да внесат сумата за преструктуриране въз основа на квотите, които са им били отпуснати. Разпределянето на квотите и последващото им управление от държавите членки, както и приложимите по силата на член 3 от Регламент № 493/2006 коефициенти имат за цел да намалят в еднаква степен свръхпроизводството във всяка държава членка, за да се достигне до равномерно производство в Общността. Когато две предприятия са установени в две различни държави членки, фактите са различни и не могат да бъдат разглеждани по един и същи начин. Във всеки случай различно третиране е обективно обосновано от предмета и целта на системата на коефициенти.

26. Що се отнася до тълкуването на член 11 от Регламент № 320/2006, *Комисията* посочва по същество същите доводи като тези на Съвета.

27. Във връзка с валидността на тази разпоредба Комисията посочва най-напред, че нито жалбоподателят, нито запитващата юрисдикция са изразили каквото и да е съмнение относно валидността на целта, преследвана от реформата от 2006 г. в сектора на захарта. От друга страна, тя изразява становището, че е уместно и целесъобразно да не се изключват от сумата за преструктуриране количествата захар, които вследствие на други пазарни механизми, по-специално изтеглянето от пазара, не могат да бъдат продадени през съответната пазарна година в рамките на режима от квоти, но не са окончателно изтеглени от пазара.

28. На първо място, финансирането на помощите за преструктуриране може да се гарантира само ако съществува основа за изчисляване, която може да бъде предварително планирана. На второ място, отказът от квоти, предвиден в член 3 от Регламент № 493/2006, и изтеглянето от пазара по член 19 от Регламент № 318/2006 не могат да бъдат приравнени. В първия случай става въпрос за по-дългосрочна мярка за структурно оздравяване на пазара, докато във втория случай става въпрос за краткосрочна мярка за поддържане на цените, която не допринася за преструктурирането на сектора на захарта. На трето място, икономическите последици от включването на количествата захар, засегнати от изтеглянето от пазара, в основата за изчисляване на временната сума за преструктуриране са ограничени. Към това следва да се добави фактът, че предприятия, като това на жалбоподателя, са имали възможността да сведат до минимум, дори да избегнат преките иконо-

мически последици от изтеглянето от пазара за пазарната 2006/2007 година. Така на 3 февруари 2006 г. със съобщение, публикувано в Официален вестник [5], Комисията уведомява производителите на захарно цвекло и на захар, че поради предвижданото състояние на общностния пазар на захарта може да използва изтеглянето от пазара като временна мярка в съответствие с правомощието, което ѝ е делегирано от Съвета. Регламент № 493/2006, чрез който Комисията предписва изтеглянето от пазара за пазарната 2006/2007 година, е публикуван през март 2006 г. Като единствен производител на захар в Австрия жалбоподателят е имал възможността да намали производството си за съответната пазарна година, за да избегне прехвърлянето на изтеглените количества захар или продажбата на същите като произведени извън квотата.

29. Що се отнася до оплакването, изведено от нарушаване на забраната за дискриминация, Комисията обяснява, че доводите на жалбоподателя се отнасят до коефициентите за изчисляване, предвидени в член 3, параграф 2, буква б) от Регламент № 493/2006, докато преюдициалният въпрос има за предмет изключително член 11, параграф 1 от Регламент № 320/2006. Независимо че това прилагане на изтеглянето от пазара за 2006/2007 година, което се основава на предоставените ѝ правомощия с цел осъществяване на прехода, не е само по себе си предмет на акта за преюдициално запитване, Комисията е на мнение, че различното действие на режима не представлява неравно третиране или че при всяко положение то може да бъде обосновано. Причината, поради която се взема предвид отказът от квоти на ниво държави членки, е, че до изтичането на действието на режима на квотите в сектора на захарта през пазарната 2014/2015 година квотите за захар се отпускат на държавите членки, а те впоследствие ги разпределят на предприятията, установени на тяхна територия. Следователно общностният законодател е преценил, че най-добрият начин да се постигне целта на преструктурирането на пазара в сектора на захарта през преходния период, е да се организира окончателният отказ от квоти и на национално ниво.

30. *Литовското правителство* обяснява, че член 11, параграф 1 от Регламент № 320/2006 не определя ясно какво има предвид под разпределени квоти, т.е. дали това са първоначално разпределените квоти или разпределените след предпазното изтегляне от пазара. Освен това то е на мнение, че от член 11, параграф 1, втора алинея от Регламент № 320/2006 не може да се направи изводът, че предприятията, които не са се отказали от квоти, трябва да заплатят суми, изчислени върху първоначалния пълен обем на квотата.

31. По-нататък то твърди, че изтеглените количества захар не могат да бъдат продадени в рамките на квотите и че предвидените в член 19, параграф 3 от Регламент № 318/2006 възможности по никакъв начин не позволяват да се приравнят количеството, с което намалява квотата в резултат на предпазното изтегляне, и количеството в рамките на квота за захар.

5 — Съобщение на Комисията към производителите на захарно цвекло и захар от 3 февруари 2006 г. (ОВ C 27, стр. 8).

32. Ако член 11 от Регламент № 320/2006 следва да се тълкува в смисъл, че за да се изчисли временната сума за преструктуриране, в основата за изчисляване следва да се включи квота за захар, която след предпазно изтегляне от пазара по силата на член 3 от Регламент № 493/2006 не може да се използва изцяло, тази система за изчисляване на сумата за преструктуриране би довела до несправедливо тежко финансово бреме и следователно до необосновано облагане на предприятията. Позовавайки се на Решение от 8 май 2008 г. по дело Zuckerfabrik Jülich и др.[6], литовското правителство отбелязва, че въпреки широкото право на преценка, с което разполагат общностните органи в областта на селскостопанската политика, производителите не трябва да бъдат облагани над необходимото за постигане на целите на облагането.

33. Едно такова тълкуване би имало освен това за последица неравно третиране, тъй като превантивната мярка би довела до прилагането на различни коефициенти за държавите членки, а намаляването на квотите за предприятията, установени в една държава членка, би могло да се окаже по-малко от това за предприятията, установени в друга държава членка, при това независимо от тяхното поведение. От това би последвало нарушение на конкуренцията на вътрешния пазар, както и необосновано неравно третиране на предприятията, които не са се оттеглили от пазара.

6 — Решение от 8 май 2008 г. по дело Zuckerfabrik Jülich и др. (C-5/06 и C-23/06—C-36/06, Сборник, стр. I-3231).

VI — Правни съображения

A — *Предварителни наблюдения*

34. С регламенти № 318/2006 и № 320/2006 на Съвета, както и с Регламент № 493/2006 на Комисията общностният законодател въвежда радикална реформа в общата организация на пазарите в сектора на захарта. С новия режим, който влиза в сила на 1 юли 2006 г., система, която дълго време, повече от 40 години[7], е непроменена, се включва в общата реформа на Общата селскостопанска политика (наричана по-нататък „ОСП“)[8].

7 — Преди това общите организации на пазара в сектора на захарта се характеризират със система за поддържане на цените и разпределяне на квоти. Близо 70 % от селскостопанските продукти, произведени в Общността (например зърнени продукти, захар, млечни продукти, месо, някои видове плодове и зеленчуци, както и трапезното вино) са предмет на споразумения за поддържане на цените (вж. Brú Purón, C. M. Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos. Cizur Menor, 2005, Art. 34, p. 777). Въведеният пред 1967 г. режим от квоти заедно с общата организация на пазарите в сектора на захарта позволява да се поддържат сравнително високи цени, без да се произвеждат излишъци. Първоначално режимът от квоти трябва да има само временен характер и следва да изтече през 1975 г., но въпреки това е многократно удължаван. Впоследствие той става по-гъвкав, за да позволи увеличаване на квотите в полза на най-конкурентоспособните производители на захар (вж. Olmi, G. Politique agricole commune. Bruxelles, 1991, p. 173; Priebe, R. — In: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union. München, 2008, Vol. I, Art. 34, 57).

8 — За реформата на ОСП, приета от Европейския съвет на 26 март 1999 г. в Берлин и въведена с приемането на „Agenda 2000“, вж. заключение от 3 февруари 2009 г. по дело Horvath (C-428/07, висящо пред Съда, точка 45 и сл.).

35. Новият режим има за цел да гарантира дългосрочни перспективи за производството на захар в Европейския съюз, да насърчи неговата конкурентоспособност и пазарна ориентация и да засили позициите на Европейския съюз в текущия кръг от търговски преговори. Основни въпроси в реформата са намаляване на минимално гарантираната цена за захарта, компенсаторни плащания за земеделските производители и фонд за преструктуриране, който има за цел да насърчи по-малко конкурентоспособните производители на захар да се оттеглят от производството. Схемата за преструктуриране се финансира с удържането на специална сума за преструктуриране върху всички квоти за подсладители.

36. Същността на настоящото дело е правната преценка на начините за изчисление на сумата за преструктуриране, чиято законосъобразност жалбоподателят оспорва в качеството си на данъчно задължено лице. Преюдициалното запитване трябва да се разбира в смисъл, че първият въпрос се отнася до тълкуването на член 11 от Регламент № 320/2006 като общностна правна основа за приемането на обжалваното национално решение, докато вторият преюдициален въпрос се отнася до проверка на валидността на тази разпоредба.

Б — *По първия въпрос*

37. Във връзка с първия преюдициален въпрос най-напред следва да се напомни, че според традиционните принципи на тълкуване текстът на дадена разпоредба представлява винаги отправната точка и в същото време очертава пределите на тълкуване [9]. Сред другите методи на тълкуване, които според практиката на Съда трябва да използва правоприлагащият орган, за да определи съдържанието на дадена разпоредба от общностното право, са систематическото, телеологическото и историческото тълкуване.

38. На първо място, от член 11, параграф 1 от Регламент № 320/2006 следва, че „предприятията, на които е отпусната квота“, заплащат временна сума за преструктуриране еднократно за дадена пазарна година „на тон отпусната квота“. Тази разпоредба не споменава изрично частта от квотата, за която производителят действително е произвел захар и която очевидно е отправната точка в хипотезата на жалбо-

9 — В този смисъл вж. Ehlers, D. Allgemeines Verwaltungsrecht. (H.-U. Erichsen et al. eds.), § 2 I 6, p. 59, 14. В заключението си, представено на 28 септември 2004 г. по дело Schulte (C-350/03, Recueil, I-9215, точки 84 и сл.), генералният адвокат Léger тръгва в известен смисъл от хипотезата за предимството на буквалното тълкуване, като заявява, че тълкуване с оглед целта на разпоредбата се използва само ако са възможни различни тълкувания на спорната разпоредба или когато спорната разпоредба може да бъде разтълкувана изключително трудно само въз основа на текста ѝ, например поради двусмислеността ѝ. Baldus, C./F. Vogel. Gedanken zu einer europäischen Auslegungslehre: grammatikalisches und historisches Element. Fiat iustitia — Recht als Aufgabe der Vernunft, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag, Berlin, 2006, p. 247 sq. не оспорват, че буквалното тълкуване е отправна точка за тълкуването на всяка норма от общностното право. Въпреки това те отбелязват трудността да се намери надеждно тълкуване предвид лингвистичното многообразие в Общността, което поражда необходимостта от други методи на тълкуване, като телеологическото и историческото тълкуване.

подателя, а цялата квота, която е *отпуснатата* на съответното предприятие [10]. Комисията и Съветът правилно отбелязват този факт. По този начин разпоредбата обвързва задължението за заплащане на временната сума за преструктуриране изключително с отпускането на квота за съответната пазарна година, без да прави никакво разграничение, нито да се интересува от съдбата на количеството захар, което е произведено в действителност. Следователно според това тълкуване последващите изменения в квотата са без значение за изчисляването на временната сума за преструктуриране.

39. Единственото изключение във втората алинея на същата разпоредба, което предвижда освобождаване от заплащането на временната сума за преструктуриране, засяга изключително и само „квотите, които са отказани от дадено предприятие, считано от началото на дадена пазарна година, съгласно член 3, параграф 1“. Има се предвид окончателният отказ от квоти или от части от квоти по член 3, параграф 1 от Регламент № 320/2006, който член, предвид съдържанието му, не включва изтеглянето от пазара, предвидено в член 19 от Регламент № 318/2006, нито може да бъде приравнено на него.

10 — Никакъв друг извод не може да се направи от сравнението на текстовете на тази разпоредба на други езици. Както в текста на немски („Unternehmen, denen eine Quote *zugeteilt* worden ist“), така и на датски („virksomheder, der har fået *tildelt* en kvote“), английски („undertakings to which a quota has been *allocated*“), френски („entreprises qui *détiennent* un quota“), италиански („imprese a cui è stata *assegnata* una quota“), португалски („empresas às quais tiverem sido *atribuídas* quotas“), нидерландски („ondernemingen waaraan een quotum is *toegekend*“), шведски („företag som har *tilldelats* en kvot“), испански („empresas a las que se haya *concedido* una cuota“) обвързващият критерий е отпуснатата на предприятието квота.

40. Всъщност, ако се направи сравнение между механизма на отказ от квоти и този на изтегляне от пазара, е ясно, че те се различават съществено един от друг, както по действието си, така и по целта си. Докато първият механизъм има за цел окончателния отказ от квоти, включително демонтирането или затварянето на производствени съоръжения, вторият включва единствено временното изтегляне от пазара на съответните количества захар, складирането или продажбата на тези количества извън квотата. Тази разлика в действието произтича от различната цел на съответните разпоредби.

41. Отказът от квоти от страна на най-малко конкурентоспособните производители на захар, който е извършен по социално отговорен и в хармония с околната среда начин, представлява едно от средствата за преструктуриране на захарната индустрия, към което е насочен Регламент № 320/2006. От съображения 1 и 5 от този регламент следва, че изплащането на адекватна помощ за преструктуриране на предприятията за производство на захар с най-ниска производителност трябва да им даде важен икономически стимул, за да се откажат от производството на захар в рамките на квота и от съответните квоти. Волята на общностния законодател е тази помощ да позволи, от една страна, намаляване на производството до степен, която да позволи установяването на равновесие на пазара в Общността, и от друга страна, значително намаляване на нерентабилните производствени капацитети. За тази

цел в съображение 4 от регламента сумите са квалифицирани като „целеви приходи“, които се различават от другите публични вземания, предвидени в рамките на общата организация на пазарите в сектора на захарта.

42. Преструктурирането на захарната индустрия цели да изпълни задачите на дългосрочна политика на Общността, която според съображение 1 от Регламент № 320/2006 се състои в привеждане на системата на Общността за производство и търговия на захар в съответствие с международните изисквания [11] и в осигуряване на нейната конкурентоспособност в бъдеще.

43. За разлика от това, изтеглянето от пазара е инструмент за поддържане на цените, който според член 19, параграф 1 и съображение 22 от Регламент № 318/2006 цели да запази структурното равновесие на пазара при ценово равнище, близко до референтната цена. Същото се отнася и за член 3 от Регламент № 493/2006, чието правило за предпазното изтегляне от пазара според съображение 6 от същия регламент е прието като преходна мярка, за да бъде подобрено равновесието на пазара в Общността, без да се създават нови стокови наличности от захар през пазарната 2006/2007 година.

11 — Реформата на общата организация на пазарите в сектора на захарта е също така отговор от страна на Общността на решение на органа за разрешаване на спорове („Dispute Settlement Body“) на Световната търговска организация от 28 април 2005 г. (вж. Report of the Appellate Body, European Communities — Export on Sugar, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R), в което се констатира, че Общността е допуснала различни нарушения на Споразумението за селско стопанство, сключено в рамките на Уругвайския кръг от многостранните търговски преговори („Agreement on Agriculture“).

44. Следователно на първия преюдициален въпрос следва да се отговори, че член 11, параграф 1 от Регламент № 320/2006 следва да се тълкува в смисъл, че квота за захар, която не може да бъде използвана изцяло поради предпазно изтегляне от пазара по силата на член 3 от Регламент № 493/2006 на Комисията от 27 март 2006 година, трябва да се включи в изчисляването на временната сума за преструктуриране.

B — *По втория въпрос*

45. В производство по постановяване на преюдициално заключение по член 234, първа алинея, буква б) ЕО, което се отнася до проверка на валидността на норма от

вторичното общностно право, националната юрисдикция е тази, която чрез преюдициалния си въпрос ограничава обхвата на проверката на Съда [12].

46. Както вече посочих в началото, вторият въпрос цели буквално проверка на съвместимостта на член 11 от Регламент № 320/2006 с правото от по-висок ранг, по-специално с общностния принцип за защита на оправданите правни очаквания и със забраната за дискриминация, произтичаща от член 34, параграф 2, втора алинея ЕО. Въпреки това следва да се установи, че изложените в преюдициалното запитване съображения, включително оплакванията на жалбоподателя в главното производство [13], се отнасят в своята цялост до принципа на пропорционалност и до забраната за дискриминация.

47. При един разумен прочит на преюдициалното запитване става ясно, че запитващата юрисдикция в действителност иска проверка на валидността на член 11 от Регламент № 320/2006 във връзка с посочените два принципа. Ето защо предлагам вторият преюдициален въпрос да бъде преформулиран в този смисъл.

1. Твърдяно нарушение на принципа на пропорционалност

а) Правото на преценка на общностния законодател в рамките на ОСП

48. Според принципа на пропорционалността, който е част от общите принципи на общностното право и многократно е утвърждаван от практиката на Съда, включително в областта на ОСП, актовете на общностните институции не трябва да надхвърлят границите на необходимото и достатъчното за постигането на законосъобразните цели на разглежданата правна уредба. При това, когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с преследваните цели [14].

12 — В този смисъл вж. също Middecke, A. In: Handbuch des Rechtsschutzes der Europäischen Union. 2. ed., München, 2003, § 10, 40, p. 227. По този начин националният съд може например да ограничи запитването си до определени основания за валидност, на които Съдът ще се позове по-късно при проверката си (вж. Решение на Съда от 29 май 1997 г. по дело Rotexchemie (C-26/96, Recueil, стр. I-2817) и Решение от 11 ноември 1997 г. по дело Eurotunnel (C-408/95, Recueil, стр. I-6315). Lenaerts, K., D. Arts et I. Maselis. Procedural Law of the European Union, 2. ed., London, 2006, 10-012, p. 361 изхождат също от хипотезата, че поставеният преюдициален въпрос е отправната точка за определяне на обхвата на проверката в рамките на производство по постановяване на преюдициално заключение относно валидността на норма от общностното право.

13 — Важна отправна точка за тълкуването на преюдициален въпрос, който се отнася до проверка на валидността на норма от общностното право и е формулиран общо или неточно, са посочените от жалбоподателя в главното производство правни основания (вж. Решение от 25 октомври 1978 г. по дело Royal Scholten Honig и Tunnel Refineries (103/77 и 145/77, Recueil, стр. 2037, точки 16 и 17).

14 — Решение от 13 ноември 1990 г. по дело Fedesa и др. (C-331/88, Recueil, стр. I-4023, точка 13), Решение от 5 октомври 1994 г. по дело Crispoltoni и др. (C-133/93, C-300/93, C-362/93, Recueil, стр. I-4863, точка 41), Решение от 12 юли 2001 г. по дело Jippes и др. (C-189/01, Recueil, стр. I-5689, точка 81) и Решение от 7 септември 2006 г. по дело Испания/Съвет (C-310/04, Recueil, стр. I-7285, точка 97).

49. Едновременно с това обаче Съдът е установил, че в областта на ОСП общностният законодател разполага с широко право на преценка, съответстващо на политическите отговорности, които членове 34—37 ЕО му възлагат. Изпълнението на ОСП по-конкретно в сектора на захарта налага общностният законодател да преценява комплексни икономически положения и да приема решения от икономическо, политическо и социално естество [15]. Ето защо Съдът е приел, че съдебният контрол трябва да се ограничи до проверка на това дали разглежданата мярка не е опорочена от явна грешка или от злоупотреба с власт или дали въпросният орган явно не е надхвърлил границите на своето право на преценка [16].

50. Според Съда, що се отнася до съдебния контрол върху спазването на принципа на пропорционалност, предвид широкото право на преценка, с което разполага общностният законодател в областта на Общата селскостопанска политика, единствено явно неподходящият характер на приета в тази област мярка с оглед на целта, която компетентната институция възнамерява да постигне, може да засегне законността на подобна мярка [17]. По този начин въпросът е не дали приетата мярка е единствената или най-добрата възможна, а дали е явно неподходяща [18].

51. Както генералният адвокат Sharpston обаче правилно посочва в заключението си, представено на 14 юни 2007 г. по дело Zuckerfabrik Jülich и др. [19], тази съдебна практика не следва да се разбира в смисъл, че Съдът иска да даде зелена светлина на общностния законодател. Съдът по никакъв начин не изключва съдебния контрол върху правото на преценка, упражнявано от общностните институции.

15 — В този смисъл вж. Решение от 29 октомври 1980 г. по дело Roquette Frères/Съвет (138/79, Recueil, стр. 3333, точка 25), Решение от 6 юли 2000 г. по дело Eridania (C-289/97, Recueil, стр. I-5409, точка 48), Решение от 6 декември 2005 г. по дело ABNA и др. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04, Recueil, стр. I-10423, точка 69) и Решение по дело Испания/Съвет, посочено по-горе в бележка под линия 14, точка 96) заедно с точка 72 от заключението, представено от генералния адвокат Kokott на 26 октомври 2006 г. по дело Roquette Frères (C-441/05, Recueil, стр. I-1993).

16 — Решение от 11 юли 1989 г. по дело Schräder (265/87, Recueil, стр. 2237, точка 22), Решение по дело Fedesa и др., посочено по-горе в бележка под линия 14, точки 8 и 14, Решение по дело Eridania, посочено по-горе в бележка под линия 15, точка 49, Решение по дело Jippes и др., посочено по-горе в бележка под линия 14, точка 80, Решение от 9 септември 2004 г. по дело Испания/Комисия (C-304/01, Recueil, стр. I-7655, точка 23), Решение по дело Испания/Съвет, посочено по-горе в бележка под линия 14, точка 96, Решение от 4 октомври 2007 г. по дело Geuting (C-375/05, Сборник, стр. I-7983, точка 44) и Решение от 17 януари 2008 г. по дело Viamex Agrar Handel и ZVK и др. (C-37/06 и C-58/06, Сборник, стр. I-69, точка 34), както и заключение на генералния адвокат Kokott по дело Roquette Frères, посочено по-горе в бележка под линия 15, точка 72.

17 — Решение по дело Fedesa и др., посочено в бележка под линия 14, точка 14, Решение по дело Crispoltoni и др., посочено в бележка под линия 14, точка 83, Решение по дело Jippes и др., посочено в бележка под линия 14, точка 83, Решение от 10 януари 2006 г. по дело IATA и ELFAA (C-344/04, Recueil, стр. I-403, точка 80), Решение по дело Испания/Съвет, посочено в бележка под линия 14, точка 98 и Решение по дело Geuting, посочено по-горе в бележка под линия 16, точка 46.

18 — Решение по дело Jippes и др., посочено в бележка под линия 14, точка 83, Решение по дело Испания/Съвет, посочено в бележка под линия 16, точка 99, Решение по дело Geuting, посочено в бележка под линия 16, точка 47. Както генералният адвокат Sharpston посочва обаче правилно в точка 65 от заключението си, представено на 14 юни 2007 г. по дело Zuckerfabrik Jülich и др. (Решението е посочено в бележка под линия 6), тази съдебна практика не следва да се разбира в смисъл, че Съдът дава зелена светлина на общностния законодател. Съдът не изключва от съдебния контрол упражняването на правото на преценка от общностните органи. Генералният адвокат защитава становището, че Съдът трябва да може да се намеси, когато производителите понасят явно непропорционална тежест.

19 — Вж. заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Zuckerfabrik Jülich, посочено по-горе в бележка под линия 18, точка 65.

За да бъде този контрол от значение, Съдът трябва да може да се намеси в някои случаи, например когато тежестта за производителите е непропорционална поради несъразмерно високо облагане.

52. По-нататък ще разгледам дали предвид всички изложени пред Съда обстоятелства задължението за производителите да заплащат сумата за преструктуриране по член 11 от Регламент № 320/2006 е подходящо за постигане на преследваната цел и дали не представлява непропорционална тежест за производителите.

б) Определяне на обхвата на проверката

53. Без да излага подробно в акта за преюдициално запитване съмненията си относно валидността на член 11 от Регламент № 320/2006 запитващата юрисдикция препраща към доводите на жалбоподателя относно твърдяното нарушение на принципа на пропорционалност. По същество жалбоподателят посочва, че произведената над производствения праг захар не може в никой случай да бъде продадена като захар в рамките на квотата. Според жалбоподателя, поради факта че сумата за преструктуриране се изчислява въз основа на цялата квота, т.е. без да се вземе предвид предпазното изтегляне от пазара, реалната нетна референтна цена спада под 505,50 EUR за производителите и следва да се достигне чрез продажбата на намалени квотни обеми. Освен това, според жалбоподателя, изтеглената квота се счита за първа квота през следващата пазарна 2007/2008 година и ще бъде отново използвана за изчисляването на сумата за преструктуриране. Като последен довод жалбоподателят посочва, че противно на посочената в съображение 4 цел, а именно да се даде предимство на предприятията, които са длъжни да заплатят сумата за преструктуриране, се постига тъкмо обратният резултат, а именно предприятията с намалени квоти никога не се ползват от заплащането на сумата за преструктуриране.

54. На първо място, следва да се установи, че жалбоподателят и запитващата юрисдикция не оспорват легитимността на целите, преследвани с реформата от 2006 г. на общата организация на пазарите в сектора на захарта. Също така не е оспорен подходящият характер на въведения от общностния законодател механизъм за финансово стимулиране, чрез който нерентабилните производители на захар трябва да бъдат насърчени да се откажат окончателно от квотите си. Няма особени възражения и срещу това, че режимът за преструктуриране трябва да се финансира от предприятията, които остават на пазара и които в крайна сметка се ползват от преструктурирането.

55. Независимо от това ми се струва уместно и целесъобразно сумата за преструктуриране да бъде заплащана изключително от предприятията, които имат намерението и които могат да продължат да произвеждат захар в условията на конкуренция, още повече че в крайна сметка те се ползват от оттеглянето на конкурентите с по-ниска продуктивност и от последващото оздравяване на пазара. Също така уместно и целесъобразно е предприятията с по-ниска продуктивност, които са готови да се оттеглят окончателно от производството на захар, като се откажат от своите квоти или ги освободят по друг начин, да бъдат освободени от това задължение, а в замяна да получат адекватна помощ за преструктуриране. В този смисъл отпускането на квота по член 11 от Регламент № 320/2006 е подходящо като отправна точка за обосноваване на задължението за плащане на сумата за преструктуриране.

56. Основният въпрос, който се поставя всъщност в настоящото дело, е дали предвид целта за преструктуриране може да се смята за непропорционално това, че от сумата за преструктуриране не са изключени количествата захар, които не могат да бъдат продадени в рамките на режима от квоти за съответната пазарна година поради прилагането на други механизми, по-специално този на изтеглянето от пазара.

в) Преценка на посочените доводи

i) Необходимост от основа за изчисляване, която може да бъде предварително планирана

57. Съветът и Комисията посочват на първо място необходимостта от основа за изчисляване, която да може да се планира предварително, за да се гарантира самофинансирането на системата за преструктуриране. Целта на временната сума за преструктуриране, а именно уважаване на всички искания за помощи, не може, според тях, да се застрашава от елемент на несигурност като недостиг на финансови средства във фонда за преструктуриране. Ако в тази основа за изчисляване трябва да се включат не всички отпуснати квоти, а само действително произведените в рамките на квотите количества захар или дори количествата захар, които са предмет на изтеглянето от пазара, тази цел според тях не би могла да бъде постигната и евентуално ще трябва някои искания да се отхвърлят.

58. В допълнение Комисията отбелязва, че обстоятелството, че сумата за преструктуриране се отнася до абстрактно разпределените квоти, а не до действително произведените квоти, следва от съображението, че помощите за преструктуриране, които

предприятията получават за отказ от техните квоти, се изплащат независимо от факта, че тези предприятия не са могли да използват част от квотите през пазарната година поради изтегляне от пазара.

59. Според мен посочените съображения на бюджетната политика, както и позоваването на необходимостта от самофинансиране на системата за преструктуриране са достатъчни доводи в подкрепа на изчисляването на сумата за преструктуриране въз основа на абстрактно разпределените квоти. Този подход гарантира, от една страна, стабилността на приходите на фонда за преструктуриране, а от друга страна, финансовото равновесие между приходи и разходи, което не само е основен принцип в бюджетното право на Общността, но освен това е необходимо [20], ако се вземе под внимание фактът, че помощите за преструктуриране, на които по принцип има право всеки производител, се изчисляват също въз основа на абстрактно разпределените квоти. Ако целта е да се избегне едностранно увеличаване на разходите, придружено в същото време с недостатъчно финансиране на фонда за преструктуриране, логично е да се определят еднакви критерии за изчисляване на сумата за преструктуриране и на помощите за преструктуриране.

60. Освен това в отговор на писмен въпрос на Съда с писмо от 11 декември 2008 г., към което е приложен опис на очакваните и действителните приходи и разходи на фонда за преструктуриране, Комисията доказва, че самофинансирането на системата за преструктуриране е гарантирано, след като разходите не надвишават прекомерно предвидените и действително събрани приходи [21].

ii) Временен характер на изтеглянето от пазара

61. Освен това Съветът и Комисията отбелязват разликите между изтеглянето от пазара като краткосрочна мярка за поддържане на цените и освобождаването на квотите като дългосрочна мярка за структурно оздравяване на пазара. Както

20 — В тази връзка следва най-напред да се посочи член 268, трета алинея ЕО, който установява принципа за балансиран общностен бюджет. Според тази разпоредба приходите и разходите на бюджета трябва да бъдат балансирани. Следователно трябва да се гарантира предвидените разходи да могат да бъдат покрити от наличните приходи (в този смисъл вж. също Schoo, J. EU-Kommentar(Schwarze, J. ed.). Baden-Baden, 2000, Art. 268, 19, p. 2198).
Вж. освен това Ackrill, R. The Common Agricultural Policy. Sheffield, 2000, p. 78, който вижда по-скоро правило в принципа за балансиран общностен бюджет. Следователно според него бюджет с дефицит е недопустим. Същото правило трябва да се спазва в ОСП. Европейската инвестиционна банка без съмнение може да предоставя кредити за инвестиционни проекти, но не и за финансирането на общностни разходи. По мнението на автора създателите на учредителните договори са имали за цел да не предоставят на Общността, и по-специално на Комисията, просто разрешение за изчисляването на приходите и разходите.
В съответствие със съображение 4 сумата за преструктуриране безспорно е целеви приход, но това обстоятелство все пак не освобождава общностните институции от задължението да спазват принципа. В проектопредложението си за регламент на Съвета относно общата организация на пазарите в сектора на захарта от 22 юни 2005 г. COM(2005) 263, стр. 9 Комисията изрично посочва целта да самофинансиране на режима за преструктуриране.

21 — От описа е видно, че приходите за пазарната 2006/2007 година възлизат на 2 145 милиона евро. От своя страна разходите възлизат на 1 358 милиона евро. Така балансът за пазарната 2006/2007 година възлиза на 787 милиона евро, които са използвани за финансиране на преструктурирането през следващите години.

правилно посочват, изтеглянето от пазара по никакъв начин не води до окончателното загубване на квотата [22]. Безспорно вярно е, че дадено предприятие не може да продаде в рамките на режима на квоти за съответната пазарна година количествата захар, които са предмет на изтеглянето от пазара. Въпреки това то запазва тази част от квотата. За предприятието остава като възможност или да продаде тази част от квотата на световния пазар [23], или да я прехвърли за следващата пазарна година. В последния случай квотата може да бъде отново изчерпана в рамките на режима на квоти, защото конкретното количество захар, което е било изтеглено през първата пазарна година, се счита за първо произведено количество през следващата пазарна година. Това следва изрично от член 19, параграф 3 от Регламент № 318/2006.

62. Противно на становището на жалбоподателя, възпроизведено в акта за преюдициално запитване [24], задължението за заплащане на предвидената в член 11 от Регламент № 320/2006 сума не води до допълнителни тежести за производителите на захар, тъй като, според разясненията на Комисията, предвиденият в член 3 от Регламент № 493/2006 механизъм на изтегляне от пазара не води до облагане на една и съща квота през две последователни пазарни години. Напротив, всяка пазарна година се разглежда самостоятелно, така че цялата разпределена квота се облага с временна сума за преструктуриране за всяка пазарна година. В тази връзка не е от особено значение, че конкретното количество захар е от захарта, произведена през първата пазарна година или през следващата.

iii) Предвидими икономически последици за съответните производители

63. От друга страна, Съветът и Комисията посочват, че евентуалните негативни последици от включването на количествата захар, засегнати от изтеглянето от пазара, в основата за изчисляване на временната сума за преструктуриране, са ограничени и във всеки случай компенсирани от предимствата на изтеглянето от пазара.

22 — Вж. в този смисъл съображенията в точки 40—43 от настоящото заключение.

23 — Безспорно режимите на квоти не ограничават производството до определени количества в смисъл, че забраняват допълнително производство, а в смисъл, че свръхпроизводството води до „санкции“ за отделния производител (напр. забрана за пускане в продажба в Общността, заплащане на налози), превръщайки по този начин разширяването на производството в икономически абсурд. Важно е все пак да се посочи, че до този момент всяка система на квоти (в частност в сектора на захарта, риболова, млякото, обработените домати) прилага специални правила според нуждите от съответния продукт. Без съмнение съществуват квоти за захар и при организацията на пазара в сектора на захарта. В този случай обаче производството извън квотата не води до плащането на налог. По-скоро, производителят няма право на възстановяване при износа за допълнително произведените количества (вж. Van Rijn, T. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft — Kommentar. (H. von der Groeben/J. Schwarze eds.), Vol. 1, 6. ed., Art. 34, 35, p. 1207).

24 — Вж. стр. 9 от акта за преюдициално запитване.

64. Безспорно жалбоподателят е прав, когато твърди, че не може да се изключи, че захарта, произведена над производствения праг поради изтеглянето от пазара, която може да се продаде като захар от квота едва през следващата пазарна година, не може да достигне винаги референтната цена. От друга страна, Съветът отбелязва в тази връзка, че откакто интервенционната цена е премахната с реформата от 2006 г. Регламент № 318/2006 не гарантира повече продажбата на референтна цена. Освен това член 18, параграф 2 от този регламент предвижда, че интервенционната цена за захарта от квота е 80 %, а не 100 % от референтната цена.

65. Следователно производителят не може да разчита, че ще получи винаги референтната цена. В крайна сметка продажбата на захар зависи от различни икономически фактори. На първо място, реалната пазарна цена зависи от търсенето и предлагането, така че производителят може да получи, когато обстоятелствата позволяват, и по-висока от референтната цена за количествата захар, които са предмет на изтегляне от пазара.

66. Освен това следва да се съгласим със Съвета и Комисията, когато твърдят, че изтеглянето от пазара в крайна сметка е в полза на производителите. Както вече посочих [25], механизмът на изтегляне от пазара цели поддържането на цената на захарта на равнище, близко до референтната цена, т.е. на равнище над интервенционната цена. Евентуалните загуби, произтичащи пряко от изтеглянето от пазара, във всеки случай ще бъдат компенсирани непряко чрез общото увеличаване на цената на захарта в рамките на квотата, което може да се постигне именно с тази мярка.

67. Следва да се отхвърли като необосновано твърдението на жалбоподателя, според което изтеглянето от пазара засяга, на първо място, конкурентоспособните производители. По-скоро е вярно, че изтеглянето от пазара засяга всички предприятия, на които са били разпределени квоти. Този критерий на привързване е все пак неутрален като такъв, тъй като не прави разграничение според продуктивността и конкурентоспособността на съответните предприятия. Следователно спрямо всички предприятия се прилагат едни и същи конкурентни условия, независимо от тяхната конкурентоспособност. Ето защо оплакването, изведено от дискриминация и нарушение на конкуренцията, е необосновано.

68. Въпреки това предприятията като жалбоподателя не са освободени от общото задължение за полагане на дължима грижа [26] в свой собствен

25 — Вж. точка 43 от настоящото заключение.

26 — При проверката на валидността на даден регламент Съдът вече е посочил задължението за полагане на грижа от страна на съответните лица под формата на избягване на загуби (Решение от 14 март 1973 г. по дело Westzucker, 57/72, Recueil, стр. 321, точка 20).

интерес, по силата на което е трябвало да предвидят неблагоприятните икономически последици, които биха последвали от евентуално изтегляне от пазара. Към това задължение за полагане на грижа спада и приемането на всички необходими мерки, включително адекватно приспособяване на производството при съобщение на Комисията за изтегляне от пазара. Така в съобщение, публикувано на 3 февруари 2006 г. в Официален вестник [27], Комисията посочва, че поради прогнозата за състоянието на общностния пазар в сектора на захарта за пазарната 2006/2007 година може да се възползва от възможността за изтегляне от пазара като временна мярка съгласно правомощието, което ѝ е делегирал Съветът. Регламент № 493/2006, с който Комисията предписва изтегляне от пазара за тази пазарна година, е публикуван през март 2006 г. Следователно към тази дата жалбоподателят е могъл да намали производството си до подходящ обем за посочената пазарната година [28], за да избегне пренасяне на изтеглените количества захар или продажбата на същите тези количества извън квота.

г) Заключение

69. От всички съображения по-горе следва, че при определяне на начина на изчисляване на сумата за преструктуриране общностният законодател е взел предвид всички съществени фактори, включително преимуществата и недостатъците за предприятията.

70. Използването на абстрактно разпределената съгласно член 11 от Регламент № 320/2006 квота като основа за изчисляването на сумата за преструктуриране не е явно неподходящо и не води до несъразмерна тежест за производителите предвид целта за преструктуриране на захарната индустрия и широкото право на преценка, признато на общностния законодател в областта на ОСП.

27 — В съобщението на Комисията до производителите на захарно цвекло и на захар от 3 февруари 2006 г. (ОВ C 27, стр. 8) е посочено следното: „Комисията привлича вниманието на производителите на захарно цвекло и на захар върху прогнозата за състоянието на общностния пазар на захар за пазарната 2006/2007 година. Поради натрупани стокови наличности през пазарната 2004/2005 година и поради правилата и ограниченията, наложени от Световната търговска организация в областта на износа, пазарната 2006/2007 година може да започне с налични запаси от захар, които са достатъчно големи спрямо по-ограничените в сравнение с преди възможности за продажба. При тези условия реформата на общата организация на пазарите в сектора на захарта и преструктурирането на производството на захар, което ще се извърши в тези рамки, няма да са достатъчно напреднали, за да осигурят равновесието на пазара още през пазарната 2006/2007 година. Не е изключено следователно Комисията да приеме специални управленски мерки във връзка със захарното цвекло, посято за реколта 2006/2007 година. Тези мерки, които трябва да се установят като преходни мерки в рамките на правомощията, които е възможно да бъдат делегирани на Комисията от Съвета, могат да се отнасят по-специално до количеството на допустимото производство в рамките на квота за пазарната 2006/2007 година и до разпоредбите относно продажбата на захар В през пазарната 2005/2006 година“.

28 — Според член 1, параграф 2 от Регламент № 318/2006 пазарната година за продуктите, изброени в параграф 1, започва на 1 октомври и завършва на 30 септември следващата година. Независимо от това пазарната 2006/2007 година започва на 1 юли 2006 г. и завършва на 30 септември 2007 г.

2. Твърдяно нарушение на забраната за дискриминация

а) Определяне на обхвата на проверката

71. Според постоянната съдебна практика принципът на забрана на всякаква дискриминация между производителите или потребителите в Общността, установен в член 34, параграф 2, втора алинея ЕО, изисква да не се третират по различен начин сходни ситуации и да не се третират еднакво различни ситуации, освен ако такова третиране не е обективно обосновано [29]. Следователно мерките в рамките на общата организация на пазарите, и по-специално механизмите за намеса, могат да се различават според регионите и другите условия на производство и потребление само в зависимост от обективни критерии, които гарантират пропорционално разпределение на преимуществата и недостатъците между заинтересованите лица, без да се прави разлика между териториите на държавите членки [30].

72. Що се отнася до съдебния контрол върху изпълнението на посочената в член 34, параграф 2, втора алинея ЕО

29 — Според постоянната практика на Съда забраната за дискриминация, предвидена в член 34, параграф 2 ЕО, е специфичен израз на общия принцип на равенство, който е част от основните принципи на общностното право и изисква да не се третират по различен начин сходни ситуации и да не се третират еднакво различни ситуации, освен ако такова третиране не е обективно обосновано. Във връзка с общата забрана за дискриминация, а също и във връзка със специалната забрана за дискриминация по член 34, параграф 2 вж. Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Полша/Съвет (C-273/04, Сборник, стр. I-8925, точка 86), Решение от 22 юни 2006 г. по дело Белгия/Комисия (C-182/03, Recueil, стр. I-5479, точка 170), Решение от 30 март 2006 г. по дело Испания/Съвет (C-87/03 и C-100/03, Recueil, стр. I-2915, точка 48), Решение от 6 март 2003 г. по дело Niemann (C-14/01, Recueil, стр. I-2279, точка 49), Решение от 13 април 2000 г. по дело Karlsson и др. (C-292/97, Recueil, стр. I-2737, точка 39), Решение от 10 март 1998 г. по дело Комисия/Германия (C-122/95, Recueil, стр. I-973, точка 62), Решение от 17 април 1997 г. по дело EARL de Kerlast (C-15/95, Recueil, стр. I-1961, точка 35), Решение от 17 октомври 1995 г. по дело Fishermen's Organisations и др. (C-44/94, Recueil, стр. I-3115, точка 46), Решение от 27 януари 1994 г. по дело Herbrink (C-98/91, Recueil, стр. I-223, точка 27), Решение от 10 януари 1992 г. по дело Kühn (C-177/90, Recueil, стр. I-35, точка 18), Решение от 21 февруари 1990 г. по дело Wuidart и др. (C-267/88—C-285/88, Recueil, стр. I-435, точка 13), Решение от 20 септември 1988 г. по дело Испания/Съвет (203/86, Recueil, стр. 4563, точка 25), Решение от 25 ноември 1986 г. по дело Klensch (201/85 и 202/85, Recueil, стр. 3477, точка 9), Решение от 27 март 1980 г. по дело Salumi и др. (66/79, 127/79 и 128/79, Recueil, стр. 1237, точка 14), Решение от 19 октомври 1977 г. по дело Ruckdeschel и Ströh (117/76 и 16/77, Recueil, стр. 1753, точка 7) и Решение по дело Moulins и Huileries de Pont-à-Mousson и Providence agricole de la Champagne (124/76 и 20/77, Recueil, стр. 1795, точка 16), Решение от 25 октомври 1978 г. по дело Koninklijke Scholten-Honig и De Bijenkorf (125/77, Recueil, стр. 1991, точка 26) и Решение по дело Royal Scholten-Honig и Tunnel Refineries (посочено в бележка под линия 13, точка 26), както и моето заключение от 3 февруари 2009 г. по дело Horvath (C-428/07, Сборник, стр. I-4973, точка 99 и сл.).

30 — Решение по дело Испания/Съвет (посочено в бележка под линия 29, точка 25), Решение от 19 март 1992 г. по дело Hierl (C-311/90, Recueil, стр. I-2061, точка 18) и Решение от 5 октомври 1994 г. по дело Германия/Съвет (C-280/93, Recueil, стр. I-4973, точка 67).

забрана за дискриминация, общностният законодател разполага, както вече посочих, с широко право на преценка в областта на ОСП, което съответства на политическите отговорности, възложени му с членове 34—37 от Договора [31].

73. Съмненията на запитващия съд относно валидността на член 11 от Регламент № 320/2006 се основават на доводите на жалбоподателя в главното производство, които са възпроизведени в акта за преюдициално запитване. Според тези доводи жалбоподателят в главното производство се счита за поставен в по-неблагоприятно положение в резултат на предпазното изтегляне от пазара, доколкото изтеглянето от пазара не се прилага еднакво за всички предприятия, а се определя, като се прилагат различни коефициенти за държавите членки. По мнение на жалбоподателя в главното производство неравенството в третирането се състои във факта, че предприятия, които се намират в държави членки, по-силно засегнати от изтеглянето, могат да продават пропорционално по-малко захар на референтната цена. Неравенството в третирането според жалбоподателя само се засилва от изчисляването на сумата за преструктуриране въз основа на разпределената квота, предвид факта че съответните предприятия трябва да продадат произведената захар, която им е останала, на още по-ниска нетна референтна цена.

74. Съветът и Комисията правилно отбелязват, че съображенията на жалбоподателя в главното производство засягат основно посоченото в член 3 от Регламент № 493/2006 предпазно изтегляне, докато вторият преюдициален въпрос има за предмет валидността на член 11 от Регламент № 320/2006. По мнение на Комисията поставеният от запитващата юрисдикция въпрос за валидността трябва да се счита за безпредметен, доколкото от същата разпоредба не може да се изведат никакви подробности във връзка с механизма за изтегляне от пазара. Въпреки това смятам, че съображенията на жалбоподателя в главното производство са в определена степен относими към изследването на втория преюдициален въпрос. Предвид фактите по главното производство, последиците от изчисляването на сумата за преструктуриране въз основа на разпределената квота не могат да бъдат точно преценени, ако в същото време не се отчете въздействието на изтеглянето от пазара върху производителите на захар. Освен това всички страни в производството са представили становища по този въпрос, като са разширили по този начин обхвата на съдебния контрол в производството по постановяване на преюдициално заключение.

75. Следователно при разглеждане на това оплакване Съдът трябва да вземе под внимание становището на жалбоподателя в главното производство, доколкото се отнася до валидността на член 11 от Регламент № 320/2006.

31 — Решение по дело Wuidart и др., посочено в бележка под линия 29, точка 14.

б) Проверка за нарушение на забраната за дискриминация

76. В началото следва да се уточни, че заплащането на предвидената в член 1 от тази разпоредба временна сума за преструктуриране не представлява само по себе си нарушение на забраната за дискриминация, тъй като всички предприятия, които остават на пазара на захарта, трябва да заплатят тази сума въз основа на разпределените им квоти. От друга страна, жалбоподателят не оспорва, че във финансирането на фонда за преструктуриране не трябва да участват предприятията, които окончателно са се отказали от своите квоти.

i) Функциониране на системата на коефициенти

77. Преди да се разгледа оплакването, изведено от нееднаквото и следователно дискриминационно прилагане на изтеглянето от пазара, следва да се уточни функционирането, както и смисълът и целта на системата на коефициенти.

78. С член 44 от Регламент № 318/2006 Съветът делегира на Комисията правомощието да приема мерки за улесняване на прехода от пазарната обстановка през пазарната 2005/2006 година към пазарната обстановка през пазарната 2006/2007 година, по-специално чрез намаляване на количеството, което може да бъде произвеждано в рамките на квота. Към тези мерки спада и предпазното изтегляне от пазара, уредено в член 3 от Регламент № 493/2006.

79. Така определеният праг се изчислява по силата на параграф 2 от тази разпоредба чрез умножаване на квотата, отпусната на предприятието по силата на член 7, параграф 2 от Регламент № 318/2006, със сумата на двата посочени в член 3, параграф 2, букви а) и б) от Регламент № 493/2006 коефициента. Става въпрос, най-напред, за коефициентите, които са определени в приложение I към Регламент № 493/2006, и според обясненията на Комисията са съчетание от прилагането на член 10, параграф 6 от Регламент № 1260/2001 [32] с предвиденията в член 19 от Регламент № 318/2006 метод за изтегляне от пазара. Вторият коефициент държи сметка за положените от държавите членки усилия за окончателно освобожда-

32 — Регламент (ЕО) № 1260/2001 на Съвета от 19 юни 2001 година относно общата организация на пазарите в сектора на захарта (ОВ L 178, стр. 1).

ване на квотите през пазарната 2006/2007 година в рамките на режима за преструктуриране на Регламент № 320/2006 и е определен от Комисията с Регламент № 1541/2006 [33].

ii) Преценка

— Относима референтна рамка

80. Очевидно становището на жалбоподателя се отнася до прилагането на предвидените в член 3, параграф 2, буква б) от Регламент № 493/2006 коефициенти.

81. Според съвпадащите становища на Комисията и на жалбоподателя [34] прилагането на квотата за преходната пазарна 2006/2007 година води до това, че колкото повече са отказите от квоти съгласно член 3, параграф 1, втора алинея от Регламент № 320/2006, толкова по-голям ще бъде прагът за пазарната 2006/2007 година. С други думи, прилагането на този коефициент за преходната пазарна 2006/2007 година означава, че предприятията, които се намират в държава членка, в която има по-малко окончателни откази от квоти за пазарната 2006/2007 година, могат да продават по-малки количества захар в рамките на режима на квоти, за разлика от предприятията, които се намират в държава членка, в която има повече окончателни откази от квоти.

82. Определянето на прага на изтегляне се предхожда от сложно изчисление, в рамките на което се държи сметка за посочените коефициенти, но също и за окончателно разпределената на съответното предприятие квота. Отделните квоти се разпределят отново съгласно член 7, параграф 2 от Регламент № 318/2006, но от съответните държави членки въз основа на националната квота, определена от Съвета.

83. Тъй като при определянето на тежестта за отделните предприятия на изтеглянето от пазара играят роля фактори както от общностното, така и от националното право, се поставя въпросът дали референтната рамка за преценка на наличието на неравно третиране на засегнатото предприятие трябва да се определи на общностно ниво или на ниво на съответните държави членки.

33 — Регламент (ЕО) № 1541/2006 на Комисията от 13 октомври 2006 година за определяне на коефициента, позволяващ да се установи прагът на изтегляне, посочен в член 3 от Регламент (ЕО) № 493/2006 (ОВ L 283, стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3 том 76 стр. 62).

34 — Вж. стр. 6 от акта за преюдициално запитване.

84. Според практиката на Съда държавите членки трябва да спазват установения в член 34, параграф 2 ЕО принцип, когато транспонират правна уредба на общностното право, и по-специално когато тази правна уредба им дава право на избор между няколко начина на приложение или няколко възможности [35]. Следователно забраната за дискриминация като норма от обективното право не се прилага единствено спрямо общностния законодател, към когото е насочена на първо място, но също и спрямо държавите членки, доколкото последните действат, например, въз основа на оправомощаване с регламент на Общността или в изпълнение на такъв регламент [36].

85. Що се отнася до настоящото дело, смятам, че референтната рамка за преценка на наличието на неравно третиране трябва да бъде определена на равнище на Общността, а не на държавите членки. Според мен определящ е въпросът кой решаващ орган в крайна сметка трябва да се счита отговорен за неравното третиране. Безспорно следва да се съгласим с Комисията, че посоченото в член 7, параграф 2 от Регламент № 318/2006 правомощие за разпределяне на квотите фактически предоставя определено право на преценка на съответните държави членки, което им позволява да определят насоките на индустриалната политика. От правна гледна точка в крайна сметка е налице действие, за което отговаря общностният законодател, още повече че установявайки коефициенти и специфични квоти за държавите, Съветът и Комисията определят основата за равномерно намаляване на свръхпроизводството във всички държави членки. Свободата на действие на държавите членки, например в рамките на преразпределяне и намаляване на квотите, за които споменава Комисията, не позволява да се пренебрегне обстоятелството, че в крайна сметка именно общностният законодател е този, който приема определящите решения относно структурата на пазара на захарта. Той създава организация на пазара в сектора на захарта за цялата Общност, в рамките на която може да използва различни механизми за приспособяване на производството, сред които е и спорното предпазно изтегляне от пазара, предвидено в член 3, параграф 1 от Регламент № 493/2006.

86. Ето защо референтната рамка за преценка на наличието на неравно третиране трябва да се определи на общностно равнище. Поради тази причина при обстоятелства като тези в конкретния случай по принцип е възможно от правна гледна точка да се направи сравнение между положението на жалбоподателя и това на предприятие, установено в друга държава членка.

35 — Решение по дело Klensch и др., посочено в бележка под линия 28, точка 10, Решение от 13 юли 1989 г. по дело Wachauf (5/88, Recueil, стр. 2609, точка 19), Решение от 11 юли 1989 г. по дело Cornée и др. (196—198/88, Recueil, стр. 2309, точка 20 и сл.) и Решение от 14 юли 1994 г. по дело Graff (C-351/92, Recueil, стр. I-3361, точки 17 и 18).

36 — В този смисъл Van Rijn, T. Op. cit., Art. 34 EG, 59, бележка под линия 23.

— Неравно третиране

87. Според жалбоподателя системата на коефициенти води до неравно третиране на производителите. В тази връзка той посочва хипотетичен пример, измислен от него, който трябва да онагледи действието на описаната в точка 81 от настоящото заключение система [37].

88. Чрез този хипотетичен пример жалбоподателят сравнява последиците от неравно намаляване на квотите в две държави членки с една и съща големина и с едни и същи квоти, които във всеки един от случаите са разпределени поравно между две предприятия, установени в съответната държава. Когато в една от тези държави членки едно от двете предприятия за производство на захар спре напълно или частично производството и се откаже от квотата си съобразно член 3 от Регламент № 320/2006, другото предприятие в същата държава членка, което запазва напълно обема си на производство на захар, ще бъде поставено непряко в по-благоприятно положение поради поведението на първото предприятие. В сравнение със съответните предприятия в другата държава членка, които не се отказват от производството си, нито го ограничават, неговата квота ще бъде намалена в по-малка степен в резултат на отказа от квота на второто предприятие, върху който не е могло да окаже влияние. Предприятия от държави членки, които са засегнати в по-голяма степен от намалението, могат да продават пропорционално по-малко количество захар на референтната цена от 631,9 EUR на тон през пазарната 2006/2007 година в сравнение с предприятията от други държави членки. Според жалбоподателя това е дискриминация по смисъла на член 34, параграф 2 ЕО.

89. Според мен, достатъчно е да се отбележи, че никоя от страните не оспорва сериозно, че прилагането на системата на коефициенти води до описаните по-горе последици. Следователно не може да се изключи възможността две предприятия, установени в две различни държави членки, да са засегнати по различен начин от изтеглянето от пазара в зависимост от размера на дела на предприятието, установено в съответната държава членка, което се отказва окончателно от производството си. Ако се тръгва от хипотезата, която очевидно се защитава от жалбоподателя, че съответните предприятия са еднакви [38], поне във формален смисъл, при тези обстоятелства действително е налице различно третиране.

37 — Вж. стр. 7 от акта за преюдициално запитване.

38 — Една формална гледна точка все пак не дава представа дали съответните предприятия са действително еднакви по същество. От друга страна, предвид особеностите на конкретния случай (напр. производство, търсене, икономическо състояние и размер на предприятието) това би било рядко или на практика невъзможно. Както правилно посочва Schwarze, J. European Administrative Law. 1. ed., Luxembourg, 2006, p. 548, тъждеството никога не може да е абсолютно, а единствено частично и само що се отнася до определени характеристики и отношения. Съдебно решение, което потвърждава или отрича тъждеството между два предмета, може да е единствено относително валидно. Според автора, да се твърди, че два предмета са изцяло идентични, е напълно алогично. Що се отнася до настоящото дело, жалбоподателят не е посочил никакъв довод или критерий в подкрепа на становището си, че е в същото положение като това на другите засегнати предприятия, които произвеждат захар.

— Обосновка

90. Поставя се въпросът дали такова потенциално неравно третиране на предприятията в една държава членка по отношение на предприятията в друга държава членка може да бъде обективно обосновано.

91. Най-напред следва да се установи, че механизмът на изтегляне от пазара, ако се разгледат по-подробно неговото функциониране и цел, е механизъм, който позволява различно третиране на отделните случаи. Противно на твърденията на жалбоподателя, при определяне на прага на изтегляне се прави разграничение въз основа на условията за производство, преобладаващи в съответните държави членки, а не въз основа на техните територии. Замисленият от общностния законодател механизъм за изтегляне от пазара се характеризира преди всичко с това, че в голяма степен държи сметка за особеностите на производството на захар в съответната държава членка. Това е възможно както благодарение на функционирането на описаната по-горе система на коефициенти, така и благодарение на разпределението на индивидуалните квоти, което е оставено в голяма степен на преценката на държавите членки. Ето защо прилаганите критерии за различно третиране са допустими по смисъла на съдебната практика [39].

92. Що се отнася до преценката за съществуването на легитимно основание за неравно третиране, следва да се обърнем към практиката на Съда [40], според която, когато се намесва на пазара, Комисията се ползва със значителна свобода на преценка, която изключва всякакъв автоматизъм и трябва да се упражнява в светлината на целите на ОСП, определени от съответния приложим регламент относно общата организация на пазарите в сектора на захарта. Въз основа на това Съдът прави извода, че при контрола за законосъобразното упражняване на такава свобода юрисдикциите не биха могли да заместят със своята преценка тази на компетентния орган, а трябва само да проверят дали последната не е опорочена от явна грешка или от злоупотреба с власт. Същият извод трябва да се приложи към съдебния контрол за неравно третиране, за което се счита, че отговорност носи Комисията [41].

93. За целите на разглеждането на въпроса за обосновката ми се струва релевантно най-напред твърдението на Комисията [42],

39 — Вж. точка 71 от настоящото заключение.

40 — Решение по дело Westzucker, посочено в бележка под линия 26, точка 14.

41 — Вж. Решение от 29 февруари 1996 г. по дело Франция и Ирландия/Комисия (C-296/93 и C-307/93, Recueil, стр. I-795, точка 31) и Решение от 17 юли 1997 г. по дело National Farmers' Union и др. (C-354/95, Recueil, стр. I-4559, точка 50). Thiele, G. In: EUV/EGV Kommentar. Calliess, C. et M. Ruffert eds., Art. 34, 57, p. 684 се позовава на свободата на преценка на общностния законодател в областта на ОСП и тръгва от хипотезата, че дадено политическо решение може да бъде оспорено само ако е опорочено от явна грешка предвид информацията, с която е разполагал общностният законодател към момента на приемане на решението. Iliopouliou, A. Le principe d'égalité et de non-discrimination. — Droit Administratif Européen. Auby J.-B./J. Dutheil de la Rochere eds., Bruxelles, 2007, p. 446 обяснява, че Съдът по принцип запазва известна сдържаност и посочва, че при преценката на сложно икономическо състояние общностните институции имат широкото право на преценка.

42 — Вж. точка 53 от становището на Комисията.

че общностният законодател е искал да бъдат взети предвид различните усилия за преструктуриране на пазара на захарта, положени от държавите членки, както и други специфични положения в определени държави членки.

94. Смятам също за релевантно твърдението на Съвета [43], според което в рамките на разпоредбите за изпълнение Комисията е създала коефициентите, които имат за цел намаляване на свръхпроизводството в едно и също съотношение във всички държави членки и в същото време достигане на равномерно производство в Общността. Според Съвета инструментите за регулиране на пазара, каквото е изтеглянето от пазара, трябва също да се приложат диференцирано според обстоятелствата, за да се постигне структурно равновесие в Общността. Ако предприятията, установени в дадена държава членка, се откажат доброволно от квотите си, тази държава членка вече ще е намалила производството до определено ниво. За разлика от това, в държавите членки, където квотите за производство са напълно изчерпани, трябва, според довода на Съвета, да се прибегне до механизма на изтегляне от пазара, за да се намали съразмерно производствената квота, разпределена на съответната държава членка.

95. Целта за съразмерно намаляване на разпределените производствени квоти, като се взема предвид производството на захар във всяка държава членка, за да се постигне еднообразно стабилизиране на цените в Общността, позволява, според мен, в пълна степен да се обоснове диференциран подход при прилагането на изтеглянето от пазара, тъй като, на първо място, това съответства на принципа на единство на вътрешния европейски пазар, който изисква общи цени на регламентираните продукти [44], и на второ място, изтеглянето от пазара е в полза най-вече на всички производители на захар в Общността, включително на жалбоподателя.

96. В замяна на това общностният законодател не може да бъде упрекнат, че при упражняване на правомощието си за вземане на решение е избрал диференциран подход, който държи сметка за обстоятелствата, преобладаващи във всяка държава членка, и преди всичко за индивидуалното разпределение на квотите на предприятия в приложение на член 7,

43 — Вж. точка 45 от становището на Съвета.

44 — Вж. Halla-Heißen, I./F. Nonhoff. Marktordnungsrecht — Marktordnungswaren im grenzüberschreitenden Warenverkehr. Köln, 1997, p. 34. Според тези автори регламентите, приети на основание целите на ОСП, позволяват да се изведат три основни принципа: единство на пазара, предпочитание на Общността и финансова солидарност. Единството на пазара включва най-напред свободното движение на селскостопанските продукти между държавите членки. Митата и търговските пречки, както и субсидиите на отделни държави членки за селското им стопанство, които могат да доведат до нарушение на конкуренцията, трябва да бъдат изключени. На практика не трябва да се прави разлика дали търговията се извършва в държава членка или на вътрешния пазар. Предпоставка за това са най-вече общите цени и правила на конкуренция.

параграф 2 от Регламент № 318/2006, както и за частта от квотите, от която е направен окончателен отказ в приложение на член 3, параграф 1 от Регламент № 320/2006.

97. Диференциран подход се налага, от една страна, поради организационни причини, тъй като държавите членки, познавайки точно съответните структури и условия на производство, са в по-добро положение, за да преценят дали производителите на захар отговарят на изискванията за получаване на помощи съобразно определени обективни критерии като регионалната специализация [45] и конкурентоспособността. Като контролират производството на захар чрез определяне на приоритети, държавите членки в крайна сметка също допринасят за спазването на целта за преструктуриране.

98. От друга страна, трябва да се съглася със Съвета, че е необходимо да се установи променлив долен праг на изтегляне според количеството на окончателно отказаните квоти. Предвид необходимостта от съразмерно намаляване на производството на захар в Общността, изглежда обосновано да се определи по-висок праг на изтегляне в държавите членки, в които производството вече е било намалено до определено ниво. За разлика от това, в държава членка, в която не се е прибегнало до възможността за отказ от квотите в замяна на финансова помощ, е необходимо да се определи по-нисък праг на изтегляне.

99. След като прецених всички факти и доводи, представени на Съда, стигам до извода, че прилагането на спорната система на коефициенти при определянето на прага на изтегляне не е опорочено от явна грешка или злоупотреба с власт. Мярката не позволява също така да се направи извод, че общностният законодател е излязъл извън пределите на правото си на преценка.

100. От всички предходни съображения следва, че не може да се приеме твърдението за нарушение на забраната за дискриминация, която произтича от член 34, параграф 2, втора алинея ЕО.

45 — В решението по дело Eridania, посочено в бележка под линия 15, точка 20, Съдът посочва, че разделянето на определените квоти за захар между отделните предприятия въз основа на действителното производство е оправдано, тъй като такова разпределение на тежестта съответства на принципа на регионалната специализация, който е основополагащ за общия пазар и изисква производството да се извършва в най-подходящото от икономическа гледна точка място. Освен това разпределението съответства на принципа на солидарност между производителите, тъй като производството представлява легитимен критерий за преценка едновременно на икономическата мощ на производителите и на ползите, които черпят от системата.

VII — Заключение

101. В светлината на предходните съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Verwaltungsgerichtshof преюдициални въпроси по следния начин:

1) Член 11 от Регламент (ЕО) № 320/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че квота за захар, която не може да бъде използвана изцяло поради предпазно изтегляне от пазара по силата на член 3 от Регламент № 493/2006 на Комисията от 27 март 2006 година, трябва да се включи в изчисляването на временната сума за преструктуриране.

2) Член 11 от Регламент (ЕО) № 320/2006 е съвместим с първичното право, и по-специално с произтичащия от член 34 ЕО принцип на недопускане на дискриминация и с принципа на пропорционалност.