FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT V. TRSTENJAK fremsat den 21. januar 2010[1]

Indhold

I — Indledning ... I - 4345

II — Retsforskrifter ... I - 4346

A — Forordning nr. 318/2006 ... I - 4346

B — Forordning nr. 290/2007 ... I - 4349

III — De faktiske omstændigheder, tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål ... I - 4350

IV — Retsforhandlingerne for Domstolen ... I - 4351

V — Parternes argumenter ... I - 4352

A — Første præjudicielle spørgsmål ... I - 4352

B — Andet præjudicielle spørgsmål ... I - 4353

VI — Retlig vurdering ... I - 4356

A — Indledende bemærkninger ... I - 4356

B — Første præjudicielle spørgsmål ... I - 4357

C — Andet præjudicielle spørgsmål ... I - 4362

1. Påstået tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet ... I - 4362

a) Kriterium ... I - 4362

b) Proportionalitetskontrol ... I - 4366

1 — Originalsprog: tysk.

2. Påstået tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling ..... I - 4371

a) Ingen udtrykkelig præcisering af den påståede tilsidesættelse i anmodningen om præjudiciel afgørelse ..... I - 4371

b) Kriterium ..... I - 4373

c) Undersøgelse af den påståede tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling ..... I - 4374

VII — Forslag til afgørelse ..... I - 4377

I — Indledning

1. Med nærværende præjudicielle forelæggelse er Domstolen blevet anmodet om at besvare to præjudicielle spørgsmål forelagt af den østrigske Verwaltungsgerichtshof (herefter »den forelæggende ret«) vedrørende fortolkningen og i givet fald gyldigheden af artikel 16 i Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 af 20. februar 2006 om den fælles markedsordning for sukker [2].

2. Anmodningen er blevet fremsat inden for rammerne af en tvist mellem selskabet Agrana Zucker GmbH (herefter »sagsøgeren«) og Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (herefter »sagsøgte«) angående gyldigheden af en officiel afgørelse truffet på grundlag af artikel 16 i forordning nr. 318/2006, hvorved det beløb, som sagsøgeren skulle betale som produktionsafgift for sukker for produktionsåret 2007/08, blev fastsat til 4 869 748,80 EUR, og sagsøgeren blev opfordret til at betale dette beløb.

3. Den forelæggende ret ønsker med sit første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om den produktionsafgift, som en sukkerfremstillende virksomhed skal betale, i henhold til artikel 16 i forordning nr. 318/2006 skal beregnes på grundlag af den samlede sukkerkvote, der er tildelt denne virksomhed, eller om beregningen alene skal foretages på grundlag af den kvote, der rent faktisk står til rådighed efter fradrag af den mængde, der er trukket tilbage fra markedet som følge af tilbagetrækningen, eller på grundlag af den inden for denne kvote faktisk producerede mængde kvotesukker. Såfremt produktionsafgiften skal beregnes på grundlag af den samlede tildelte kvote, ønsker den forelæggende ret med sit andet spørgsmål endvidere oplyst, om artikel 16 i forordning nr. 318/2006 — sammenholdt med artikel 19 i forordning nr. 318/2006 og artikel 1 i forordning (EF) nr. 290/2007 om fastsættelse

2 — EUT L 58, s. 1.

for produktionsåret 2007/08 af den procentdel, der omhandles i artikel 19 i Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 [3] — i dette tilfælde er forenelig med trinhøjere fællesskabsret og navnlig med proportionalitetsprincippet og forbuddet mod forskelsbehandling.

II — Retsforskrifter

A — *Forordning nr. 318/2006*

4. I forbindelse med reformen af den fælles markedsordning for sukker udstedte Rådet den 20. februar 2006 forordning nr. 318/2006 om den fælles markedsordning for sukker.

5. Det fremgår af betragtning 19 til denne forordning, at der bør indføres en produktionsafgift for at bidrage til finansieringen af udgifter under den fælles markedsordning for sukker.

6. Ifølge betragtning 22 til denne forordning bør der indføres »nye markedsinstrumenter, som Kommissionen skal forvalte«. I denne forbindelse »bør Kommissionen for at opretholde den strukturelle markedsligevægt i sukkersektoren på et prisniveau, der ligger tæt på referenceprisen, kunne beslutte at trække sukker tilbage fra markedet, indtil markedsligevægten er genoprettet«.

7. Ifølge betragtning 40 til denne forordning bør Kommissionen bemyndiges til »at træffe de nødvendige foranstaltninger for at løse specifikke praktiske problemer i akutte situationer«.

8. Artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 318/2006 har følgende ordlyd:

»For produkterne i stk. 1 begynder produktionsåret den 1. oktober og slutter den 30. september i det følgende år.

[…]«

9. I henhold til artikel 2, nr. 5), i forordning nr. 318/2006 forstås der ved »»kvotesukker«, »kvoteisoglucose« og »kvoteinulinsirup«:

3 — EUT L 78, s. 20.

enhver mængde sukker, isoglucose eller inulinsirup, der i løbet af et bestemt produktionsår fremstilles inden for den pågældende virksomheds kvote«.

virksomhederne på dens område på grundlag af kvoten i det pågældende produktionsår.

Virksomhederne betaler produktionsafgiften senest ved udgangen af februar i det relevante produktionsår.

10. I artikel 16 i forordning nr. 318/2006 reguleres fastsættelsen og opkrævningen af produktionsafgiften. Denne artikel bestemmer følgende:

4. Sukker- og inulinsirupvirksomheder i EF kan kræve, at sukkerroe- eller sukkerrørsavlerne eller cikorieleverandørerne afholder op til 50% af produktionsafgiften.«

»Produktionsafgift

1. Fra og med produktionsåret 2007/08 opkræves der en produktionsafgift for sukker-, isoglucose- og inulinsirupfremstillende virksomheders respektive sukkerkvote, isoglucosekvote og inulinsirupkvote.

11. Tilbagetrækningen af sukker fastsættes i artikel 19 i forordning nr. 318/2006, som bestemmer følgende:

»Tilbagetrækning af sukker

2. Produktionsafgiften sættes til 12,00 EUR/t kvotesukker og kvoteinulinsirup. For isoglucose sættes produktionsafgiften til 50% af afgiften for sukker.

1. For at bevare den strukturelle ligevægt på markedet på et prisniveau, der ligger tæt på referenceprisen, kan en procentdel fælles for alle medlemsstater af kvotesukker, kvoteisoglucose og kvoteinulinsirup under hensyntagen til de forpligtelser for EF, der følger af aftaler, som er indgået efter traktatens

3. Medlemsstaten opkræver den samlede produktionsafgift, der betales efter stk. 1, hos

artikel 300, trækkes tilbage fra markedet indtil begyndelsen af det følgende produktionsår.

I så tilfælde nedsættes det traditionelle behov for forsyning med importeret råsukker til raffinering som omhandlet i artikel 29, stk. 1, med den samme procentdel for det pågældende produktionsår.

2. Den i stk. 1 omhandlede tilbagetrækningsprocentdel fastlægges senest den 31. oktober i det pågældende produktionsår på grundlag af den forventede markedsudvikling i nævnte produktionsår.

3. Hver virksomhed med en kvote oplagrer for egen regning i tilbagetrækningsperioden en mængde sukker svarende til anvendelsen af den i stk. 1 omhandlede procentdel på virksomhedens kvoteproduktion i det pågældende produktionsår.

De sukkermængder, der trækkes tilbage i et produktionsår, anses for at være de første mængder, der produceres under kvoten i det følgende produktionsår. Under hensyntagen til den forventede udvikling på sukkermarkedet kan det dog efter proceduren i artikel 39, stk. 2, for det igangværende og/eller følgende produktionsår besluttes, at alle eller en del af de mængder sukker, isoglucose eller inulinsirup, der er trukket tilbage, skal anses for:

— overskudssukker, overskudsisoglucose eller overskudsinulinsirup, der kan blive til industrisukker, industriisoglucose eller industriinulinsirup

eller

— midlertidig kvoteproduktion, hvoraf en del kan reserveres til eksport under overholdelse af de forpligtelser for EF, der følger af aftaler, som er indgået efter traktatens artikel 300.

4. Er sukkerforsyningen i EF utilstrækkelig, kan det efter proceduren i artikel 39, stk. 2, besluttes, at en vis mængde sukker, isoglucose og inulinsirup, der er trukket tilbage, sælges på EF-markedet før udløbet af tilbagetrækningsperioden.«

B — *Forordning nr. 290/2007*

12. Til fastsættelse af tilbagetrækningsprocentdelen for produktionsåret 2007/08 udstedte Kommissionen den 16. marts 2007 forordning nr. 290/2007.

13. Artikel 1 i forordning nr. 290/2007 bestemmer følgende:

»1. For produktionsåret 2007/08 fastsættes den procentdel, der omhandles i artikel 19, stk. 1, i forordning (EF) nr. 318/2006, til 13,5%.

2. Uanset stk. 1 gælder følgende:

a) Den i nævnte stykke fastsatte procentdel gælder ikke for virksomheder, hvis produktion er på mindre end 86,5% af deres kvote for produktionsåret 2007/08.

b) For virksomheder, der producerer en mængde på mindst 86,5% af deres kvote for produktionsåret 2007/08, trækkes de mængder, der produceres ud over de 86,5%, tilbage.

c) Den i stk. 1 fastsatte procentdel finder ikke anvendelse på de producerede mængder i de medlemsstater, hvor der er givet afkald på mindst 50% af den nationale sukkerkvote fra den 1. juli 2006 som følge af kvoteafkald i medfør af artikel 3 i forordning (EF) nr. 320/2006.

For de medlemsstater, hvor der er givet afkald under 50% af den nationale sukkerkvote fra den 1. juli 2006 som følge kvoteafkald i medfør af artikel 3 i forordning (EF) nr. 320/2006, reduceres den i stk. 1 fastsatte procentdel proportionalt med de kvoter, der er givet afkald på.

Den procentdel, der anvendes i medfør af dette stykke, er fastsat i bilaget.

[…]

4. De mængder, der er trukket tilbage i henhold til stk. 2, litra b), og stk. 3, betragtes som

overskudssukker eller -isoglucose i produktionsåret 2007/08, som vil kunne blive til industrisukker eller industriisoglucose.

5. Forpligtelsen efter artikel 6, stk. 5, i forordning (EF) nr. 318/2006 til mindst at betale minimumsprisen gælder kun for de producerede kvotesukkerroemængder efter anvendelse af stk. 1 og 2.«

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

14. Ved afgørelse truffet af sagsøgte den 26. juni 2006 om tildeling af kvoten for fremstilling af sukker i produktionsårene fra 2006/07 til og med 2014/15 og ved afgørelse af 18. december 2006 om tildeling af den supplerende sukkerkvote blev sagsøgeren tildelt en sukkerkvote på i alt 405 812,4 tons. Ved afgørelse af 5. april 2007 fastsatte sagsøgte i henhold til artikel 1, stk. 1, og artikel 1, stk 2, litra b), i forordning nr. 290/2007 en produktionstærskel for fremstilling af kvotesukker i produktionsåret 2007/08 for sagsøgeren til 86,5% af sukkerkvoten og derfor til 351 027,73 tons.

15. Ved afgørelse truffet af direktionen for Geschäftsbereich I i Agramarkt Austria (en offentligretlig juridisk person, der er oprettet af sagsøgte med henblik på administration af støtteordninger, herefter »AMA«) den 28. januar 2008 blev den produktionsafgift for sukker for produktionsåret 2007/08, som sagsøgeren skulle betale, fastsat til 4 869 748,80 EUR, og sagsøgeren blev opfordret til at overføre dette beløb til AMA senest den 29. februar 2008. AMA henviste i begrundelsen til den tildelte sukkerkvote på i alt 405 812,4 tons og beregnede produktionsafgiften med udgangspunkt heri i henhold til artikel 16 i forordning nr. 318/2006.

16. Sagsøgeren påklagede denne afgørelse. Ved afgørelse af 25. marts 2008, hvis lovlighed den forelæggende ret skal tage stilling til i hovedsagen, afslog sagsøgte klagen med den begrundelse, at den ikke havde noget grundlag.

17. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at det i sagen for Verwaltungsgerichtshof er omtvistet, om produktionsafgiften i henhold til artikel 16 i forordning nr. 318/2006 skal beregnes ud fra kvoten på 405 812,4 tons, som der i princippet er tildelt, eller om denne kvote skal nedsættes med hensyn til den fastsatte produktionstærskel og den dermed forbundne tilbagetrækning.

18. På baggrund af parternes forskellige retsopfattelser i hovedsagen synes den korrekte anvendelse af fællesskabsretten ikke at fremgå klart for den forelæggende ret. Disse fortolkningsvanskeligheder vedrører i første række besvarelsen af spørgsmålet om, på hvilket grundlag produktionsafgiften i henhold til artikel 16 i forordning nr. 318/2006 skal beregnes. Efter den forelæggende rets opfattelse rejser der sig derudover det spørgsmål, om en beregning af denne produktionsafgift på grundlag af den oprindeligt tildelte kvote er forenelig med trinhøjere primær ret.

19. Under disse omstændigheder har Verwaltungsgerichtshof besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 16 i Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 af 20. februar 2006 om den fælles markedsordning for sukker fortolkes således, at også en sukkerkvote, der ikke kan udnyttes som følge af et præventivt markedsafkald efter artikel 1 i Kommissionens forordning (EF) nr. 290/2007 af 16. marts 2007 om fastsættelse for produktionsåret 2007/08 af den procentdel, der omhandles i artikel 19 i Rådets forordning (EF) nr. 318/2006, skal indgå i fastsættelsen af produktionsafgiften?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, spørges:

Er artikel 16 i forordning nr. 318/2006 forenelig med primær ret, navnlig med proportionalitetsprincippet og forbuddet mod forskelsbehandling efter artikel 34 EF?«

IV — Retsforhandlingerne for Domstolen

20. Den præjudicielle anmodning, der er dateret den 4. juli 2008, indgik til Domstolens Justitskontor den 11. august 2008. Der er indgivet skriftlige indlæg af Rådet, Kongeriget Spaniens, Republikkens Litauens og Republikken Polens regeringer, sagsøgeren i hovedsagen samt Kommissionen. Repræsentanter for sagsøgeren i hovedsagen samt Rådet og Kommissionen deltog i retsmødet den 19. november 2009.

V — Parternes argumenter

A — *Første præjudicielle spørgsmål*

21. Rådet, Kommissionen og Republikken Polen har givet udtryk for den opfattelse, at produktionsafgiften i henhold til artikel 16 i forordning nr. 318/2006 skal beregnes på grundlag af den samlede sukkerkvote, der er tildelt en virksomhed.

22. Efter Rådets og Kommissionens opfattelse følger dette umiddelbart af den entydige ordlyd af artikel 16, stk. 1 og 3, i forordning nr. 318/2006, hvorefter produktionsafgiften opkræves for den sukkerkvote, som de sukkerfremstillende virksomheder »råder over« eller »besidder«. Kun den upræcise ordlyd i denne bestemmelses stk. 2, hvorefter produktionsafgiften sættes til 12 EUR/t »kvotesukker«, giver anledning til forvirring. Det fremgår imidlertid af den systematiske sammenhæng og det formål, der tilstræbes med artikel 16, at der er tale om en redaktionsfejl i forbindelse med ordvalget i dette stk. 2.

23. Denne redaktionsfejl i artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 318/2006 står i forbindelse med den vildledende betegnelse af afgift, der skal betales, som »produktionsafgift«. Denne betegnelse er overtaget fra Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19. juni 2001 om den fælles markedsordning for sukker [4], selv om den nye afgift principielt adskiller sig fra den gamle »produktionsafgift«. Betegnelsen »kvoteafgift« havde været mere korrekt. Denne kvalificering som »kvoteafgift« understøttes af, at virksomhederne i henhold til artikel 16, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 318/2006 skal betale afgiften senest ved udgangen af februar i det relevante produktionsår og dermed på et tidspunkt, hvor virksomhedernes produktionsvolumen i det pågældende produktionsår endnu ikke er kendt. Endelig har Rådet og Kommissionen også understreget formålet med ordningen, dvs. at sikre Fællesskaberne en konstant tilgang af egne indtægter.

24. Også efter Republikken Polens opfattelse kan en fortolkning af artikel 16 og 19 i forordning nr. 318/2006 efter ordlyden og opbygningen kun føre til den konklusion, at også den del af sukkerkvoten, der ikke kan udnyttes i et produktionsår som følge af en tilbagetrækning efter artikel 19 i forordning nr. 318/2006, skal indgå i beregningsgrundlaget for produktionsafgiften efter denne forordnings artikel 16.

4 — EFT L 178, s. 1.

25. Efter sagsøgerens opfattelse skal der derimod tages udgangspunkt i den entydige ordlyd af artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 318/2006, hvori produktionsafgiften sættes til 12 EUR/t »kvotesukker«. Det fremgår endvidere af betegnelsen »produktionsafgift«, at der kun kan være tale om det faktisk producerede kvotesukker. En lignende konklusion er draget af Kongeriget Spanien, som er af den opfattelse, at den faktiske produktion skal anvendes som beregningsgrundlag for produktionsafgiften efter artikel 16 i forordning nr. 318/2006.

B — *Andet præjudicielle spørgsmål*

26. Ud fra et systematisk synspunkt har sagsøgeren såvel som Kongeriget Spanien fremhævet, at en anden opfattelse vil resultere i, at såfremt en virksomhed ikke udnytter den sukkerkvote, den har fået tildelt, vil produktionsafgiften også skulle betales for ikke faktisk eksisterende sukker, hvorved netop de virksomheder, der producerer mindre sukker, vil blive straffet med et højere afgiftsbeløb. Derudover vil det tilbagetrukne kvotesukker, som i henhold til artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 318/2006 oplagres og anses for at være de første mængder, der produceres under kvoten i det følgende produktionsår, være underlagt afgiften to gange.

27. Republikken Litauen er endelig af den opfattelse, at artikel 16 i forordning nr. 318/2006 skal fortolkes således, at der ved begrebet »kvote« skal forstås den kvote, som virksomhederne faktisk kan råde over i løbet af det pågældende produktionsår. Som beregningsgrundlag for produktionsafgiften skal der derfor tages udgangspunkt i sukkerkvoten efter fradrag af tilbagetrækningsprocentdelen.

28. Efter sagsøgerens såvel som Republikken Litauens opfattelse er en fortolkning af artikel 16 i forordning nr. 318/2006, hvorefter den samlede tildelte sukkerkvote er afgørende ved beregningen af produktionsafgiften, i strid med proportionalitetsprincippet såvel som forbuddet mod forskelsbehandling. Efter Republikken Polens opfattelse er der tale om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Kommissionen og Rådet er derimod af den opfattelse, at en fortolkning af artikel 16 i forordning nr. 318/2006, hvorefter produktionsafgiften beregnes på grundlag af den samlede tildelte sukkerkvote, er forenelig med de generelle principper om proportionalitet og forbud mod forskelsbehandling.

29. Tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet ved en beregning af produktionsafgiften på grundlag af den samlede tildelte sukkerkvote skyldes efter sagsøgerens

opfattelse i den foreliggende sag navnlig, at sagsøgeren i produktionsåret 2007/08 faktisk producerede 13,5% eller 54 784,67 tons mindre kvotesukker, og at en beregning af produktionsafgiften på grundlag af den samlede sukkerkvote derfor vil indebære, at der opkræves en afgift på 12 EUR/t for en ikke faktisk eksisterende produktionsmængde på 54 784,67 tons sukker. Set fra en anden synsvinkel medfører dette, at der endog ved en fuld udnyttelse af produktionstærsklen på 351 027,73 tons kvotesukker opkræves en afgift på 13,87 EUR/t kvotesukker. En sådan afgiftsopkrævning er uforholdsmæssig.

30. Derudover betragtes det sukker, der af de pågældende virksomheder produceres som kvotesukker over produktionstærsklen, i henhold til artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 290/2007 som overskudssukker, der enten bliver til industrisukker eller overføres som kvotesukker til det følgende produktionsår. I begge tilfælde vil det være uforholdsmæssigt at opkræve en produktionsafgift for overskudssukkeret. Da der for industrisukker kun kan opnås halvdelen af referenceprisen for kvotesukker, vil den nominelt uændrede produktionsafgift på 12 EUR/t for overskudssukker, der anvendes som industrisukker, følgelig være dobbelt så høj som produktionsafgiften for kvotesukker. Hvis overskudssukkeret derimod overføres til det følgende produktionsår, vil der være tale om en dobbeltbeskatning af overskudssukkeret, hvor der i sidste instans opkræves produktionsafgifter i to produktionsår.

31. Endvidere overstiger indtægterne fra produktionsafgiften udgifterne under den fælles markedsordning for sukker, således at det hverken er nødvendigt eller påkrævet at opkræve produktionsafgiften for ikke faktisk udnyttede kvoter.

32. Republikken Polen og Republikken Litauen er ligeledes af den opfattelse, at artikel 16 i forordning nr. 318/2006 er i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt som produktionsafgiften i henhold hertil ligeledes skal opkræves for kvotesukker, der er trukket tilbage fra markedet. I den henseende har Republikken Polen og Republikken Litauen bl.a. anført, at kvotesukker, der er trukket tilbage fra markedet, ikke forårsager udgifter for Det Europæiske Fællesskab under den fælles markedsordning for sukker. Da produktionsafgiften i henhold til betragtning 19 til forordning nr. 318/2006 har til formål at bidrage til finansieringen af udgifter under den fælles markedsordning for sukker, er det uforholdsmæssigt også at pålægge omkostningsneutralt kvotesukker, der er trukket tilbage fra markedet, en afgift. Republikken Polen har endvidere understreget de — efter dens opfattelse uacceptable — økonomiske følger af, at dette sukker behandles som overskudssukker eller overføres til det følgende produktionsår som kvotesukker. Republikken Litauen har ligeledes anført, at de sukkerproducenter, hvis kvote er blevet nedsat, udsættes

for en uforholdsmæssig økonomisk byrde, da de ikke kan opnå nogen fortjeneste af den produktion, der allerede har fundet sted. Desuden har disse virksomheder store vanskeligheder ved at afsætte de sukkermængder, som ligger over kvoten, der er nedsat som følge af den forebyggende tilbagetrækning. Efter Republikken Polens opfattelse har artikel 16 i forordning nr. 318/2006 endelig teknisk karakter, hvorfor fællesskabslovgiver ikke har et vidt skøn på dette område.

33. Tilsidesættelsen af forbuddet mod forskelsbehandling ved en beregning af produktionsafgiften på grundlag af den samlede tildelte sukkerkvote skyldes efter sagsøgerens såvel som Republikken Litauens opfattelse navnlig, at tilbagetrækningsprocentdelen efter artikel 19 i forordning nr. 318/2006, sammenholdt med artikel 1, stk. 2, litra c), i forordning nr. 290/2007, er forskellig i de enkelte medlemsstater, således at virksomhedernes produktionsafgiftsbyrde er forskellig, afhængig af i hvilken medlemsstat de er etableret.

34. Efter Kommissionens såvel som Rådets opfattelse hersker der ingen tvivl om, at en fortolkning af artikel 16 i forordning nr. 318/2006, hvorefter produktionsafgiften skal beregnes på grundlag af den samlede tildelte sukkerkvote, er forenelig med de generelle principper om proportionalitet og forbud mod forskelsbehandling. Med den begrundelse, at den forelæggende ret ikke har fremført et eneste argument til støtte for sin tvivl med hensyn til, om artikel 16 er forenelig med det fællesskabsretlige forbud mod forskelsbehandling, har Kommissionen og Rådet i deres skriftlige indlæg begrænset sig til at efterprøve påstanden om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

35. I denne forbindelse har Kommissionen og Rådet først og fremmest henvist til det vide skøn, som fællesskabslovgiver har på området for den fælles landbrugspolitik. En foranstaltning på dette område vil derfor kun kunne kendes ulovlig, såfremt denne foranstaltning er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger. Det afgørende er på denne baggrund, at produktionsafgiften ganske vist skal bidrage til finansieringen af udgifter under den fælles markedsordning, men ikke er bundet til bestemte udgifter. Der er med andre ord ikke tale om en formålsbestemt indtægt, og Kommissionen er derfor af den opfattelse, at endog den omstændighed, at der muligvis opstår højere indtægter end udgifter i et givet produktionsår, er irrelevant

for vurderingen af lovligheden af artikel 16 i forordning nr. 318/2006.

36. Derudover anser Kommissionen og Rådet en beregning af produktionsafgiften på grundlag af de sukkerfremstillende virksomheders samlede sukkerkvote for også i det væsentlige at være korrekt og hensigtsmæssig. Den tilbagetrækning, der finder sted i et konkret år, medfører nemlig ikke en definitiv nedskæring af produktionskvoten. Derudover skal hvert produktionsår betragtes isoleret, hvorfor der ikke kan være tale om en dobbeltbeskatning af kvotesukker. De økonomiske følger af, at de sukkermængder, der er trukket tilbage fra markedet, omfattes af beregningsgrundlaget for produktionsafgiften, er også begrænsede, især da tilbagetrækningen netop medfører en generel prisstigning på kvotesukker. Afslutningsvis har Kommissionen understreget, at det mål, der er anført i betragtning 19 til forordning nr. 318/2006, dvs. at bidrage til finansieringen af udgifter under den fælles markedsordning for sukker, skal tolkes således, at de pågældende udgifter omfatter alle omkostninger, der følger af de forskellige foranstaltninger i sukkersektoren, herunder de mange forskellige markedsstøtteforanstaltninger.

37. Under retsmødet supplerede Kommissionen dette standpunkt og anførte, at der med produktionsafgiften skal ydes et bidrag til at dække fællesskabsudgifterne i sukkersektoren, som kan anslås at udgøre over 1,5 mia. EUR årligt og dermed overstiger indtægterne fra produktionsafgiften mange gange.

VI — Retlig vurdering

A — *Indledende bemærkninger*

38. Med forordning nr. 318/2006, Rådets forordning (EF) nr. 319/2006 af 20. februar 2006 om ændring af forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere [5] og Rådets forordning (EF) nr. 320/2006 af 20. februar 2006 om en midlertidig ordning for omstrukturering af sukkerindustrien i Fællesskabet og om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [6] iværksatte fællesskabslovgiver en gennemgribende reform af ordningen på det europæiske sukkermarked. Med denne nye ordning blev et system, der i næsten 40 år var forblevet

5 — EUT L 58, s. 32.
6 — EUT L 58, s. 42.

stort set uændret [7], inddraget i den generelle reform af den fælles landbrugspolitik [8].

39. Formålet med denne reform af den fælles markedsordning for sukker var en gradvis afskaffelse af interventionsordningen og interventionsprisen for sukker. Med henblik herpå blev interventionsprisen for sukker erstattet af en referencepris, der i produktionsårene 2006/07-2009/10 nedsættes med i alt 36% i forhold til interventionsprisen. Denne referencepris skulle i princippet opnås ved at mindske udbuddet af sukker på det europæiske marked, og med henblik herpå blev der inden for rammerne af en omstruktureringsfond iværksat finansielle incitamenter for mindre konkurrencedygtige sukkerproducenter til at nedlægge produktionen. Foruden disse strukturelle foranstaltninger med henblik på at reducere den urentable produktionskapacitet i Fællesskabet fik Kommissionen derudover beføjelse til i tilfælde af et truende overudbud af sukker at beslutte at trække sukker tilbage fra markedet for derved at opretholde den strukturelle markedsligevægt i sukkersektoren på et prisniveau, der ligger tæt på den til enhver tid fastsatte referencepris.

40. Denne nedsatte markedsstøtte i sukkersektoren blev — i det mindst til dels — opvejet af en forhøjelse af den direkte indkomststøtte til landbrugsvirksomhederne. Derved udskiftedes pris- og produktionsstøtten i sukkersektoren gradvist med en afkoblet landbrugsindkomststøtte.

B — *Første præjudicielle spørgsmål*

41. Med sit første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, på hvilket grundlag produktionsafgiften i henhold til artikel 16 i forordning nr. 318/2006 skal beregnes.

7 — De fælles markedsordninger for sukker havde indtil da været kendetegnet ved prisstøtteordninger og tildeling af kvoter. Det kvotesystem, der blev indført i 1967 ved den fælles markedsordning for sukker, gjorde det desuden muligt at opretholde relativt høje priser, uden at der blev produceret overskud. Oprindeligt var det meningen, at kvotesystemet blot skulle være af midlertidig karakter og udløbe i 1975, men det blev forlænget flere gange. Systemet fik senere en mere fleksibel udformning for at gøre det muligt at forhøje kvoterne til fordel for mere ydedygtige sukkerproducenter. Jf. G. Olmi, *Politique agricole commune*, Bruxelles 1991, s. 173; R. Priebe, i: Grabitz og Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, bind I, artikel 34 EF, nr. 57 [39. supplement, juli 2009].

8 — Vedrørende baggrunden for denne reform af den fælles markedsordning for sukker, jf. A. Swinbank, »EU Sugar Policy: An Extraordinary Story of Continuity, But Then Change«, *Journal of World Trade* 2009, s. 603-620. For en analyse af de generelle retningslinjer for reformen i forhold til den indtil da gældende sukkermarkedsordning, jf. J. Michel og K. Merten-Lentz, »La réforme du marché du sucre communautaire«, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2005, s. 671-676; R. Barents, »De zure smaak van Europese suiker«, *NTER* 2005, s. 228-235.

42. Til beregningen af produktionsafgiften efter artikel 16 i forordning nr. 318/2006 kan teoretisk set fire forskellige beregningsgrundlag komme i betragtning, dvs.:

1. Den sukkerkvote, der er tildelt de sukkerfremstillende virksomheder i et givet produktionsår (= sukkerkvoten efter artikel 7 i forordning nr. 318/2006, forhøjet med den supplerende sukkerkvote efter artikel 8 i denne forordning).

2. Den sukkerkvote, der er tildelt de sukkerfremstillende virksomheder i et givet produktionsår efter fradrag af den for dette produktionsår fastsatte tilbagetrækningsprocentdel efter artikel 19 i forordning nr. 318/2006. I forbindelse med denne beregningsmetode bliver tilbagetrækningsprocentdelen først fratrukket sukkerkvoten. Dernæst anvendes den sukkerkvote, der fremkommer herved, og som er korrigeret for tilbagetrækningen, som beregningsgrundlag for produktionsafgiften. Beregningsgrundlaget svarer således til produktionstærsklen efter artikel 1, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 290/2007.

3. Den sukkermængde, der er produceret af de sukkerfremstillende virksomheder i et givet produktionsår, begrænset af den tildelte sukkerkvote [= kvotesukkeret efter artikel 2, nr. 5)], i forordning nr. 318/2006).

4. Den sukkermængde, der er produceret af de sukkerfremstillende virksomheder i et givet produktionsår, begrænset af produktionstærsklen.

43. Den forelæggende rets tvivl med hensyn til fastsættelsen af beregningsgrundlaget for produktionsafgiften samt de i realiteten stærkt divergerende forslag til besvarelse fra parterne i denne præjudicielle sag skyldes den upræcise ordlyd af artikel 16 i forordning nr. 318/2006. I den henseende er det navnlig på grundlag af overskriften »produktionsafgift« og fastsættelsen af denne afgift til »12,00 EUR/t kvotesukker« i denne bestemmelses stk. 2 nærliggende at anvende en beregningsmetode, hvor der tages udgangspunkt i de sukkermængder, der faktisk er produceret i det pågældende produktionsår. Ordlyden af artikel 16, stk. 1 og 3, vedrører derimod utvetydigt de sukkerkvoter, der er tildelt for det pågældende produktionsår, som skal fastsættes uafhængigt af den faktiske produktion. Denne tekstlige modstrid findes ligeledes i de fleste andre sprogversioner af artikel 16 i forordning nr. 318/2006 [9].

9 — Den tyske overskrift »Produktionsabgabe« lyder på fransk »taxe à la production«, på slovensk »Proizvodna dajatev«, på engelsk »Production charge«, på dansk »Produktionsafgift«, på spansk »Canon de producción« og på portugisisk »Encargo de produção«. I disse sprogversioner tages der i artikel 16, stk. 2, udgangspunkt i »sucre sous quota«, »kvotnega sladkorja«, »quota sugar«, »kvotesukker«, »azúcar de cuota« og »açúcar de quota«, mens der i stk. 1 og 3 henvises til»quota de sucre«, »kvote za sladkor«, »sugar quota«, »sukkerkvote«, »cuotas de azúcar« og »quotas de açúcar«. I den nederlandske version lyder overskriften ganske vist »Productieheffing«, men dernæst anvendes i stk. 2 — såvel som i stk. 1 og 3 — begrebet »suikerquotum«, men derimod ikke »quotumsuiker«.

44. I betragtning af denne tvetydige ordlyd af artikel 16 i forordning nr. 318/2006 kan i den foreliggende sag kun en systematisk og teleologisk fortolkning føre til målet. I forbindelse med fortolkningen af fællesskabsret har formålet med en bestemmelse nemlig forrang for dens ordlyd [10].

45. En systematisk og teleologisk fortolkning af artikel 16 i forordning nr. 318/2006 giver mig anledning til at konkludere, at kun en beregningsmetode, hvor den sukkerkvote, der er tildelt i et givet produktionsår, anvendes som beregningsgrundlag for produktionsafgiften, er forenelig med denne forordnings indhold og mål.

46. Et første vigtigt indicium for, at produktionsafgiften skal fastsættes på grundlag af de sukkerkvoter, der er tildelt de sukkerfremstillende virksomheder i et givet produktionsår, findes i artikel 16, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 318/2006. I henhold til denne bestemmelse skal de sukkerfremstillende virksomheder betale produktionsafgiften senest ved udgangen af februar i det relevante produktionsår. I betragtning af, at produktionsåret i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 318/2006 begynder den 1. oktober i et givet år og slutter den 30. september i det følgende år, betyder dette, at produktionsafgiften skal betales på et tidspunkt, hvor sukkeret endnu ikke er blevet produceret. Da de sukkermængder, som de pågældende virksomheder i sidste instans vil fremstille, ikke kan fastslås med sikkerhed på forfaldsdatoen for produktionsafgiften, er det allerede af rent praktiske grunde udelukket at anvende den sukkermængde, der faktisk er produceret inden for rammerne af sukkerkvoterne — der i givet fald er korrigeret for tilbagetrækningen — som beregningsgrundlag for produktionsafgiften.

47. Derudover fremgår det klart af regelsystematikken i artikel 16 i forordning nr. 318/2006, at det var fællesskabslovgivers principbeslutning at ville opkræve »produktionsafgiften« for den tildelte sukkerkvote og ikke for den faktisk producerede sukkermængde.

48. I artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 318/2006 fastsættes det princip, at der opkræves en afgift for sukkerfremstillende virksomheders »sukkerkvote«. I stk. 2 sættes denne afgift til 12 EUR/t »kvotesukker«. I stk. 3 konkretiseres den praktiske udformning af afgiftsopkrævningen således, at denne afgift opkræves af medlemsstaterne senest ved udgangen af februar i det relevante produktionsår. Endelig fastsætter stk. 4 muligheden for at lade sukkerroe- eller sukkerrørsavlerne eller cikorieleverandørerne bidrage til finansieringen af denne afgift.

10 — I den retning også K. Riesenhuber, *Europäische Methodenlehre*, Berlin, 2006, s. 266, punkt 51.

49. Systematisk betragtet indeholder artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 318/2006 den hovedregel, at der fra og med produktionsåret 2007/08 opkræves en afgift for sukkerfremstillende virksomheders sukkerkvoter. I stk. 2 sættes denne afgift til 12 EUR/t. Indholdsmæssigt betragtet tager stk. 2 derfor hovedsagelig sigte på fastsættelsen af afgiftens størrelse — dvs. 12 EUR/t — men ikke fastsættelsen af beregningsgrundlaget, der allerede er fastsat i stk. 1. På denne baggrund må anvendelsen af begrebet »kvotesukker« i artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 318/2006 entydigt vurderes som en redaktionsfejl fra fællesskabslovgivers side, især da der i stk. 3 i denne bestemmelse igen tages udgangspunkt i de kvoter, der er tildelt virksomhederne.

50. En anvendelse af de kvoter, der er tildelt virksomhederne, som beregningsgrundlag og den heraf følgende afkobling af den »produktionsafgift«, som disse virksomheder skal betale, fra den faktisk producerede sukkermængde er endvidere i overensstemmelse med den afkoblede støtte til landbrugernes indkomster, der er et af de centrale elementer i reformen af den fælles markedsordning for sukker [11]. I øvrigt kan de sukkerfremstillende virksomheder i henhold til artikel 16, stk. 4, i forordning nr. 318/2006 kræve, at disse avlere afholder op til 50% af deres produktionsafgift.

51. På denne baggrund er også det af sagsøgeren og af Kongeriget Spanien fremførte teksthistoriske argument irrelevant, hvorefter begrebet »produktionsafgift« i de grundforordninger vedrørende den fælles markedsordning for sukker, der gik forud for de gældende forordninger [12], altid bør anvendes som en afgift i forbindelse med de sukkermængder, der er produceret i den relevante referenceperiode. I betragtning af, at den fælles markedsordning for sukker gennemgik en omfattende reform med forordning nr. 318/2006 og blev opbygget på et nyt finansielt grundlag, må den uændrede betegnelse af den afgift, der skal betales, vurderes som et vildledende tekstrelikt fra de forudgående forordninger, der derfor ikke giver mulighed for at drage indholdsmæssige konklusioner med hensyn til fastsættelsen af beregningsgrundlaget for afgiften.

52. Ved beregningen af produktionsafgiften i henhold til artikel 16 i forordning nr. 318/2006 skal der derfor tages udgangspunkt i den sukkerkvote, der er tildelt de sukkerfremstillende virksomheder i et givet produktionsår. Det skal imidlertid afklares, om der i den forbindelse skal tages hensyn til tilbagetrækningsprocentdelen efter artikel 19 i denne forordning. I betragtning af ændringen af denne

11 — Jf. punkt 39 f. i dette forslag til afgørelse.

12 — Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19.6.2001 om den fælles markedsordning for sukker, EFT L 178, s. 1, og Rådets forordning (EF) nr. 2038/1999 af 13.9.1999 om den fælles markedsordning for sukker, EFT L 252, s. 1.

tilbagetrækningsprocentdel til en produktionstærskel i artikel 1, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 290/2007 [13] rejser der sig derfor det spørgsmål, om tilbagetrækningsprocentdelen skal fratrækkes sukkerkvoten ved beregningen af produktionsafgiften, således at den relevante produktionstærskel i sidste instans vil udgøre beregningsgrundlaget for produktionsafgiften.

53. Efter min opfattelse skal dette spørgsmål besvares benægtende.

54. Som jeg allerede har understreget i mit forslag til afgørelse af 18. februar 2009 i Agrana Zucker-sagen [14], og som Domstolen har bekræftet i sin dom af 11. juni 2009 i denne sag [15], kan en tilbagetrækning på ingen måde sidestilles med et kvoteafkald som omhandlet i forordning nr. 320/2006. Sammenlignes ordningerne for kvoteafkald og tilbagetrækning med hinanden, vil det nemlig fremgå, at de er grundlæggende forskellige både med hensyn til virkemåde og formål. Mens førstnævnte vedrører det endelige afkald på kvoten, herunder en indskrænkning eller nedlæggelse af produktionsanlæggene, indebærer sidstnævnte kun en midlertidig tilbagetrækning fra markedet af den berørte sukkermængde, en oplagring eller en afsætning af denne uden for kvoterne.

55. Baggrunden for denne forskel i virkemåden er, at formålet med de relevante bestemmelser i de to forordninger er forskelligt. Mindre konkurrencedygtige sukkerproducenters sociale og miljøvenlige kvoteafkald er et af midlerne til den omstrukturering af sukkerindustrien, som er formålet med forordning nr. 320/2006. Tilbagetrækningen er derimod et instrument til prisstøtte, som ifølge artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 318/2006 og dennes betragtning 22 har til formål at bevare den strukturelle ligevægt på et prisniveau, der ligger tæt på referenceprisen.

56. Da tilbagetrækningen af sukker på grundlag af den af Kommissionen fastsatte tilbagetrækningsprocentdel ikke berører de pågældende virksomheders sukkerkvoter som sådanne, indeholder artikel 16 i forordning nr. 318/2006 hverken et tekstligt eller et systematisk holdepunkt for den opfattelse, som navnlig Republikken Litauen har givet udtryk for, nemlig at sukkerkvoten efter fradrag af tilbagetrækningsprocentdelen udgør beregningsgrundlaget for produktionsafgiften i henhold til artikel 16 i forordning nr. 318/2006.

57. På baggrund heraf når jeg til den konklusion, at artikel 16 i forordning nr. 318/2006

13 — Artikel 1, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 290/2007 fastsætter i det væsentlige, at tilbagetrækningsforpligtelsen kun vedrører det sukker, der fremstilles over en produktionstærskel. Denne produktionstærskel beregnes ved, at tilbagetrækningsprocentdelen fratrækkes den tildelte sukkerkvote, hvilket for produktionsåret 2007/08 normalt resulterede i en produktionstærskel på 86,5% af den tildelte sukkerkvote.

14 — Mit forslag til afgørelse af 18.2.2009 i sag C-33/08, Agrana Zucker, nævnt nedenfor i fodnote 15, punkt 40 ff.

15 — Dom af 11.6.2009, sag C-33/08, Agrana Zucker, Sml. I, s. 5035, præmis 21 ff.

skal fortolkes således, at også den del af sukkerkvoten, der ikke kan udnyttes som følge af en tilbagetrækning efter artikel 19 i forordning nr. 318/2006, sammenholdt med artikel 1 i forordning nr. 290/2007, skal indgå i beregningsgrundlaget for produktionsafgiften.

C — *Andet præjudicielle spørgsmål*

1. Påstået tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

58. Med sit andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om beregningen og opkrævningen af produktionsafgiften efter artikel 16 i forordning nr. 318/2006 på grundlag af den abstrakt tildelte sukkerkvote er forenelig med proportionalitetsprincippet. Til besvarelse af dette spørgsmål vil jeg først komme nærmere ind på det kriterium, der skal anvendes i forbindelse med undersøgelsen af en angivelig tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet på området for den fælles landbrugspolitik. Dernæst vil jeg undersøge, om den afkoblede udformning af afgiften efter artikel 16 i forordning nr. 318/2006 skal vurderes som en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

a) Kriterium

59. Proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål [16].

60. I forbindelse med domstolenes anvendelse af proportionalitetsprincippet skal der derfor tages udgangspunkt i princippet om et analyseskema i tre faser [17], hvor 1) egnetheden, 2) nødvendigheden og 3)

16 — Agrana Zucker-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 31, dom af 7.9.2006, sag C-310/04, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 7285, præmis 97, af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 81, af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 41, og af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 13.

17 — Jf. vedrørende dette analyseskema i tre faser: D. Simon, »Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de Justice des Communautés Européennes«, *Petites affiches* 2009, nr. 46, s. 17, på s. 20 ff. Ifølge denne forfatter udgør kontrollen med lovligheden af de tilsigtede mål og med de subjektive bevæggrunde for vedtagelsen af den pågældende foranstaltning imidlertid i mange domme to yderligere kontrolfaser.

forholdsmæssigheden af den pågældende foranstaltning skal kontrolleres [18].

61. Selv om anvendelsen af proportionalitetsprincippet også på området for den fælles landbrugspolitik er blevet bekræftet flere gange, har Domstolen samtidig fastslået i fast praksis, at fællesskabslovgiver har et vidt skøn på dette område, og udledt heraf, at domstolskontrollen med betingelserne for anvendelsen af et sådant princip inden for den fælles landbrugspolitik skal begrænse sig til en kontrol af, om den pågældende foranstaltning ikke er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger [19].

62. Ifølge fast retspraksis drejer det sig i forbindelse med proportionalitetskontrollen på området for den fælles landbrugspolitik således ikke om at undersøge, om den foranstaltning, som lovgiver har truffet, var den eneste eller bedst mulige, men om den var åbenbart uhensigtsmæssig [20].

63. Denne af Domstolen foretagne begrænsning af proportionalitetskontrollen til kun at omfatte en kontrol med, om den pågældende foranstaltning er åbenbart uhensigtsmæssig, er ikke specifik for området for den fælles landbrugspolitik, men gælder ifølge fast retspraksis på alle de områder, hvor lovgiver skal træffe valg af politisk, økonomisk og social karakter og foretage komplekse vurderinger og derfor skal indrømmes et vidt skøn i denne henseende [21].

64. Som jeg allerede har anført tidligere [22], forekommer denne retspraksis og navnlig den herved foretagne begrænsning af proportionalitetskontrollen til blot en kontrol med egnetheden mig ikke overbevisende. Efter min opfattelse resulterer en sådan strukturel begrænsning af proportionalitetskontrollen i tre faser til én fase, nemlig kontrollen med

18 — I mange domme begrænser Domstolen sig ganske vist til at fastslå, at proportionalitetsprincippet kræver, at de foranstaltninger, som iværksættes med en fællesskabsbestemmelse, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det. For så vidt som disse domme typisk ikke vedrørte forholdsmæssigheden af de foranstaltninger, der skulle kontrolleres, er det ikke muligt at konkludere på grundlag heraf, at proportionalitetskontrollen skal finde sted efter et analyseskema i to faser uden hensyntagen til, om den pågældende foranstaltning er forholdsmæssig.

19 — Agrana Zucker-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 32, dom af 14.5.2009, sag C-34/08, Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 76, dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 98, dom af 23.3.2006, sag C-535/03, Unitymark og North Sea Fishermen's Organisation, Sml. I, s. 2689, præmis 57, af 16.3.2006, sag C-94/05, Emsland-Stärke, Sml. I, s. 2619, præmis 54, dommen i sagen Jippes m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 82, dommen i sagen Crispoltoni m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 42, dommen i sagen Fedesa m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 14, og dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 22.

20 — Agrana Zucker-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 33, dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 99, og dommen i sagen Jippes m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 83.

21 — Jf. dom af 7.7.2009, sag C-558/07, SPCM m.fl., Sml. I, s. 5783, præmis 42, af 12.7.2005, forenede sager C-154/04 og C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl., Sml. I, s. 6451, præmis 52, domme af 14.12.2004, sag C-434/02, Arnold André, Sml. I, s. 11825, præmis 46, og sag C-210/03, Swedish Match, Sml. I, s. 11893, præmis 48, samt dom af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 123. Jf. tillige dom af 8.2.2000, sag C-17/98, Emesa Sugar, Sml. I, s. 675, præmis 53.

22 — Jf. mit forslag til afgørelse af 3.3.2009 i sagen Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 19, punkt 61 ff.

egnetheden, i en alt for vidtgående omgåelse af proportionalitetsprincippet, der er fastsat i den primære ret.

65. Som udgangspunkt for anvendelsen af proportionalitetsprincippet på området for den fælles landbrugspolitik kan det antages, at den vide skønsbeføjelse, som fællesskabslovgiver råder over, ikke udelukker en domstolskontrol med foranstaltningerne [23].

66. Mod den af Domstolens fulgte fremgangsmåde, hvorefter proportionalitetskontrollen på området for den fælles landbrugspolitik begrænses til en kontrol med egnetheden, kan det navnlig indvendes, at betingelserne om egnethed, nødvendighed og forholdsmæssighed ikke er udtryk for en rangordning af de forskellige bestanddele i et og samme begreb. Undersøgelsen af en foranstaltnings nødvendighed og forholdsmæssighed har derimod i forhold til undersøgelsen af egnetheden en væsentlig betydning for beskyttelsen af individet. Det er udelukkende ved kontrollen af nødvendigheden og forholdsmæssigheden, at de af fællesskabslovgiver forfulgte formål og individets rettigheder sættes »i forhold til hinanden«. Hvis Domstolen alene undersøger en foranstaltnings egnethed, gennemfører den ikke en kontrol af forholdsmæssigheden, men udelukkende en objektiv kontrol af udøvelsen af skønsbeføjelsen, som ikke omfatter noget forhold til beskyttelse af individet [24].

67. Det fremgår således netop eksempelvis af den foreliggende situation, at en begrænsning af proportionalitetskontrollen til blot en kontrol med egnetheden af den foranstaltning, som fællesskabslovgiver har truffet, under visse omstændigheder *de facto* medfører, at der gives afkald på enhver praktisk undersøgelse af forholdsmæssigheden af de pågældende foranstaltninger.

23 — Jf. mit forslag til afgørelse af 3.3.2009 i sagen Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 19, punkt 61, samt dommen af 18.2.2009 i Agrana Zuckersagen, nævnt ovenfor i fodnote 15, punkt 51. Jf. tillige generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse af 14.6.2007 i sag C-5/06, Zuckerfabrik Jülich, Sml. 2008 I, s. 3231, punkt 65, samt generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse af 10.3.2009 i sag C-558/07, S.P.C.M. m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 21, punkt 69 ff., hvori det med rette understreges, at der også på de områder, hvor der skal træffes komplekse tekniske og/eller politiske afgørelser, og fællesskabslovgiver derfor har et vidt råderum (»skøn«) til at vurdere og udforme disse, skal foretages en kontrol med, om der findes mindre restriktive foranstaltninger, som er lige så effektive, eller om de foranstaltninger, der er truffet, ikke står i rimeligt forhold til de tilstræbte mål. Sker det ikke, vil det proportionalitetsprincip, der er fastsat i den primære ret, miste sin effektive virkning.

24 — Jf. mit forslag til afgørelse af 3.3.2009 i sagen Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 19, punkt 63. Jf. også i denne henseende T. von Danwitz, »Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht«, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, s. 391, på s. 396, som bemærker, at en sådan fremgangsmåde har den virkning at begrænse proportionalitetsprincippet ved kontrollen med udøvelsen af skønsbeføjelsen.

68. Ifølge betragtning 19 til forordning nr. 318/2006 er produktionsafgiften indført for at bidrage til finansieringen af udgifter under den fælles markedsordning for sukker. Da produktionsafgiften efter sin karakter indebærer en tilførsel af midler til Fællesskabet, kan en sådan afgift i sig selv være egnet til at nå de af fællesskabslovgiver fastsatte mål, uanset det valgte beregningsgrundlag for denne afgift. Undersøgelsen af nødvendigheden og forholdsmæssigheden af den af fællesskabslovgiver vedtagne produktionsafgift er derfor netop af betydning for proportionalitetskontrollen i en sag som den foreliggende.

69. Det skal derudover understreges, at Domstolen inden for rammerne af proportionalitetskontrollen af fællesskabsforanstaltninger på områder, hvor lovgiver skal træffe valg af politisk, økonomisk og social karakter og foretage komplekse vurderinger, trods sin principielle holdning med hensyn til, at denne kontrol bør begrænses til kun at omfatte en kontrol med, om de pågældende foranstaltninger er åbenbart uhensigtsmæssige, alligevel i reglen tager elementer af nødvendigheden og forholdsmæssigheden af de foranstaltninger, der skal kontrolleres, i betragtning [25].

70. Efter min opfattelse skal fællesskabslovgivers foranstaltninger på området for den fælles landbrugspolitik derfor også principielt omfattes af en proportionalitetskontrol i tre faser (egnethed, nødvendighed og forholdsmæssighed). Da det imidlertid ikke må være Domstolens rolle at erstatte fællesskabslovgivers sociale, økonomiske eller politiske beslutninger på området for den fælles landbrugspolitik, skal proportionalitetskontrollen i tre faser på dette område begrænses til, om den pågældende foranstaltning under hensyntagen til fællesskabslovgivers prærogativ til at vurdere de faktiske omstændigheder var åbenbart uegnet, åbenbart unødvendig

25 — Jf. Agrana Zucker-dommen, nævnt ovenfori fodnote 15, præmis 42, dommen i sagen British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, nævnt ovenfor i fodnote 21, præmis 126 ff., og Emesa Sugar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 21, præmis 54 ff. Jf. ligeledes O. Koch, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 2003, s. 212, der fremhæver, at næsten alle domme, hvori Domstolen tilsyneladende har begrænset kontrollen til »uegnetheden«, indeholdt en undersøgelse af eventuelle alternative foranstaltninger og til dels udførlige begrundelser for, hvorfor disse foranstaltninger ikke var at foretrække. Begrebet »åbenbar uegnethed« skal derfor kun forstås som synonym for et reduceret kontrolniveau inden for rammerne af proportionalitetskontrollen i flere faser. I denne retning også U. Kischel, »Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof«, *EuR* 2000, s. 380, på s. 398 ff., som understreger, at Domstolen ikke giver sin egen formulering, hvorefter proportionalitetskontrollen på de relevante områder skal begrænses til en undersøgelse af den åbenbare uegnethed, den betydning, som den synes at have ved første øjekast. Det fremgår derimod klart af de pågældende afgørelser, at fællesskabslovgivers skøn ikke begrænser proportionaliteten til åbenbar uegnethed, men generelt kontrollen af proportionaliteten til åbenbare fejl.

eller åbenbart uforholdsmæssig [26]. Denne metode gør det muligt at sikre overholdelsen af lovgivers politiske råderum uden at fratage proportionalitetsprincippet enhver praktisk relevans på dette område.

71. På baggrund heraf når jeg til den konklusion, at der i forbindelse med proportionalitetskontrollen på området for den fælles landbrugspolitik skal anvendes et kriterium i tre faser med reduceret kontrolniveau. Inden for rammerne af den foreliggende hovedsag skal det derfor navnlig kontrolleres, om opkrævningen af produktionsafgiften og den afkoblede fastsættelse af beregningsgrundlaget herfor synes åbenbart uegnet, åbenbart unødvendig eller åbenbart uforholdsmæssig i forhold til de af fællesskabslovgiver forfulgte formål.

b) Proportionalitetskontrol

72. Ifølge betragtning 19 til forordning nr. 318/2006 bør der indføres en produktionsafgift for at bidrage til finansieringen af udgifter under den fælles markedsordning for sukker. Det fremgår af nævnte årsager, at hverken opkrævningen af produktionsafgiften eller fastsættelsen af afgiftens størrelse på grundlag af den tildelte sukkerkvote, uden hensyntagen til de i givet fald relevante produktionstærskler og tilbagetrækninger, er åbenbart uegnede til at nå dette mål [27].

73. Jeg kan i øvrigt ikke se noget forhold, som kan angive, at opkrævningen af produktionsafgiften og beregningen af denne afgift på grundlag af den tildelte sukkerkvote ikke var åbenbart nødvendige.

74. En foranstaltning er nødvendig, når den blandt flere foranstaltninger, der er egnede til at opnå formålet, er den mindst bebyrdende for den berørte interesse eller retlige gode [28].

75. Det er formentlig uomtvistet, at det i princippet står fællesskabslovgiver frit at lade de sukkerfremstillende virksomhed bidrage til finansieringen af den fælles markedsordning for sukker ved hjælp af en produktionsafgift. Det er derimod omtvistet, om den konkrete udformning af denne afgift og navnlig beregningen heraf på grundlag af de tildelte sukkerkvoter — uden tilknytning til produktionen — var nødvendige til at nå dette mål.

26 — Jf. mit forslag til afgørelse 3.3.2009 i sagen Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl. nævnt ovenfor i fodnote 19, punkt 62 ff.

27 — Jf. punkt 67 f. i dette forslag til afgørelse.

28 — Schräder-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 21.

76. Med afkoblingen af beregningsgrundlag og produktion har fællesskabslovgiver tilkendegivet sin hensigt om at udforme de sukkerfremstillende virksomheders deltagelse i finansieringen af den fælles markedsordning for sukker på en sådan måde, at dette finansielle bidrag gennem flere år kan fastholdes i et uændret forhold til sukkerkvoterne og samtidig allerede kan opkræves i det løbende produktionsår. På baggrund af det vide skøn, som fællesskabslovgiver har på dette område, kan denne konkrete udformning af afgiften og den dermed forbundne nødvendighed af at definere beregningsgrundlaget uafhængigt af produktionen, ikke anfægtes på grundlag af foranstaltningens nødvendighed.

77. En yderligere række argumenter med hensyn til påstanden om, at den afkoblede afgift efter artikel 16 i forordning nr. 318/2006 ikke er nødvendig, vedrører det konkrete forhold mellem Fællesskabets udgifter under den fælles markedsordning for sukker og indtægterne fra denne produktionsafgift. I denne forbindelse anføres det navnlig, at indtægterne fra produktionsafgiften overstiger de udgifter, der skal dækkes.

78. Ifølge betragtning 19 blev produktionsafgiften indført for at få de sukkerfremstillende virksomheder til at bidrage til finansieringen af udgifter under den fælles markedsordning for sukker.

79. Såfremt det skulle vise sig, at bestemmelserne for produktionsafgiften blev fastsat på en sådan måde, at Fællesskabets indtægter fra denne afgift i reglen overstiger de udgifter, der skal finansieres hermed, vil de skulle betragtes som åbenbart unødvendige og derfor uforholdsmæssige.

80. I denne forbindelse må det imidlertid ikke overses, at det vide skøn, som fællesskabslovgiver har på området for den fælles landbrugspolitik, og hvis udøvelse er omfattet af en begrænset retslig prøvelse, ifølge fast retspraksis ikke udelukkende omfatter indholdet og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold [29].

81. Fællesskabets udgifter som følge af reformen af sukkersektoren blev af Kommissionen i dens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet af 14. juli 2004 [30] anslået til ca.

29 — Jf. dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 121, dom af 25.10.2001, sag C-120/99, Italien mod Rådet, Sml. I, s. 7997, præmis 44, af 5.10.1999, sag C-179/95, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 6475, præmis 29, af 19.2.1998, sag C-4/96, NIFPO og Northern Ireland Fishermen's Federation, Sml. I, s. 681, præmis 41 f., af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 18, og af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 25.

30 — Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — etablering af en bæredygtig landbrugsmodel for Europa ved hjælp af reformen af den fælles landbrugspolitik — reformforslag for sukkersektoren, KOM(2004) 499 endelig, s. 12 f.

1,540 mia. EUR om året, hvorved disse årlige omkostninger svarede til status quo-modellen. Det fremgår af meddelelsen, at omkostningerne for den fælles landbrugspolitik ved de nye foranstaltninger, der foreslås for denne sektor, hvori de direkte afkoblede betalinger til producenterne er det vigtigste element, når de er gennemført fuldt ud, vil blive opvejet af besparelserne som følge af en væsentlig reduktion af udgifterne til eksportrestitutioner, af afskaffelsen af produktionsrestitutionen til den kemiske og den farmaceutiske industri og af raffineringsstøtten. Når de foreslåede foranstaltninger for sektoren er iværksat fuldt ud, vil rammebevillingerne til direkte indkomststøtte indebære en årlig udgift på 1,340 mia. EUR, mens udgifterne til eksportrestitutioner for sukker og eksportrestitutioner for sukker i eksporterede, forarbejdede produkter hver anslås til ca. 100 mio. EUR. I sit — let ændrede — forslag til Rådets forordning om den fælles markedsordning for sukker [31] fremhævede Kommissionen igen den foreslåede reforms udgiftsneutralitet. Som vigtigste omkostningselement fremhævedes også i denne forbindelse de afkoblede betalinger til producenterne, hvor omkostningerne nu ville beløbe sig til 1,542 mia. EUR pr. produktionsår.

82. Det fremgår desuden af Rådets note af 3. november 2005, som sagsøgeren har vedlagt som bilag, med en tabeloversigt over sukkerreformens finansielle følger, at også Rådet fra produktionsåret 2007/08 forventede udgifter på mellem 1,550 og 1,600 mia. EUR, idet omkostningerne til den direkte indkomststøtte ligeledes blev anslået til 1,542 mia. EUR pr. produktionsår.

83. Ved en sammenligning af disse skønnede udgifter med de finansielle følger af produktionsafgiften i henhold til artikel 16 i forordning nr. 318/2006 fremgår det umiddelbart, at den samlede størrelse af denne afgift ligger meget langt under Fællesskabets anslåede årlige udgifter i sukkersektoren [32]. På denne baggrund viser en henvisning til dommen i Zuckerfabrik Jülich-sagen [33] sig også at være irrelevant. I den pågældende dom besluttede Domstolen nemlig ikke at fortolke den dagældende produktionsafgift på en måde, der ville indebære risiko for, at de afgifter, der skulle

31 — KOM(2005) 263 endelig, femte punkt i begrundelsen.

32 — I henhold til artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 318/2006 sættes produktionsafgiften til 12 EUR/t sukker- og inulinsirupkvote og til 6 EUR/t isoglucosekvote. I bilag III til denne forordning sættes de nationale og regionale kvoter til i alt maksimalt 17 440 537 tons for sukker, 507 680 tons for isoglucose og 320 718 tons for inulinsirup. I bilag IV sættes de supplerende sukkerkvoter til i alt maksimalt 1 100 000 tons for sukker og 103 000 tons for isoglucose. Dermed udgør den produktionsafgift, som maksimalt skal betales af alle sukkerfremstillende virksomheder, matematisk ca. 230 mio. EUR, uden hensyntagen de kvoteafkald, der i mellemtiden har fundet sted.

33 — Dom af 8.5.2008, forenede sager C-5/06 og C-23/06 — C-36/06, Sml. I, s. 3231.

betales til Fællesskabet, kunne overstige de udgifter, der skulle dækkes.

84. I denne forbindelse må også sagsøgerens argument om, at produktionsafgiften ikke har til formål at finansiere den direkte indkomststøtte og derfor overstiger Fællesskabets tilbageværende udgifter under den fælles markedsordning for sukker, absolut forkastes. Uanset spørgsmålet, om Fællesskabets udgifter til de direkte afkoblede betalinger til producenterne i sukkersektoren budgetmæssigt skal betragtes som »udgifter under den fælles markedsordning for sukker«, fremgår det utvetydigt af forarbejderne til forordning nr. 318/2006, at hovedvægten i forbindelse med fællesskabsudgifterne i sukkersektoren nu i helt overvejende grad skal ligge på disse direkte betalinger. På denne baggrund skal den målsætning med produktionsafgiften, der er givet udtryk for i betragtning 19, fortolkes således, at denne afgift ligeledes var tænkt som bidrag til finansieringen af de direkte afkoblede betalinger.

85. På baggrund af disse betragtninger er opkrævningen af produktionsafgiften og beregningen af denne afgift på grundlag af den tildelte sukkerkvote efter min opfattelse ikke åbenbart unødvendig for at opnå det af fællesskabslovgiver forfulgte mål om at kræve et bidrag fra de sukkerfremstillende virksomheder til finansieringen af Fællesskabets udgifter i sukkersektoren.

86. Endelig er de uhensigtsmæssigheder, som foranstaltningen fremkalder, ikke åbenbart uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte formål.

87. I denne forbindelse kritiseres det frem for alt, at en beregning af produktionsafgiften på grundlag af den tildelte sukkerkvote medfører, at afgiften til dels opkræves for ikke faktisk eksisterende sukker, når produktionen — som i hovedsagen — ikke overstiger produktionstærsklen. Hvis der derimod produceres kvotesukker over produktionstærsklen, vil dette i tilfælde af en overførsel som kvotesukker til det følgende produktionsår blive pålagt den samme afgift to gange. I tilfælde af en omkvalificering til industrisukker er den uændrede produktionsafgift uforholdsmæssig høj.

88. Disse argumenter er ikke overbevisende.

89. Et fælles træk ved disse argumenter er, at de fremhæver følgerne af opkrævningen af afgiften udelukkende i forhold til

det kvotesukker, der er trukket tilbage fra markedet. Dermed lader de imidlertid den omstændighed ude af betragtning, at fællesskabslovgiver under udøvelse af sit vide skøn udformede produktionsafgiften som en kvoteafgift, der er uafhængig af produktionen. Der kan derfor heller ikke sættes spørgsmålstegn ved, om denne afgift er forholdsmæssig, under henvisning til, at der tages udgangspunkt i følgerne af denne afgift i forhold til en forholdsvis lille underkategori af kvotesukkeret — nemlig det kvotesukker, der er trukket tilbage fra markedet. Forholdsmæssigheden skal derimod undersøges under hensyntagen til alle fordele og ulemper ved den produktionsuafhængige kvoteafgift i den sammenhæng, som denne ordning som helhed indgår i.

90. Ved at anvende den tildelte sukkerkvote som beregningsgrundlag for produktionsafgiften indførte fællesskabslovgiver en afgiftsordning, hvor afgifterne også i tilfælde af en ufuldstændig udnyttelse af sukkerkvoten opkræves på grundlag af den samlede sukkerkvote. En sådan ufuldstændig udnyttelse af sukkerkvoten kan ikke kun udløses af fejlslagen høst, andre problemer eller en fri økonomisk afgørelse truffet af den sukkerfremstillende virksomhed, men også af en kommissionsbeslutning, hvorved der for et givet produktionsår fastsættes tilbagetrækning af sukker.

91. Hvis en sukkerfremstillende virksomhed ikke kan eller ikke må udnytte sin sukkerkvote fuldstændigt, vil den kunne afsætte mindre sukker til den relevante markedspris eller via salg til de nationale interventionsorganer [34]. Da afgiften er baseret på kvoten og ikke på de faktisk afsatte sukkermængder, forbliver den også konstant, når de sukkerfremstillende virksomheders indtægter fra salget af sukker falder.

92. Selv om denne omstændighed absolut kan udgøre en økonomisk ulempe for de sukkerfremstillende virksomheder, er den ikke åbenbart uforholdsmæssig i forhold til de af fællesskabslovgiver forfulgte mål om at lade de sukkerfremstillende virksomheder bidrage til finansieringen af den fælles markedsordning for sukker ved hjælp af et i videst muligt omfang konstant bidrag, der skal betales på forhånd.

93. I forbindelse med denne interesseafvejning må det navnlig ikke overses, at reformen af den fælles markedsordning for sukker også indebar, at den afkoblede landbrugsindkomststøtte blev udvidet [35]. Med hensyn til den fælles markedsordning for sukker som helhed er den afkoblede afgift efter artikel 16

34 — I henhold til artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 318/2006 beløber interventionsprisen for kvotesukker sig til 80% af den referencepris, der er gældende for det følgende produktionsår. Denne interventionsmulighed er begrænset både tidsmæssigt til produktionsårene 2006/07-2009/10 og omfangsmæssigt til en samlet mængde på 600 000 tons pr. produktionsår for Fællesskabet.

35 — Jf. punkt 40 i dette forslag til afgørelse.

i forordning nr. 318/2006 derfor uden videre i overensstemmelse med grundtanken i reformen af den fælles markedsordning for sukker.

94. Derudover fremgår det klart af en talmæssig analyse af følgerne af en manglende udnyttelse af sukkerkvoten for forholdet mellem den afgift, som de sukkerfremstillende virksomheder skal betale, og deres indtægter fra afsætningen af kvotesukker, at den omstændighed, at afgiften ikke ændres, heller ikke i sidste instans medfører en uforholdsmæssig stor byrde for disse virksomheder. Det fremgår således af sagsøgerens egne beregninger, at endog i et tilfælde som det foreliggende, hvor Kommissionen har fastsat en betydelig tilbagetrækningsprocentdel på 13,5%, stiger afgiften ved en fuld udnyttelse af produktionstærsklen i forhold til det kvotesukker, der er bragt på markedet, rent matematisk kun fra 12 EUR/t til 13,87 EUR/t. På grundlag af referenceprisen på 631,90 EUR/t i produktionsåret 2007/08 — som denne tilbagetrækning netop havde til formål at sikre — indebærer den således beregnede stigning i afgiften pr. tons kvotesukker, der er bragt på markedet, ikke en uforholdsmæssig byrde for de sukkerfremstillende virksomheder, især ikke da disse i henhold til artikel 16, stk. 4, i forordning nr. 318/2006 kan kræve, at sukkerroe- eller sukkerrørsavlerne eller cikorieleverandørerne afholder op til 50% af produktionsafgiften [36].

95. På baggrund heraf når jeg til den konklusion, at opkrævningen såvel som beregningen af produktionsafgiften efter artikel 16 i forordning nr. 318/2006 på grundlag af den abstrakt tildelte sukkerkvote hverken synes åbenbart uegnet, åbenbart unødvendig eller åbenbart uforholdsmæssig i forhold til det mål, der tilsigtes med denne afgift, og under hensyntagen til det vide skøn, som fællesskabslovgiver har på området for den fælles landbrugspolitik. Artikel 16 i forordning nr. 318/2006 er derfor forenelig med proportionalitetsprincippet.

2. Påstået tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling

a) Ingen udtrykkelig præcisering af den påståede tilsidesættelse i anmodningen om præjudiciel afgørelse

96. Selv om den forelæggende ret med sit andet præjudicielle spørgsmål udtrykkeligt ønsker oplyst, om artikel 16 i forordning nr. 318/2006 er forenelig med forbuddet mod

36 — Under retsmødet bekræftede sagsøgeren i øvrigt at have gjort brug af denne mulighed for at lade landbrugerne bidrage til finansieringen af produktionsafgiften.

forskelsbehandling efter artikel 34 EF, indeholder forelæggelseskendelsen ingen udtrykkelig analyse eller fremstilling af de omstændigheder eller betænkeligheder, der er baggrunden for, at den forelæggende ret har stillet dette spørgsmål. På denne baggrund har hverken Rådet eller Kommissionen behandlet det spørgsmål, om en afkoblet beregning og opkrævning af produktionsafgiften i henhold til artikel 16 i forordning nr. 318/2006 kan være i strid med ligebehandlingsprincippet.

97. Efter min opfattelse må der dog ikke ses bort fra dette spørgsmål i den foreliggende sag.

98. Det skal først og fremmest understreges, at fremstillingen af sagsøgtes standpunkter og argumenter i forelæggelseskendelsen indeholder en afgørende henvisning til den forelæggende rets betænkeligheder i forhold til en mulig tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet. Den forelæggende ret har navnlig anført, at det efter sagsøgtes opfattelse »vil føre til et utilfredsstillende resultat, hvis en virksomhed ville kunne producere kvotesukker lige nok til at nå en produktionstærskel, som er afhængig af, i hvilken medlemsstat virksomheden er etableret, mens produktionsafgiften uafhængigt heraf skal betales for den samlede kvote tildelt virksomheden«. Det følger umiddelbart af denne fremstilling, at endog sagsøgte i hovedsagen har antydet, at der er tale om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet som følge af, at produktionstærsklerne fremviser regionale forskelle, mens produktionsafgifterne beregnes på grundlag af den samlede tildelte sukkerkvote uden hensyntagen til produktionstærsklerne.

99. Efter en fornuftig vurdering af oplysningerne i forelæggelseskendelsen kunne en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling efter den forelæggende rets opfattelse derfor navnlig følge af, at produktionstærsklerne i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 290/2007 fastsættes regional differentieret, mens produktionsafgifterne efter artikel 16 i forordning nr. 318/2006 beregnes på grundlag af sukkerkvoten og derfor uafhængigt af produktionen, således at virksomhedernes produktionsafgiftsbyrde kan være forskellig, afhængig af nationalitet. I deres skriftlige indlæg har både sagsøgeren og Republikken Litauen i sidste instans givet udtryk for samme betænkeligheder [37].

100. I betragtning af det ovenstående mener jeg, at det kan være nyttigt, trods de manglende præciseringer i anmodningen om præjudiciel afgørelse, også at behandle spørgsmålet om en eventuel tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling inden for rammerne af den foreliggende præjudicielle anmodning. I den forbindelse vil jeg først komme nærmere ind på det kriterium, der skal anvendes i forbindelse med undersøgelsen af en angivelig tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling på området for den fælles landbrugspolitik. Dernæst vil

37 — Jf. punkt 33 i dette forslag til afgørelse.

jeg undersøge, om den afkoblede udformning af afgiften efter artikel 16 i forordning nr. 318/2006 i kombination med den regionale uddifferentiering af produktionstærsklerne i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 290/2007 skal vurderes som en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling.

b) Kriterium

101. Ifølge fast retspraksis indebærer det principielle forbud mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere i henhold til artikel 34, stk. 2, afsnit 2, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet [38].

102. En forskellig behandling er berettiget, når den er baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. når den beror på et med den pågældende lovgivning lovligt tilstræbt formål, og når forskellen står i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med denne behandling [39].

103. Jeg har allerede anført, at fællesskabslovgiver på området for den fælles landbrugspolitik ifølge fast retspraksis har et vidt skøn [40]. Der skal ligeledes tages hensyn til dette skøn i forbindelse med artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF [41].

104. Såfremt det skulle blive fastslået, at en fællesskabsforanstaltning på området for den fælles landbrugspolitik indebærer en forskelsbehandling af producenter af det samme produkt i forskellige medlemsstater, skal domstolskontrollen med betingelserne for anvendelsen af lighedsprincippet således i det væsentlige begrænse sig til en kontrol af, om den forskellige behandling i tilstrækkelig grad beror på et lovligt formål og ikke er åbenbart uforholdsmæssig i forhold til dette formål.

38 — Det fremgår af Domstolens faste praksis, at det fællesskabsretlige princip om forbud mod forskelsbehandling i artikel 34, stk. 2, EF er et specifikt udtryk for det almindelige lighedsprincip, der hører blandt de grundlæggende fællesskabsretlige principper; jf. f.eks. Agrana Zucker-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 46, og dom af 11.7.2006, sag C-313/04, Franz Egenberger, Sml. I, s. 6331, præmis 33.

39 — Dom af 16.12.2008, sag C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., Sml. I, s. 9895, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis.

40 — Jf. punkt 61 ff. i dette forslag til afgørelse.

41 — Jf. dommen i sagen Unitymark og North Sea Fishermen's Organisation, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 57. Jf. i denne henseende tillige X. Groussot, *General Principles of Community Law*, Groningen, 2006, s. 167 ff.; G. Thiele, i Calliess og Ruffert (udg.), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3. oplag, München, 2007, artikel 34 EF, punkt 57; R. Barents, »Recent developments in community case law in the field of agriculture«, *CML Rev.* 1997, s. 811, på s. 840 ff.

c) Undersøgelse af den påståede tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling

105. I henhold til artikel 16 i forordning nr. 318/2006 opkræves produktionsafgiften på 12 EUR/t for den samlede sukkerkvote, der er tildelt en sukkerfremstillende virksomhed. Derfor indgår også den del af sukkerkvoten, der ikke kan udnyttes som følge af en tilbagetrækning efter artikel 19 i forordning nr. 318/2006, sammenholdt med artikel 1 i forordning nr. 290/2007, i beregningsgrundlaget for denne afgift [42].

106. I artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 290/2007 fastsættes tilbagetrækningsprocentdelen for produktionsåret 2007/08 til 13,5%. I artikel 1, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 290/2007 ændres denne tilbagetrækningsprocentdel til en produktionstærskel [43]. I artikel 1, stk. 2, litra c), i forordning nr. 290/2007 bliver denne produktionstærskel derefter regionalt uddifferentieret, idet de sukkerfremstillende virksomheder i de medlemsstater, hvor der er givet afkald på mindst 50% af den nationale sukkerkvote fra den 1. juli 2006 som følge af kvoteafkald i medfør af forordning nr. 320/2006, fritages for tilbagetrækningen. For de medlemsstater, hvor der er givet afkald på under 50% af den nationale sukkerkvote fra den 1. juli 2006 som følge kvoteafkald, reduceres den i stk. 1 fastsatte procentdel proportionalt med de kvoter, der er givet afkald på.

107. Som følge af denne regionale uddifferentiering blev tilbagetrækningsprocentdelen for produktionsåret 2007/08 for Spanien nedsat til 10,53%, for Sverige til 10,26%, for Den Tjekkiske Republik til 7,29%, for Ungarn til 6,21%, for Slovakiet til 4,32% og for Finland til 3,24%, mens den bortfaldt fuldstændigt for Grækenland, Italien og Portugal [44]. Denne nedsættelse af tilbagetrækningsprocentdelen medførte en tilsvarende forhøjelse af de produktionstærskler, der finder anvendelse i disse medlemsstater.

108. I betragtning af disse tal er det klart, at den regionale uddifferentiering af tilbagetrækningsprocentdelen i sidste instans har medført, at det omfang, hvori de sukkerfremstillende virksomheder måtte udnytte deres sukkerkvote i produktionsåret 2007/08, bl.a. afhang af, i hvilken medlemsstat de var etableret. Produktionsafgiften efter artikel 16 i forordning nr. 318/2006 blev derimod opkrævet ensartet på fællesskabsplan på grundlag af den tildelte sukkerkvote, uanset den relevante tilbagetrækningsprocentdel og den tilsvarende produktionstærskel.

42 — Jf. punkt 57 i dette forslag til afgørelse.

43 — Jf. fodnote 13 i dette forslag til afgørelse.

44 — Bilag til forordning nr. 290/2007.

109. Det følger umiddelbart af disse konstateringer, at den del af den produktionsafgift, som virksomhederne skulle betale, der svarede til den del af deres kvote, der havde været genstand for en forebyggende tilbagetrækning, var af forskellig størrelse i produktionsåret 2007/08, afhængig af, i hvilken medlemsstat virksomhederne var etableret [45]. Fastsættelsen af produktionsafgiften efter artikel 16 i forordning nr. 318/2006 kunne i tilsvarende omfang være forskellig for virksomheder, der muligvis befandt sig i en sammenlignelig situation, men som var etableret i forskellige medlemsstater.

110. Det står imidlertid tilbage at undersøge, om denne forskelsbehandling var baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. om der hermed blev tilstræbt et lovligt formål, og om den stod i rimeligt forhold til dette formål.

111. Til forsvar for den regionalt forskellige uddifferentiering af tilbagetrækningsprocentdelen og de tilsvarende produktionstærskler understreges det først og fremmest i ottende betragtning til forordning nr. 290/2007, at de begrænsninger, der er knyttet til tilbagetrækningen, kan få alvorlige økonomiske konsekvenser for de virksomheder i medlemsstaterne, der har gjort en særlig indsats i forbindelse med den omstruktureringsordning, der blev indført ved forordning (EF) nr. 320/2006. Det anføres derpå, at en sådan konsekvens vil være i strid med selve målsætningen for denne ordning og for den fælles markedsordning for sukker, der tager sigte på at sikre denne sektors levedygtighed og konkurrenceevne.

112. Efter en fornuftig vurdering af udtalelserne i ottende betragtning til forordning nr. 290/2007 skal der med nedsættelsen af tilbagetrækningsprocentdelen og den tilsvarende forhøjelse af produktionstærsklerne i enkelte medlemsstater tages hensyn til disse medlemsstaters bestræbelser med henblik på et endeligt kvoteafkald. Da dette nationale kvoteafkald og de deraf følgende omstruktureringer efter Kommissionens vurdering — som den fremgår af ottende betragtning til forordning nr. 290/2007 — medfører en national økonomisk sammenhæng, hvor en ubegrænset anvendelse af tilbagetrækningsordningen og de tilsvarende produktionstærskler ville udgøre en trussel for de tilbageværende sukkerfremstillende virksomheders — og derfor også sukkerroeavlernes [46] — levedygtighed og konkurrenceevne, blev tilbagetrækningsprocentdelen i artikel 1, stk. 2, litra c), i forordning nr. 290/2007 ned-

45 — Vedrørende denne konstatering af forskelsbehandling med hensyn til den del af sukkerkvoten, som havde været genstand for tilbagetrækning, der er underlagt en afgift, jf. Agrana Zucker-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 49.

46 — I denne forbindelse understreges det ligeledes i betragtning 35 til forordning nr. 318/2006, at sukkerroeavlerne i medlemsstater med en betydelig nedsættelse af sukkerkvoterne vil stå over for særlig alvorlige tilpasningsproblemer, idet EF-overgangsstøtten til sukkerroeavlerne ikke vil være tilstrækkelig til fuldt ud at klare sukkerroeavlernes vanskeligheder. På denne baggrund skulle de medlemsstater, der havde nedsat deres kvote med over 50%, have tilladelse til at yde statsstøtte til sukkerroeavlerne i anvendelsesperioden for EF-overgangsstøtten.

sat for de berørte medlemsstater — og derfor i sidste instans for de sukkerfremstillende virksomheder, der er etableret dér — og produktionstærsklerne derved forhøjet.

113. I betragtning af de strukturelle tilpasningsproblemer, som de sukkerfremstillende virksomheder i enkelte medlemsstater står over for som følge af reformen af sukkersektoren, opfylder Kommissionen med den regionalt forskellige fastsættelse af tilbagetrækningsprocentdelen for produktionsåret 2007/08 derfor i sidste instans det primærretlige krav i henhold til artikel 33, stk. 2, litra a), EF om, at der ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik skal tages hensyn til landbrugserhvervets særlige karakter, der bl.a. følger af landbrugets sociale struktur og af de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder.

114. På baggrund af disse betragtninger når jeg til den konklusion, at der med den regionalt forskellige uddifferentiering af tilbagetrækningsprocentdelen og de tilsvarende produktionstærskler og den deraf følgende forskellige behandling af sukkerfremstillende virksomheder, der muligvis befinder sig i en sammenlignelig situation, men som er etableret i forskellige medlemsstater, blev tilstræbt et lovligt formål.

115. Efter min opfattelse er forskelsbehandlingen heller ikke åbenbart uforholdsmæssig i forhold til det hermed tilstræbte formål.

116. I denne henseende skal det navnlig fremhæves, at tilbagetrækningsprocentdelen i henhold til artikel 1, stk. 2, litra c), i forordning nr. 290/2007 blev reduceret proportionalt med de kvoter, der var givet afkald på, idet tilbagetrækningen kun bortfaldt fuldstændigt i de medlemsstater, hvor der var givet afkald på mindst 50% af den nationale sukkerkvote. Netop denne variable udformning af den regionale graduering af tilbagetrækningsprocentdelen og de tilsvarende produktionstærskler understreger den afbalancerede karakter af denne ordning, idet kun de sukkerfremstillende virksomheder i de medlemsstater, hvor reduktionen af produktionskapaciteten af sukker med over 50% var særligt udpræget, og sukkersektoren derfor befandt sig i en overgangsfase som følge heraf, blev fuldstændig fritaget for tilbagetrækningen.

117. I betragtning af det skøn, som Kommissionen skal have ved udformningen af tilbagetrækningsordningen under hensyntagen til de specifikke kendetegn ved de enkelte produktionsår, kan jeg derfor ikke fastslå nogen holdepunkter for en mulig tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling.

118. På baggrund heraf når jeg til den konklusion, at fastsættelsen af produktionsafgiften efter artikel 16 i forordning nr. 318/2006 på grundlag af den tildelte sukkerkvote ikke begrunder en tilsidesættelse af lighedsprincippet trods den regionale uddifferentiering af tilbagetrækningsordningen og den heraf

følgende forskelsbehandling af virksomheder, der muligvis befandt sig i en sammenlignelig situation, men som var etableret i forskellige medlemsstater.

119. Det følger heraf, at der ikke foreligger en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling efter artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF.

VII — Forslag til afgørelse

120. På grundlag af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen, at Verwaltungsgerichtshofs præjudicielle spørgsmål besvares som følger:

»1) Artikel 16 i Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 af 20. februar 2006 om den fælles markedsordning for sukker skal fortolkes således, at også den del af sukkerkvoten, der ikke kan udnyttes som følge af en forebyggende tilbagetrækning efter artikel 19 i forordning nr. 318/2006, sammenholdt med artikel 1 i Kommissionens forordning (EF) nr. 290/2007 af 16. marts 2007 om fastsættelse for produktionsåret 2007/08 af den procentdel, der omhandles i artikel 19 i Rådets forordning nr. 318/2006, skal indgå i fastsættelsen af produktionsafgiften.

2) Gennemgangen af det andet spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 16 i forordning nr. 318/2006.«