CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
V. TRSTENJAK
van 21 januari 2010[1]

Inhoud

I — Inleiding ..... I - 4345

II — Rechtskader ..... I - 4346

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

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

III — Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen ..... I - 4350

IV — Procesverloop voor het Hof ..... I - 4351

V — Argumenten van partijen ..... I - 4352

A — Eerste prejudiciële vraag ..... I - 4352

B — Tweede prejudiciële vraag ..... I - 4353

VI — Juridische beoordeling ..... I - 4356

A — Inleidende opmerkingen ..... I - 4356

B — Eerste prejudiciële vraag ..... I - 4357

C — Tweede prejudiciële vraag ..... I - 4362

1. Gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel ..... I - 4362

a) Toetsingsmaatstaf ..... I - 4362

b) Evenredigheidstoetsing ..... I - 4366

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2. Gestelde schending van het discriminatieverbod ..... I - 4371

a) Ontbreken van een uitdrukkelijke nadere toelichting bij de gestelde schending in het verzoek om een prejudiciële beslissing ..... I - 4371

b) Toetsingsmaatstaf ..... I - 4373

c) Onderzoek van de gestelde inbreuk op het discriminatieverbod ..... I - 4374

VII — Conclusie ..... I - 4377

I — Inleiding

1. In deze procedure ter verkrijging van een prejudiciële beslissing dient het Hof twee vragen te beantwoorden van het Oostenrijkse Verwaltungsgerichtshof (hierna: „verwijzende rechter") over de uitlegging en eventueel de geldigheid van artikel 16 van verordening (EG) nr. 318/2006 van de Raad van 20 februari 2006 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker [2].

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een procedure tussen Agrana Zucker GmbH (hierna: „verzoekster") en het Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (hierna: „verweerder") betreffende het rechtsgevolg van een op grond van artikel 16 van verordening nr. 318/2006 gegeven besluit, waarmee het bedrag van de door verzoekster verschuldigde productieheffing voor suiker voor het verkoopseizoen 2007/2008 op 4 869 748,80 EUR werd vastgesteld en zij werd verzocht dit bedrag te betalen.

3. De verwijzende rechter wenst met zijn eerste prejudiciële vraag in wezen te vernemen of het bedrag van de door een suikerproducerende onderneming verschuldigde productieheffing overeenkomstig artikel 16 van verordening nr. 318/2006 moet worden berekend op grond van het volledige aan die onderneming toegekende suikerquotum, dan wel of bij de berekening slechts rekening moet worden gehouden met het daadwerkelijk ter beschikking staande quotum na aftrek van de wegens de marktonttrekking aan de markt onttrokken hoeveelheid, of met de in het kader van dat quotum daadwerkelijk geproduceerde hoeveelheid quotumsuiker. Mocht het zo zijn, dat het bedrag van de productieheffing moet worden berekend op basis van het volledige toegekende quotum, verzoekt de verwijzende rechter met zijn tweede vraag in wezen nog om uitsluitsel over de vraag of artikel 16 van verordening nr. 318/2006 — junctis artikel 19 van verordening nr. 318/2006 en artikel 1 van verordening (EG) nr. 290/2007

2 — PB L 58, blz. 1

tot vaststelling, voor het verkoopseizoen 2007/2008, van het in artikel 19 van verordening nr. 318/2006 van de Raad bedoelde percentage [3] — in dat geval verenigbaar is met gemeenschapsrecht van hogere rang en in het bijzonder met het evenredigheidsbeginsel en het discriminatieverbod.

II — Rechtskader

A — *Verordening nr. 318/2006*

4. In het kader van de hervorming van de gemeenschappelijke ordening der markten (hierna: „GMO") in de sector suiker heeft de Raad op 20 februari 2006 verordening nr. 318/2006 vastgesteld.

5. In punt 19 van de considerans van die verordening is bepaald dat er een productieheffing dient te worden ingevoerd als bijdrage in de financiering van de met de GMO in de sector suiker gemoeide uitgaven.

6. Volgens punt 22 van de considerans van die verordening moeten „nieuwe, door de Commissie te beheren marktinstrumenten […] worden ingevoerd". In dat verband „moet, voor het behoud van het structurele evenwicht op de markten voor suiker op een prijsniveau dat dicht bij de referentieprijs ligt, de Commissie kunnen besluiten om zo lang als voor het herstel van het marktevenwicht nodig is, suiker aan de markt te onttrekken".

7. Volgens punt 40 van de considerans van die verordening dient de Commissie te worden gemachtigd „om in een spoedeisend geval de voor de oplossing van specifieke praktische problemen benodigde maatregelen vast te stellen".

8. Artikel 1, lid 2, van verordening nr. 318/2006 luidt als volgt:

„Het verkoopseizoen voor de in lid 1 genoemde producten begint op 1 oktober en eindigt op 30 september van het daaropvolgende jaar.

[…]"

9. Volgens artikel 2, punt 5, van verordening nr. 318/2006 wordt verstaan onder „„quotumsuiker", „quotumisoglucose" en „quotuminulinestroop": elke hoeveelheid suiker,

3 — PB L 78, blz. 20.

isoglucose of inulinestroop die voor rekening van een bepaald verkoopseizoen binnen het quotum van de betrokken onderneming wordt geproduceerd".

10. Artikel 16 van verordening nr. 318/2006 regelt de vaststelling en inning van de productieheffing. Dit artikel bepaalt met name het volgende:

„Productieheffing

1. Met ingang van het verkoopseizoen 2007/2008 wordt een productieheffing gelegd op het suikerquotum, het isoglucosequotum en het inulinestroopquotum die in het bezit zijn van ondernemingen die suiker, isoglucose of inulinestroop produceren.

2. De productieheffing bedraagt 12,00 EUR per ton quotumsuiker en quotuminulinestroop. Voor isoglucose bedraagt de productieheffing 50 % van de voor suiker geldende heffing.

3. Het totaalbedrag van de overeenkomstig lid 1 te betalen productieheffing wordt door de lidstaat aan de ondernemingen op zijn grondgebied in rekening gebracht op basis van het quotum dat de onderneming in het betrokken verkoopseizoen in haar bezit heeft.

De ondernemingen betalen deze heffing uiterlijk eind februari van het betrokken verkoopseizoen.

4. De communautaire ondernemingen die suiker of inulinestroop produceren, kunnen van de telers van suikerbieten of suikerriet of de leveranciers van cichorei verlangen dat deze tot 50 % van de betrokken productieheffing voor hun rekening nemen."

11. De onttrekking van suiker aan de markt wordt geregeld in artikel 19 van verordening nr. 318/2006, waarin het heet:

„Onttrekking van suiker aan de markt

1. Om het structurele marktevenwicht in stand te houden bij een prijsniveau dat dicht bij de referentieprijs ligt, kan met inachtneming van de verplichtingen van de Gemeenschap die voortvloeien uit de overeenkomstig artikel 300 van het Verdrag gesloten overeenkomsten, een voor alle lidstaten gemeenschappelijk percentage quotumsuiker, quotumisoglucose en quotuminulinestroop aan de

markt worden onttrokken tot het begin van het volgende verkoopseizoen.

In dat geval wordt de bij artikel 29, lid 1, van deze verordening vastgestelde traditionele voorzieningsbehoefte aan ingevoerde ruwe suiker voor raffinage voor het betrokken verkoopseizoen met hetzelfde percentage verlaagd.

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

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

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

— hetzij overtollige suiker, overtollige isoglucose of overtollige inulinestroop die beschikbaar is om industriële suiker, industriële isoglucose of industriële inulinestroop te worden,

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

4. Indien de suikervoorziening in de Gemeenschap ontoereikend is, kan volgens de in artikel 39, lid 2, bedoelde procedure worden besloten dat een bepaalde hoeveelheid aan de markt onttrokken suiker, isoglucose en inulinestroop vóór het einde van de periode van onttrekking aan de markt mag worden verkocht op de communautaire markt."

B — *Verordening nr. 290/2007*

12. Tot vaststelling van het percentage van onttrekking aan de markt voor het verkoopseizoen 2007/2008 heeft de Commissie op 16 maart 2007 verordening nr. 290/2007 vastgesteld.

13. Artikel 1 van verordening nr. 290/2007 bepaalt:

„1. Voor het verkoopseizoen 2007/2008 wordt het in artikel 19, lid 1, van verordening (EG) nr. 318/2006 bedoelde percentage vastgesteld op 13,5 %.

2. In afwijking van lid 1:

a) is het in dat lid genoemde percentage niet van toepassing op ondernemingen die een productie hebben die lager is dan 86,5 % van hun quotum voor het verkoopseizoen 2007/2008;

b) worden voor de ondernemingen die een hoeveelheid produceren van 86,5 % of meer van hun quotum voor het verkoopseizoen 2007/2008, de hoeveelheden boven die 86,5 % aan de markt onttrokken;

c) is het in dat lid genoemde percentage niet van toepassing op hoeveelheden die zijn geproduceerd in lidstaten die met ingang van 1 juli 2006 afstand hebben gedaan van ten minste 50 % van het nationale suikerquotum op grond van artikel 3 van verordening (EG) nr. 320/2006.

In de lidstaten die met ingang van 1 juli 2006 afstand hebben gedaan van minder dan 50 % van het nationale quotum op grond van artikel 3 van verordening (EG) nr. 320/2006, wordt het in lid 1 bedoelde onttrekkingspercentage verlaagd naar rato van het quotum waarvan afstand is gedaan.

Het op grond van dit punt toe te passen percentage wordt vastgesteld in de bijlage.

[…]

4. De overeenkomstig lid 2, sub b, en lid 3, aan de markt onttrokken hoeveelheden worden als overtollige suiker of isoglucose van

het verkoopseizoen 2007/2008 beschouwd die industriële suiker of isoglucose kunnen worden.

5. De in artikel 6, lid 5, van verordening (EG) nr. 318/2006 bedoelde verplichting tot betaling van ten minste de minimumprijs is uitsluitend van toepassing op de hoeveelheid binnen het quotum geproduceerde suikerbieten na toepassing van de leden 1 en 2."

III — Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

14. Bij besluit van verweerder van 26 juni 2006 betreffende de toekenning van het quotum voor de productie van suiker in de verkoopseizoenen 2006/2007 tot en met 2014/2015, en bij besluit van 18 december 2006 betreffende de toekenning van het extra suikerquotum, is aan verzoekster een suikerquotum van in totaal 405 812,4 ton toegekend. Bij besluit van 5 april 2007 heeft verweerder overeenkomstig artikel 1, leden 1 en 2, sub b, van verordening nr. 290/2007 de drempel voor de productie van quotumsuiker in het verkoopseizoen 2007/2008 voor verzoekster bepaald op 86,5 % van het suikerquotum en derhalve op 351 027,73 ton.

15. Bij besluit van 28 januari 2008 van de Vorstand für den Geschäftsbereich I (directeur van ressort I) van Agrarmarkt Austria (een publiekrechtelijke rechtspersoon die door verweerder is aangesteld voor de inning van de vorderingen; hierna: „AMA") is de door verzoekster te betalen productieheffing voor suiker voor het verkoopseizoen 2007/2008 bepaald op 4 869 748,80 EUR en werd verzoekster verzocht dit bedrag uiterlijk op 29 februari 2008 aan AMA te storten. In de motivering verwees AMA naar het toegekende suikerquotum van in totaal 405 812,4 ton en berekende zij op basis daarvan de productieheffing, onder verwijzing naar artikel 16 van verordening nr. 318/2006.

16. Verzoekster heeft tegen dit besluit beroep ingesteld. Bij besluit van 25 maart 2008, waarvan de verwijzende rechter in het hoofdgeding de rechtmatigheid dient te beoordelen, verklaarde verweerder het beroep ongegrond.

17. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat het in de administratiefrechtelijke procedure gaat om de vraag of de in artikel 16 van verordening nr. 318/2006 bedoelde productieheffing moet worden berekend op basis van het in beginsel beschikbare quotum van 405 812,4 ton, dan wel of, gelet op de vastgestelde productiedrempel en de daaraan gekoppelde onttrekking aan de markt, dit quotum moet worden verminderd.

18. In het licht van de uiteenlopende rechtsopvattingen van de partijen in het hoofdgeding is de verwijzende rechter van oordeel dat de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht niet voor de hand ligt. Deze uitleggingsproblemen houden in de eerste plaats verband met de beantwoording van de vraag, op welke basis de in artikel 16 van verordening nr. 318/2006 vastgestelde productieheffing dient te worden berekend. Volgens de verwijzende rechter rijst bovendien de vraag, of een berekening van die productieheffing op basis van het oorspronkelijk toegekende suikerquotum verenigbaar is met het gemeenschapsrecht van hogere rang.

19. In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgerichtshof besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Moet artikel 16 van verordening (EG) nr. 318/2006 van de Raad van 20 februari 2006 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker aldus worden uitgelegd dat ook een suikerquotum dat als gevolg van een preventieve onttrekking aan de markt krachtens artikel 1 van verordening (EG) nr. 290/2007 van de Commissie van 16 maart 2007 tot vaststelling, voor het verkoopseizoen 2007/2008, van het in artikel 19 van verordening […] nr. 318/2006 […] bedoelde percentage, niet kan worden gebruikt, in aanmerking moet worden genomen bij de berekening van de productieheffing?

2) Voor het geval dat vraag 1 bevestigend wordt beantwoord:

Is artikel 16 van verordening […] nr. 318/2006 […] verenigbaar met het primaire recht en in het bijzonder met het evenredigheidsbeginsel en het uit artikel 34 EG voortvloeiende discriminatieverbod?"

IV — Procesverloop voor het Hof

20. De verwijzingsbeschikking, gedateerd 4 juli 2008, is op 11 augustus 2008 ter griffie van het Hof ingekomen. Tijdens de schriftelijke behandeling hebben de Raad, de regeringen van het Koninkrijk Spanje, van de Republiek Litouwen en van de Republiek Polen, verzoekster in het hoofdgeding alsmede de Commissie opmerkingen ingediend. Aan de terechtzitting van 19 november 2009 hebben de vertegenwoordigers van verzoekster in het hoofdgeding, van de Raad en van de Commissie deelgenomen.

V — Argumenten van partijen

A — *Eerste prejudiciële vraag*

21. De Raad, de Commissie en de Republiek Polen zijn van mening dat de in artikel 16 van verordening nr. 318/2006 vastgestelde productieheffing moet worden berekend op basis van het totale aan een onderneming toegekende suikerquotum.

22. Volgens de Raad en de Commissie volgt dit rechtstreeks uit de eenduidige bewoordingen van artikel 16, leden 1 en 3, van verordening nr. 318/2006, volgens welke de productieheffing wordt gelegd op de suikerquota die „in het bezit zijn" van de suikerproducerende ondernemingen. Voor verwarring zorgen slechts de onnauwkeurige bewoordingen van (onder andere de Duitse taalversie van) lid 2 van die bepaling, volgens welke de productieheffing 12,00 EUR per ton „Quotenzucker" („quotumsuiker") bedraagt. Uit de systematiek en de met artikel 16 nagestreefde doelstelling blijkt evenwel dat er bij de woordkeuze in lid 2 sprake is van een redactiefout.

23. Volgens de Raad en de Commissie houdt die redactiefout in artikel 16, lid 2, van verordening nr. 318/2006 verband met het feit dat de verschuldigde heffing misleidend „productieheffing" wordt genoemd. Die benaming is overgenomen uit verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker [4], hoewel de nieuwe heffing fundamenteel verschilde van de oude „productieheffing". Zij stellen dat de benaming „quotumheffing" juister zou zijn geweest. Deze kwalificatie als „quotumheffing" wordt volgens hen gestaafd door de omstandigheid dat volgens artikel 16, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 318/2006 de ondernemingen de heffing uiterlijk eind februari van het betrokken verkoopseizoen dienen te betalen, dus op een tijdstip waarop het productievolume van de onderneming in het betrokken verkoopseizoen nog niet bekend is. Ten slotte wijzen de Raad en de Commissie nog op het doel van de regeling, de Gemeenschappen een constante ontvangst van eigen middelen te verzekeren.

24. Ook volgens de Republiek Polen kan een uitlegging van de artikelen 16 en 19 van verordening nr. 318/2006 op basis van de bewoordingen en de opzet ervan ertoe leiden, dat ook het deel van het suikerquotum dat als gevolg van een onttrekking aan de markt in de zin van artikel 19 van verordening nr. 318/2006 in een verkoopseizoen niet kan worden benut, deel uitmaakt van de berekeningsgrondslag van de productieheffing in de zin van artikel 16 van die verordening.

4 — PB L 178, blz. 1.

25. Volgens verzoekster moet daarentegen worden uitgegaan van de eenduidige bewoordingen van [de Duitse taalversie van] artikel 16, lid 2, van verordening nr. 318/2006, waarin de productieheffing wordt vastgesteld op 12 EUR per ton „Quotenzucker". Uit de benaming „productieheffing" blijkt voorts, dat daarmee slechts de daadwerkelijk geproduceerde quotumsuiker kan worden bedoeld. Tot een dergelijke conclusie komt ook het Koninkrijk Spanje, dat van mening is dat de in artikel 16 van verordening nr. 318/2006 vastgestelde productieheffing op basis van de daadwerkelijke productie dient te worden berekend.

B — *Tweede prejudiciële vraag*

26. Vanuit systematisch oogpunt wijzen verzoekster en het Koninkrijk Spanje erop, dat een andere zienswijze ertoe zou leiden dat een onderneming die het haar toegekende suikerquotum niet volledig zou benutten, de productieheffing ook zou dienen te betalen voor in feite onbestaande suiker, waardoor juist die ondernemingen die minder suiker produceren, worden bestraft met een hoger bedrag aan heffingen. Bovendien zou het aan de markt onttrokken quotumsuiker, dat volgens artikel 19, lid 3, van verordening nr. 318/2006 wordt opgeslagen en in het volgende verkoopseizoen wordt behandeld als de eerste binnen het quotum geproduceerde hoeveelheden, tweemaal worden onderworpen aan de productieheffing.

28. Volgens verzoekster en de Republiek Litouwen maakt een uitlegging van artikel 16 van verordening nr. 318/2006 op grond waarvan de productieheffing dient te worden berekend op basis van het totale toegekende suikerquotum, inbreuk op het evenredigheidsbeginsel en het discriminatieverbod. De Republiek Polen is van mening dat er sprake is van schending van het evenredigheidsbeginsel. De Commissie en de Raad zijn daarentegen van mening dat een uitlegging van artikel 16 van verordening nr. 318/2006 in die zin dat de productieheffing wordt berekend op basis van het totale toegekende suikerquotum, verenigbaar is met de algemene beginselen van evenredigheid en non-discriminatie.

27. De Republiek Litouwen ten slotte is van mening dat artikel 16 van verordening nr. 318/2006 aldus moet worden uitgelegd, dat het begrip „quotum" doelt op het quotum waarover de ondernemingen in het betrokken verkoopseizoen daadwerkelijk kunnen beschikken. Bijgevolg moet de productieheffing worden berekend op basis van het suikerquotum na aftrek van het percentage van onttrekking aan de markt.

29. Volgens verzoekster berust de schending van het evenredigheidsbeginsel bij een berekening van de productieheffing op basis van het totale toegekende suikerquotum in haar

geval in het bijzonder op het feit dat zij in het verkoopseizoen 2007/2008 daadwerkelijk 13,5 % of 54 784,67 ton minder quotumsuiker heeft geproduceerd en dat bij berekening van de productieheffing op basis van het totale suikerquotum dus een heffing van 12 EUR per ton zou worden gelegd op een in feite niet-bestaande productiehoeveelheid van 54 784,67 ton suiker. Anders beschouwd brengt dit mee, dat zelfs bij volledige benutting van de productiedrempel van 351 027,73 ton quotumsuiker een heffing van 13,87 EUR per ton quotumsuiker wordt opgelegd. De oplegging van een dergelijke heffing is onevenredig.

30. Bovendien wordt suiker die door de betrokken ondernemingen als quotumsuiker wordt geproduceerd maar de productiedrempel overschrijdt, ingevolge artikel 1, lid 4, van verordening nr. 290/2007 beschouwd als overtollige suiker, die industriële suiker kan worden dan wel als quotumsuiker wordt overgeboekt naar het volgende verkoopseizoen. In beide gevallen zou de oplegging van een productieheffing op de overtollige suiker onevenredig zijn. Aangezien voor industriële suiker slechts ongeveer de helft van de referentieprijs voor quotumsuiker kan worden verkregen, weegt de nominaal gelijk blijvende productieheffing van 12 EUR per ton voor de als industriële suiker gebruikte overtollige suiker uiteindelijk dubbel zo zwaar als de productieheffing voor quotumsuiker. Indien de overtollige suiker daarentegen naar het volgende verkoopseizoen wordt overgeboekt, resulteert dit in een dubbele belasting van de overtollige suiker, waarop de productieheffing uiteindelijk in twee verkoopseizoenen zou worden toegepast.

31. Bovendien lagen de inkomsten uit de productieheffing hoger dan de uitgaven in het kader van de GMO voor suiker, zodat de toepassing van de productieheffing op feitelijk niet-gebruikte quota niet noodzakelijk of vereist is.

32. Ook de Republiek Polen en de Republiek Litouwen zijn van mening dat artikel 16 van verordening nr. 318/2006 inbreuk maakt op het evenredigheidsbeginsel, voor zover de productieheffing op grond van die bepaling tevens moet worden toegepast op quotumsuiker die aan de markt is onttrokken. Dienaangaande voeren de Republiek Polen en de Republiek Litouwen onder meer aan, dat de aan de markt onttrokken quotumsuiker voor de Europese Gemeenschap geen uitgaven in het kader van de GMO voor suiker meebrengt. Aangezien de productieheffing volgens punt 19 van de considerans van verordening nr. 318/2006 tot doel heeft bij te dragen in de financiering van de met de GMO in de sector suiker gemoeide uitgaven, zou het onevenredig zijn ook een heffing te leggen op aan de

markt onttrokken, kostenneutrale quotumsuiker. De Republiek Polen wijst voorts op de — haar inziens onaanvaardbare — financiële gevolgen van een behandeling van die suiker als overtollige suiker dan wel van een overboeking als quotumsuiker naar het volgende verkoopseizoen. De Republiek Litouwen voert tevens aan dat de suikerproducenten van wie het quotum is beperkt, worden geconfronteerd met een onevenredige financiele last, aangezien zij geen winst kunnen genereren met de reeds geproduceerde suiker. Bovendien ondervinden deze ondernemingen grote moeilijkheden bij de verkoop van de hoeveelheden suiker die zijn geproduceerd boven het ingevolge de preventieve onttrekking aan de markt verminderde quotum. Volgens de Republiek Polen heeft artikel 16 van verordening nr. 318/2006 ten slotte een technisch karakter, zodat de gemeenschapswetgever op dat gebied niet over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt.

33. Volgens verzoekster alsmede de Republiek Litouwen berust de schending van het discriminatieverbod bij een berekening van de productieheffing op basis van het totale toegekende suikerquotum in het bijzonder op het feit dat het onttrekkingspercentage ingevolge artikel 19 van verordening nr. 318/2006 juncto artikel 1, lid 2, sub c, van verordening nr. 290/2007 van lidstaat tot lidstaat verschilt, zodat de last van de productieheffing voor de ondernemingen verschilt naargelang van de lidstaat waarin zij zijn gevestigd.

34. Volgens de Commissie en de Raad lijdt het geen twijfel dat een uitlegging van artikel 16 van verordening nr. 318/2006 in die zin dat de productieheffing moet worden berekend op basis van het totale toegekende suikerquotum, verenigbaar is met de algemene beginselen van evenredigheid en non-discriminatie. Op grond dat de verwijzende rechter geen enkel argument heeft aangevoerd ter onderbouwing van zijn twijfel betreffende de verenigbaarheid van artikel 16 met het gemeenschapsrechtelijke discriminatieverbod, hebben de Commissie en de Raad zich in hun schriftelijke opmerkingen beperkt tot het onderzoek van het verwijt van schending van het evenredigheidsbeginsel.

35. In dat verband verwijzen de Commissie en de Raad in de eerste plaats naar de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de gemeenschapswetgever op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid beschikt. Aan de wettigheid van een op dit gebied vastgestelde maatregel kan bijgevolg slechts worden afgedaan, wanneer de maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel. Tegen die achtergrond is doorslaggevend, dat de productieheffing weliswaar dient bij te dragen in de financiering van de uitgaven in het kader van de GMO voor suiker, maar niet is gekoppeld aan bepaalde uitgaven. Er is met andere woorden geen sprake van bestemmingsontvangsten, zodat volgens de Commissie zelfs de omstandigheid, dat de ontvangsten in een bepaald verkoopseizoen hoger uitvielen dan de uitgaven, niet relevant

is voor de beoordeling van de rechtmatigheid van artikel 16 van verordening nr. 318/2006.

36. Daarenboven zijn de Commissie en de Raad van mening dat een berekening van de productieheffing op basis van het totale suikerquotum van de suikerproducerende ondernemingen ook inhoudelijk doelmatig en zinvol is. De marktonttrekking in een bepaald jaar heeft immers geen definitieve verlaging van het productiequotum tot gevolg. Bovendien moet ieder verkoopseizoen afzonderlijk worden beschouwd, zodat er geen sprake kan zijn van dubbele belasting van quotumsuiker. Ook zijn de economische gevolgen van de opneming van de aan de markt onttrokken hoeveelheden suiker in de berekeningsgrondslag van de productieheffing beperkt, temeer daar de onttrekking aan de markt juist een algemene stijging van de prijs voor quotumsuiker tot gevolg heeft. Ten slotte wijst de Commissie erop, dat de in punt 19 van de considerans van verordening nr. 318/2006 vermelde doelstelling, bij te dragen in de financiering van de met de GMO in de sector suiker gemoeide uitgaven, in die zin moet worden opgevat, dat deze uitgaven alle kosten omvatten, die voortvloeien uit de verschillende maatregelen in de suikersector, met inbegrip van het groot aantal verschillende marktondersteunende maatregelen.

37. Ter terechtzitting heeft de Commissie haar standpunt nog aangevuld met de opmerking dat de productieheffing een bijdrage dient te leveren aan de dekking van de communautaire uitgaven in de sector suiker, die moeten worden geraamd op meer dan 1 500 miljoen EUR per jaar, en dus vele malen hoger liggen dan de inkomsten uit de productieheffing.

VI — Juridische beoordeling

A — *Inleidende opmerkingen*

38. Met verordening nr. 318/2006, verordening (EG) nr. 319/2006 van de Raad van 20 februari 2006 houdende wijziging van verordening (EG) nr. 1782/2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers [5], en verordening (EG) nr. 320/2006 van de Raad van 20 februari 2006 tot instelling van een tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie in de Europese Gemeenschap en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1290/2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [6] heeft de gemeenschapswetgever een diepgaande hervorming van de Europese suikermarktordening ingeleid. Door de

5 — PB L 58, blz. 32.
6 — PB L 58, blz. 42.

nieuwe regeling is een sedert bijna 40 jaar verregaand ongewijzigd stelsel [7] deel gaan uitmaken van de algemene hervorming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (hierna: „GLB") [8].

39. Het doel van deze hervorming van de GMO voor suiker was de geleidelijke afschaffing van het interventiemechanisme en de interventieprijs voor suiker. Met het oog daarop werd de interventieprijs voor suiker vervangen door een referentieprijs, die in de periode bestreken door de verkoopseizoenen 2006/2007 tot 2009/2010 in vergelijking met de interventieprijs met in totaal 36 % werd verlaagd. De referentieprijs moest in beginsel worden bereikt door een beperking van het suikeraanbod op de Europese markt, en daartoe werd in het kader van een herstructureringsfonds voorzien in financiële stimulansen voor in mededingingsopzicht zwakkere suikerproducenten om niet langer te produceren.

Naast die structurele maatregelen ter inkrimping van onrendabele productiecapaciteit in de Gemeenschap werd de Commissie bovendien de bevoegdheid toegekend om in geval van een dreigend overaanbod van suiker te besluiten tot onttrekking aan de markt van suiker, teneinde het structurele marktevenwicht in stand te houden bij een prijsniveau dat dicht bij de op een bepaald ogenblik vastgestelde referentieprijs ligt.

40. Die verlaging van de marktsteun in de sector suiker werd — althans gedeeltelijk — gecompenseerd door een verhoging van de directe inkomenssteun voor landbouwondernemingen. Aldus werd in stappen overgeschakeld van een beleid van prijs- en productiesteun in de sector suiker naar een beleid van van de productie ontkoppelde inkomenssteun voor de landbouwers.

B — *Eerste prejudiciële vraag*

41. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen op welke grondslag de in artikel 16 van verordening nr. 318/2006 vastgestelde productieheffing dient te worden berekend.

7 — De gemeenschappelijke ordeningen der markten in de sector suiker werden tot dan gekenmerkt door hun regelingen voor de ondersteuning van de prijzen en de toekenning van quota. Het in 1967 door middel van de GMO voor suiker ontworpen quotastelsel maakte het bovendien mogelijk relatief hoge prijzen te handhaven zonder overschotten te produceren. Het quotastelsel zou oorspronkelijk slechts van voorbijgaande aard zijn en in het jaar 1975 eindigen, maar het werd herhaaldelijk verlengd. Later zijn wijzigingen aangebracht die dit stelsel flexibeler maakten, teneinde een verhoging van de quota ten gunste van efficiëntere suikerproducenten mogelijk te maken. Zie Olmi, G., *Politique agricole commune*, Brussel 1991, blz. 173; Priebe, R., in: Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, deel I, artikel 34 EG, punt 57 (39e supplement, stand juli 2009).

8 — Zie betreffende de achtergronden van de hervorming van de GMO voor suiker Swinbank, A., „EU Sugar Policy: An Extraordinary Story of Continuity, But Then Change", *Journal of World Trade* 2009, blz. 603-620. Zie voor een analyse van de hoofdlijnen van de hervorming in vergelijking met de tot de tot dusver geldende marktordening voor suiker: Michel, J., en Merten-Lentz, K., „La réforme du marché du sucre communautaire", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2005, blz. 671-676; Barents, R., „De zure smaak van Europese suiker", *NTER* 2005, blz. 228-235.

42. Theoretisch beschouwd kan de productieheffing overeenkomstig artikel 16 van verordening nr. 318/2006 op basis van vier verschillende berekeningsgrondslagen worden berekend, te weten:

1. het aan de suikerproducerende ondernemingen in een bepaald verkoopseizoen toegekende suikerquotum (= het suikerquotum in de zin van artikel 7 van verordening nr. 318/2006, vermeerderd met het extra suikerquotum in de zin van artikel 8 van die verordening);

2. het aan de suikerproducerende ondernemingen in een bepaald verkoopseizoen toegekende suikerquotum na aftrek van het voor dat verkoopseizoen vastgestelde onttrekkingspercentage in de zin van artikel 19 van verordening nr. 318/2006. Bij deze berekeningswijze zou eerst het onttrekkingspercentage in mindering worden gebracht op het suikerquotum. Vervolgens zou het daaruit resulterende suikerquotum, waaruit de onttrekking aan de markt is weggezuiverd, dienen als berekeningsgrondslag van de productieheffing. De berekeningsgrondslag zou dan overeenkomen met de productiedrempel in de zin van artikel 1, lid 2, sub a en b, van verordening nr. 290/2007;

3. de hoeveelheid suiker, die door de suikerproducerende ondernemingen in een bepaald verkoopseizoen is geproduceerd, beperkt tot het toegekende suikerquotum (= de quotumsuiker in de zin van artikel 2, punt 5, van verordening nr. 318/2006);

4. de hoeveelheid suiker, die door de suikerproducerende ondernemingen in een bepaald verkoopseizoen is geproduceerd, beperkt tot de productiedrempel.

43. De twijfels van de verwijzende rechter aangaande de bepaling van de berekeningsgrondslag van de productieheffing alsook de sterk uiteenlopende voorgestelde antwoorden van de partijen die deelnemen aan de prejudiciële procedure zijn te wijten aan de onnauwkeurige bewoordingen van artikel 16 van verordening nr. 318/2006. Daarin wijzen in het bijzonder het opschrift „productieheffing" alsook de vaststelling van die heffing op „12,00 EUR per ton Quotenzucker" in lid 2 van [de Duitse taalversie van] die bepaling in de richting van een berekeningswijze die uitgaat van de in het betrokken verkoopseizoen daadwerkelijk geproduceerde hoeveelheden suiker. De bewoordingen van lid 1 en lid 3 van artikel 16 knopen daarentegen ondubbelzinnig aan bij de voor het betrokken verkoopseizoen toegekende suikerquota, die los van de feitelijke productie moeten worden vastgesteld. Deze tekstuele contradictie is tevens terug te vinden in de meeste andere taalversies van artikel 16 van verordening nr. 318/2006. [9]

9 — Het opschrift „Produktionsabgabe" [in de Duitse taalversie] luidt in het Frans „taxe à la production", in het Sloveens „Proizvodna dajatev", in het Engels „Production charge", in het Deens „Produktionsafgift", in het Spaans „Canon de producción" en in het Portugees „Encargo de produção". In die taalversies wordt in lid 2 van artikel 16 uitgegaan van de „sucre sous quota", „kvotnega sladkorja", „quota sugar", „kvotesukker", „azúcar de cuota" en „açúcar de quota", terwijl in lid 1 en in lid 3 wordt verwezen naar de „quota de sucre" „kvote za sladkor", „sugar quota", „sukkerkvote", „cuotas de azúcar" en „quotas de açúcar". In de Nederlandse versie luidt het opschrift weliswaar „Productieheffing", maar vervolgens wordt in lid 2 — net zoals in de leden 1 en 3 — het begrip „suikerquotum" — en niet „quotumsuiker" — gebruikt.

44. Gelet op deze dubbelzinnige bewoordingen van artikel 16 van verordening nr. 318/2006 kan in het onderhavige geval alleen een oplossing worden gevonden in een systematische en teleologische uitlegging. In het kader van de uitlegging van het gemeenschapsrecht heeft het doel van een regeling immers voorrang op de onduidelijke bewoordingen ervan. [10]

45. Op basis van een systematische en teleologische uitlegging van artikel 16 van verordening nr. 318/2006 kom ik tot de conclusie dat slechts een berekeningswijze waarbij het in een bepaald verkoopseizoen toegekende suikerquotum in aanmerking wordt genomen als berekeningsgrondslag van de productieheffing, verenigbaar is met de inhoud en de doelen van die verordening.

46. Een eerste belangrijke aanwijzing dat de productieheffing moet worden berekend op basis van de in een bepaald verkoopseizoen aan de suikerproducerende ondernemingen toegekende suikerquota, is te vinden in artikel 16, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 318/2006. Volgens die bepaling dienen de suikerproducerende ondernemingen de productieheffing uiterlijk eind februari van het betrokken verkoopseizoen te betalen. Gelet op de omstandigheid, dat het verkoopseizoen volgens artikel 1, lid 2, van verordening nr. 318/2006 op 1 oktober van een bepaald jaar begint en op 30 september van het daaraanvolgende jaar eindigt, betekent dit dat de productieheffing dient te worden betaald op een tijdstip waarop de suiker nog niet is geproduceerd. Aangezien de hoeveelheden suiker die de betrokken ondernemingen uiteindelijk zullen produceren, op de vervaldatum van de productieheffing niet met zekerheid kunnen worden vastgesteld, komt de hoeveelheid suiker die in het kader van de suikerquota — waarop in voorkomend geval de onttrekking aan de markt in mindering is gebracht — daadwerkelijk is geproduceerd, alleen al om louter praktische redenen niet in aanmerking als berekeningsgrondslag van de productieheffing.

47. Bovendien blijkt uit de systematiek van artikel 16 van verordening nr. 318/2006 duidelijk dat de gemeenschapswetgever er principieel voor heeft gekozen om de „productieheffing" te leggen op het toegekende suikerquotum en niet op de daadwerkelijk geproduceerde hoeveelheid suiker.

48. In lid 1 van artikel 16 van verordening nr. 318/2006 is het beginsel neergelegd, dat een heffing wordt gelegd op het „suikerquotum" dat in het bezit is van ondernemingen die suiker produceren. In [de Duitse taalversie van] lid 2 wordt het bedrag van die heffing vastgesteld op 12 EUR per ton „Quotenzucker" (quotumsuiker). In lid 3 worden de praktische modaliteiten van de heffing gepreciseerd, in die zin dat zij uiterlijk eind februari van het betrokken verkoopseizoen door de lidstaten wordt geïnd. Lid 4 ten slotte regelt de mogelijkheid om de telers van suikerbieten of suikerriet of de leveranciers van cichorei te doen bijdragen in de financiering van de heffing.

10 — In die zin ook Riesenhuber, K., *Europäische Methodenlehre*, Berlijn 2006, blz. 266, punt 51.

49. Systematisch gezien is in lid 1 van artikel 16 van verordening nr. 318/2006 de grondregel neergelegd, dat vanaf het verkoopseizoen 2007/2008 een heffing wordt gelegd op de suikerquota die in het bezit zijn van suikerproducerende ondernemingen. In lid 2 wordt het bedrag van die heffing vastgesteld op 12 EUR per ton. Inhoudelijk gezien staat in lid 2 derhalve de vaststelling van de hoogte van de heffing — 12 EUR per ton — centraal, en niet de bepaling van de — reeds in lid 1 vastgestelde — heffingsgrondslag. Tegen die achtergrond is het gebruik van het begrip „Quotenzucker" („quotumsuiker") in [de Duitse taalversie van] lid 2 van artikel 16 van verordening nr. 318/2006 duidelijk een redactiefout van de gemeenschapswetgever, temeer daar lid 3 van die bepaling opnieuw verwijst naar de aan de ondernemingen toegekende quota.

50. Het hanteren van de aan de ondernemingen toegekende quota als heffingsgrondslag en de daaruit resulterende ontkoppeling van de door die ondernemingen te betalen „productieheffing" van de feitelijk geproduceerde hoeveelheid suiker is voorts in overeenstemming met de van de productie ontkoppelde inkomenssteun voor landbouwers, een van de essentiële onderdelen van de hervorming van de GMO voor suiker.[11] Overigens kunnen de suikerproducerende ondernemingen op grond van artikel 16, lid 4, van verordening nr. 318/2006 van die producenten verlangen dat zij tot 50 % van de betrokken productieheffing voor hun rekening nemen.

11 — Zie de punten 39 en volgende van de onderhavige conclusie.

51. Tegen die achtergrond mist ook zijn doel het door verzoekster en het Koninkrijk Spanje aangevoerde teksthistorische argument, volgens hetwelk het begrip „productieheffing" in de basisverordeningen inzake de GMO voor suiker die aan de vigerende basisverordeningen voorafgingen[12], steeds zou zijn gebruikt in de zin van een heffing op de in het betrokken tijdvak geproduceerde hoeveelheden suiker. Gelet op het feit dat verordening nr. 318/2006 de GMO voor suiker grondig heeft hervormd en op een nieuwe financiële basis heeft gegrondvest, moet de onveranderde benaming van de verschuldigde heffing worden beschouwd als een misleidend overblijfsel uit de tekst van de daaraan voorafgaande verordeningen, waaraan bijgevolg geen inhoudelijke conclusies kunnen worden verbonden op het punt van de bepaling van de heffingsgrondslag van de heffing.

52. Voor de berekening van de in artikel 16 van verordening nr. 318/2006 vastgestelde productieheffing moet derhalve worden uitgegaan van het suikerquotum dat in een bepaald verkoopseizoen aan de suikerproducerende ondernemingen is toegekend. Evenwel moet nog worden opgehelderd, of daarbij het onttrekkingspercentage in de zin van artikel 19 van die verordening in aanmerking moet worden genomen. Gelet op de

12 — Verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, PB L 178, blz. 1, alsmede verordening (EG) nr. 2038/1999 van de Raad van 13 september 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, PB L 252, blz. 1.

omvorming van dit onttrekkingspercentage in een productiedrempel in artikel 1, lid 2, sub a en b, van verordening nr. 290/2007 [13] rijst dus de vraag, of bij de berekening van de productieheffing het onttrekkingspercentage in mindering moet worden gebracht op het suikerquotum, zodat de toepasselijke productiedrempel dus de heffingsgrondslag van de productieheffing zou vormen.

53. Mijns inziens moet die vraag ontkennend worden beantwoord.

54. Zoals ik reeds in mijn conclusie van 18 februari 2009 in de zaak Agrana Zucker heb benadrukt [14] en zoals het Hof in zijn arrest van 11 juni 2009 in die zaak heeft bevestigd [15], kan een marktonttrekking niet worden gelijkgesteld met een afstand van quota in de zin van verordening nr. 320/2006. Wanneer namelijk de mechanismen van het afstand doen van quota en het onttrekken aan de markt met elkaar worden vergeleken, blijkt dat deze zowel qua functie als qua doelstelling fundamenteel van elkaar verschillen. Terwijl eerstgenoemd mechanisme de definitieve afstand van het quotum met inbegrip van de ontmanteling respectievelijk de stillegging van de productie-installaties inhoudt, impliceert laatstgenoemd mechanisme slechts de tijdelijke onttrekking van de betrokken hoeveelheid suiker aan de markt, de opslag daarvan of de verkoop buiten de quota.

55. Dit functionele verschil berust op de verschillende doelstelling van de betrokken bepalingen. De sociaal aanvaardbare en milieuvriendelijke afstand van quota door in mededingingsopzicht zwakkere suikerproducenten vormt een van de middelen voor de met verordening nr. 320/2006 beoogde herstructurering van de suikerindustrie. Bij de onttrekking aan de markt gaat het daarentegen om een instrument van prijsondersteuning, dat volgens artikel 19, lid 1, van verordening nr. 318/2006 en punt 22 van de considerans van die verordening tot doel heeft het structurele marktevenwicht in stand te houden bij een prijsniveau dat dicht bij de referentieprijs ligt.

56. Aangezien de onttrekking aan de markt van suiker overeenkomstig het door de Commissie vastgestelde onttrekkingspercentage als zodanig geen afbreuk doet aan de suikerquota van de betrokken ondernemingen, bevat artikel 16 van verordening nr. 318/2006 geen tekstueel of systematisch aanknopingspunt voor de met name door de Republiek Litouwen verdedigde opvatting, dat het met het onttrekkingspercentage verlaagde suikerquotum de berekeningsgrondslag vormt voor de productieheffing waarin is voorzien bij artikel 16 van verordening nr. 318/2006.

57. Gelet op een en ander kom ik tot de conclusie dat artikel 16 van verordening

13 — In artikel 1, lid 2, sub a en b, van verordening nr. 290/2007 is in wezen bepaald dat de onttrekkingsverplichting slechts geldt voor de suiker die boven een productiedrempel wordt geproduceerd. Deze productiedrempel wordt berekend door het percentage van onttrekking aan de markt in mindering te brengen op het toegekende suikerquotum, wat voor het verkoopseizoen 2007/2008 normaliter resulteerde in een productiedrempel van 86,5 % van het toegekende suikerquotum.

14 — Mijn conclusie van 18 februari 2009 in de zaak Agrana Zucker (C-33/08, Jurispr. blz. I-5035, punten 40 en volgende).

15 — Arrest van 11 juni 2009, Agrana Zucker (C-33/08, punten 21 en volgende).

nr. 318/2006 aldus moet worden uitgelegd, dat ook het deel van het suikerquotum dat als gevolg van een onttrekking aan de markt krachtens artikel 19 van verordening nr. 318/2006 juncto artikel 1 van verordening nr. 290/2007 niet kan worden gebruikt, dient te worden opgenomen in de berekeningsgrondslag van de productieheffing.

C — *Tweede prejudiciële vraag*

1. Gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel

58. Met zijn tweede prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter om uitsluitsel over de vraag, of de berekening en de inning van de in artikel 16 van verordening nr. 318/2006 vastgestelde productieheffing op basis van het abstract toegekende suikerquotum verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel. Teneinde die vraag te beantwoorden, zal ik om te beginnen de toetsingsmaatstaf bespreken die in het kader van het onderzoek naar een vermeende schending van het evenredigheidsbeginsel op het gebied van het GLB moet worden gehanteerd. Vervolgens zal ik onderzoeken, of het van de productie losgekoppelde karakter van de heffing op grond van artikel 16 van verordening nr. 318/2006 moet worden aangemerkt als een schending van het evenredigheidsbeginsel.

a) Toetsingsmaatstaf

59. Volgens het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, mogen handelingen van gemeenschapsinstellingen niet buiten de grenzen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel. [16]

60. In het kader van de rechterlijke toepassing van het evenredigheidsbeginsel moet derhalve in beginsel worden uitgegaan van een uit drie stappen bestaand toetsingsschema [17], waarbij (i) de geschiktheid, (ii) de noodzakelijkheid en (iii) het evenredige karakter

16 — Arrest Agrana Zucker (aangehaald in voetnoot 15, punt 31); arresten van 7 september 2006, Spanje/Raad (C-310/04, Jurispr. blz. I-7285, punt 97); 12 juli 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 81); 5 oktober 1994, Crispoltoni e.a. (C-133/93, C-300/93, C-362/93, Jurispr. blz. I-4863, punt 41), en 13 november 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 13).

17 — Zie betreffende dit uit drie stappen bestaande onderzoeksschema: Simon, D., „Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de Justice des Communautés Européennes", *Petites affiches* 2009, punt 46, blz. 17, 20 en volgende. Volgens deze auteur bevatten sommige arresten echter nog twee extra toetsingsstappen: de toetsing van de rechtmatigheid van de nagestreefde doelstellingen en van de subjectieve beweegredenen voor de vaststelling van de betrokken maatregel.

van de betrokken maatregel moeten worden onderzocht. [18]

61. Ofschoon de toepassing van het evenredigheidsbeginsel ook op het gebied van het GLB meermaals is bevestigd, wijst het Hof er tevens in thans vaste rechtspraak op, dat de gemeenschapswetgever op dat gebied over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, en dat de rechterlijke toetsing van de inachtneming van dat beginsel op het gebied van het GLB zich derhalve dient te beperken tot het onderzoek, of de betrokken maatregel niet kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel. [19]

62. Volgens vaste rechtspraak is de vraag bij de evenredigheidstoetsing op het gebied van het GLB dus niet, of de door de wetgever vastgestelde maatregel de enig mogelijke of de best mogelijke maatregel was, doch of hij kennelijk ongeschikt was. [20]

63. Die beperking door het Hof van de toetsing van de evenredigheid tot een controle, of de betrokken maatregel kennelijk ongeschikt is, is geen specifiek kenmerk van het gebied van het GLB, maar geldt volgens vaste rechtspraak op alle gebieden waarop van de wetgever politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarop hij ingewikkelde beoordelingen moet maken, waarvoor hem bijgevolg een ruime beoordelings- en beslissingsmarge moet worden toegekend. [21]

64. Zoals ik reeds in een andere zaak heb opgemerkt [22], overtuigt deze rechtspraak en in het bijzonder de beperking daarin van de evenredigheidstoetsing tot een loutere toetsing van de geschiktheid mij niet. Mijns inziens leidt een dergelijke structurele beperking van de uit drie stappen bestaande evenredigheidstoetsing tot een éénfasige

18 — In sommige arresten beperkt het Hof zich evenwel tot de vaststelling dat volgens het evenredigheidsbeginsel de middelen waarmee een communautaire bepaling het gestelde doel beoogt te bereiken, passend moeten zijn en niet verder mogen gaan dan daarvoor noodzakelijk is. In zoverre het in die arresten gewoonlijk niet op de evenredigheid van de te toetsen maatregelen aankwam, kan daaruit niet de conclusie worden getrokken dat de evenredigheidstoetsing dient te verlopen volgens een uit twee stappen bestaand toetsingsschema, zonder inaanmerkingneming van het evenredige karakter van de betrokken maatregel.

19 — Arrest Agrana Zucker (aangehaald in voetnoot 15, punt 32); arrest van 14 mei 2009, Azienda Agricola Disarò Antonio e.a. (C-34/08, Jurispr. blz. I-4023, punt 76); arrest Spanje/Raad (aangehaald in voetnoot 16, punt 98); arresten van 23 maart 2006, Unitymark en North Sea Fishermen's Organisation (C-535/03, Jurispr. blz. I-2689, punt 57), en 16 maart 2006, Emsland-Stärke (C-94/05, Jurispr. blz. I-2619, punt 54); arresten Jippes e.a. (aangehaald in voetnoot 16, punt 82); Crispoltoni e.a. (aangehaald in voetnoot 16, punt 42), en Fedesa e.a. (aangehaald in voetnoot 16, punt 14), en arrest van 11 juli 1989, Schräder (265/87, Jurispr. blz. 2237, punt 22).

20 — Arresten Agrana Zucker (aangehaald in voetnoot 15, punt 33); Spanje/Raad (aangehaald in voetnoot 16, punt 99), en Jippes e.a. (aangehaald in voetnoot 16, punt 83).

21 — Zie arresten van 7 juli 2009, S.P.C.M. e.a. (C-558/07, Jurispr. blz. I-5783, punt 42); 12 juli 2005, Alliance for Natural Health e.a. (C-154/04 en C-155/04, Jurispr. blz. I-6451, punt 52); 14 december 2004, Arnold André (C-434/02, Jurispr. blz. I-11825, punt 46) en Swedish Match (C-210/03, Jurispr. blz. I-11893, punt 48), en 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco (C-491/01, Jurispr. blz. I-11453, punt 123). Zie ook arrest van 8 februari 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Jurispr. blz. I-675, punt 53).

22 — Zie mijn conclusie van 3 maart 2009 in de zaak Azienda Agricola Disarò Antonio e.a. (aangehaald in voetnoot 19, punten 61 en volgende).

geschiktheidscontrole tot een al te ruime uitholling van het tot het primaire recht behorende evenredigheidsbeginsel.

65. Voor de toepassing van het evenredigheidsbeginsel op het gebied van het GLB dient als uitgangspunt te worden aangenomen, dat uit de ruime discretionaire bevoegdheid van de gemeenschapswetgever niet volgt dat de door hem vastgestelde maatregelen aan rechterlijke toetsing zijn onttrokken. [23]

66. Tegen de door het Hof gevolgde aanpak, bestaande in de beperking van de toetsing van de evenredigheid op het gebied van het GLB tot een geschiktheidstoetsing, dient in het bijzonder te worden ingebracht dat in de vereisten van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid geen gradatie tot uitdrukking komt van één enkele gedachte. De toetsing van het noodzakelijke en niet onevenredige karakter van een maatregel heeft integendeel ten opzichte van de toetsing van de geschiktheid een eigen, voor de bescherming van het individu wezenlijk belang. Eerst in het kader van de toetsing van het noodzakelijke en niet onevenredige karakter van een maatregel worden het door de gemeenschapswetgever nagestreefde doel en de betrokken rechten van de particulieren „met elkaar in verband gebracht". Wordt slechts de geschiktheid van een maatregel getoetst, dan is er dus geen sprake van toetsing van de evenredigheid, maar slechts van een objectieve toetsing van de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid, waarbij de bescherming van het individu geen rol speelt. [24]

67. Aldus illustreren de hier aan de orde zijnde omstandigheden juist dat ingevolge een beperking van de evenredigheidstoetsing tot een loutere toetsing van de geschiktheid van de door de gemeenschapswetgever vastgestelde maatregel in bepaalde omstandigheden *de facto* wordt afgezien van iedere praktische toetsing van de evenredigheid van de betrokken maatregelen.

23 — Zij mijn conclusie van 3 maart 2009 in de zaak Azienda Agricola Disarò Antonio e.a. (aangehaald in voetnoot 19, punt 61) alsook mijn conclusie van 18 februari 2009 in de zaak Agrana Zucker (aangehaald in voetnoot 15, punt 51). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Sharpston van 14 juni 2007 in de zaak Zuckerfabrik Jülich (arrest van 8 mei 2008, C-5/06 en C-23/06–C-36/06, Jurispr. blz. I-3231, punt 65) alsook de conclusie van advocaat-generaal Kokott van 10 maart 2009 in de zaak S.P.C.M. e.a. (aangehaald in voetnoot 21, punten 69 en volgende), waarin er terecht op wordt gewezen dat ook op gebieden waarin ingewikkelde technische en/of politieke keuzes worden gemaakt en de gemeenschapswetgever dus over een ruime beoordelings- en beslissingsmarge beschikt, dient te worden getoetst of er maatregelen bestaan die even doeltreffend maar kennelijk minder bezwarend zijn, en of de vastgestelde maatregelen kennelijk onevenredig zijn aan de nagestreefde doelen. Zo niet, zou het tot het primaire recht behorende evenredigheidsbeginsel van zijn praktische werkzaamheid worden beroofd.

24 — Zie mijn conclusie van 3 maart 2009 in de zaak Azienda Agricola Disarò Antonio e.a. (aangehaald in voetnoot 19, punt 63). Zie dienaangaande ook von Danwitz, T., „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht", *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, blz. 391, 396, die opmerkt dat het evenredigheidsbeginsel bij een dergelijke benadering verwordt tot een controle van de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid.

68. Blijkens punt 19 van de considerans van verordening nr. 318/2006 werd de productieheffing ingevoerd om bij te dragen in de financiering van de uitgaven in het kader van de GMO voor suiker. Aangezien de productieheffing naar de aard ervan financiële inkomsten genereert voor de Gemeenschap, is een dergelijke heffing per definitie geschikt ter verwezenlijking van de door de gemeenschapswetgever vastgestelde doelstelling, ongeacht de gekozen berekeningsgrondslag van die heffing. In een geval als het onderhavige is dus bij de evenredigheidstoetsing juist de toetsing van het noodzakelijke en evenredige karakter van de door de gemeenschapswetgever vastgestelde productieheffing belangrijk.

69. Bovendien moet worden benadrukt dat het Hof in het kader van de evenredigheidstoetsing van communautaire maatregelen op gebieden waarop van de wetgever politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarop hij ingewikkelde beoordelingen moet maken, in weerwil van zijn principiële keuze om die toetsing te beperken tot een controle van het kennelijke ongeschikte karakter van de betrokken maatregelen, toch regelmatig rekening houdt met elementen die verband houden met het noodzakelijke en evenredige karakter van de te toetsen maatregelen. [25]

70. Ik ben dan ook van oordeel dat ook de maatregelen van de gemeenschapswetgever op het gebied van het GLB in beginsel in drie fasen moeten worden getoetst (het geschikt, noodzakelijk en niet onevenredig zijn). Aangezien het Hof evenwel niet als taak kan hebben, zijn eigen beoordelingen in de plaats te stellen van de sociale, economische of politieke keuzes van de gemeenschapswetgever, dient in het kader van de uit drie fasen bestaande evenredigheidstoetsing op dat gebied slechts te worden getoetst of, rekening houdend met het beoordelingsprerogatief van de gemeenschapswetgever, de betrokken maatregel kennelijk ongeschikt, kennelijk niet noodzakelijk of kennelijk onevenredig

25 — Zie bijvoorbeeld de arresten Agrana Zucker (aangehaald in voetnoot 15, punt 42); British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco (aangehaald in voetnoot 21, punten 126 en volgende), en Emesa Sugar (aangehaald in voetnoot 21, punten 54 en volgende). Zie ook Koch, O., *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Berlijn 2003, blz. 212, die benadrukt dat bijna alle arresten waarin het Hof de toetsing ogenschijnlijk tot de „ongeschiktheid" heeft beperkt, een analyse van mogelijke alternatieve maatregelen bevatten, en dat daarin soms ook uitvoerig is gemotiveerd waarom aan die maatregelen niet de voorkeur moest worden gegeven. Het begrip „kennelijke ongeschiktheid" is volgens die auteur dus slechts een synoniem voor een marginale toetsing in het kader van de uit meerdere stappen bestaande evenredigheidstoetsing. In die zin ook Kischel, U., „Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof", *EuR* 2000, blz. 380, 398 en volgende, die opmerkt dat het Hof aan zijn eigen bewoordingen, volgens welke de evenredigheidstoetsing op de betrokken gebieden moet worden beperkt tot een toetsing van de kennelijke ongeschiktheid, niet de betekenis toekent, die hun op het eerste gezicht dient toe te komen. Uit de betrokken beslissingen blijkt integendeel duidelijk, dat de discretionaire bevoegdheid van de gemeenschapswetgever de evenredigheid niet reduceert tot kennelijke ongeschiktheid, maar de evenredigheidstoetsing in haar geheel beperkt tot kennelijk onjuiste beoordelingen.

was. [26] Op die wijze kan de inachtneming van de beleidsmarge van de gemeenschapswetgever worden verzekerd, zonder het evenredigheidsbeginsel op dat gebied iedere praktische relevantie te ontnemen.

71. Gelet op een en ander kom ik tot de conclusie, dat bij de evenredigheidstoetsing op het gebied van het GLB een uit drie stappen bestaande toetsingsmaatstaf met beperkte toetsingsdiepgang moet worden gehanteerd. In het kader van het hoofdgeding dient derhalve met name te worden onderzocht, of de oplegging van de productieheffing en de van de productie losgekoppelde vaststelling van de berekeningsgrondslag, gelet op de door de gemeenschapswetgever nagestreefde doelen, kennelijk ongeschikt, kennelijk niet noodzakelijk of kennelijk onevenredig zijn.

b) Evenredigheidstoetsing

72. Blijkens punt 19 van de considerans van verordening nr. 318/2006 werd de productieheffing ingevoerd om bij te dragen in de financiering van de uitgaven in het kader van de GMO voor suiker. Uit de hiervóór gegeven gronden blijkt dat zowel de oplegging van de productieheffing als de vaststelling van het bedrag van de heffing op basis van het toegekende suikerquotum, zonder rekening te houden met de in voorkomend geval toepasselijke productiedrempels en overeenkomstige onttrekkingen aan de markt, niet kennelijk ongeschikt zijn om die doelstelling te verwezenlijken. [27]

73. Voorts zijn er mijn inziens geen aanwijzingen dat de toepassing van de productieheffing en de berekening van die heffing op basis van het toegekende suikerquotum kennelijk niet noodzakelijk waren.

74. Een maatregel is noodzakelijk, wanneer hij, onder de maatregelen die geschikt zijn om het nagestreefde doel te verwezenlijken, het betrokken belang of rechtsgoed het minst belast. [28]

75. Dat het de gemeenschapswetgever in beginsel vrij staat de suikerproducerende ondernemingen middels een productieheffing te doen bijdragen in de financiering van de GMO voor suiker, is wellicht onomstreden. Daarentegen wordt betwist, of de concrete modaliteiten van die heffing en in het bijzonder de berekening ervan op de — van de productie losgekoppelde — grondslag van de toegekende suikerquota noodzakelijk waren om die doelstelling te verwezenlijken.

26 — Zie mijn conclusie van 3 maart 2009 in de zaak Azienda Agricola Disarò Antonio e.a. (aangehaald in voetnoot 19, punten 62 en volgende).

27 — Zie de punten 67 en volgende van de onderhavige conclusie.

28 — Arrest Schräder (aangehaald in voetnoot 19, punt 21).

76. Met de ontkoppeling van de berekeningsgrondslag van de productie heeft de gemeenschapswetgever te kennen gegeven, de bijdrage van de suikerproducerende ondernemingen in de financiering van de GMO voor suiker aldus te willen organiseren, dat de verhouding tussen die financiële bijdrage en de suikerquota gedurende meerdere jaren constant kan blijven en dat die bijdrage tegelijkertijd reeds tijdens het lopende verkoopseizoen kan worden geïnd. Gelet op de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de gemeenschapswetgever op dat gebied beschikt, valt vanuit het oogpunt van de noodzaak van de maatregel niets aan te merken op de concrete modaliteiten van de heffing en de daarmee verbonden noodzaak om de berekeningsgrondslag van de productie losgekoppeld te definiëren.

77. Een andere reeks argumenten betreffende het gestelde niet-noodzakelijke karakter van de van de productie losgekoppelde heffing in de zin van artikel 16 van verordening nr. 318/2006 betreft de concrete verhouding tussen de uitgaven van de Gemeenschap in het kader van de GMO voor suiker en haar inkomsten uit die productieheffing. In dat verband wordt met name aangevoerd, dat de inkomsten uit de productieheffing hoger lagen dan de te dekken uitgaven.

78. Blijkens punt 19 van de considerans van verordening nr. 318/2006 werd de productieheffing ingevoerd om de suikerproducerende ondernemingen te doen bijdragen in de financiering van de uitgaven in het kader van de GMO voor suiker.

79. Zou blijken dat de modaliteiten van de productieheffing aldus zijn vastgesteld dat de inkomsten van de Gemeenschap uit die heffing de daarmee te financieren uitgaven gewoonlijk overschrijden, dan zouden zij moeten worden aangemerkt als kennelijk niet noodzakelijk en dus als in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

80. In dat verband mag evenwel niet uit het oog worden verloren, dat de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de gemeenschapswetgever op het gebied van het GLB beschikt en die een beperkte rechterlijke toetsing van de uitoefening ervan impliceert, zich volgens vaste rechtspraak niet enkel uitstrekt tot de aard en de draagwijdte van de vast te stellen bepalingen, maar tot op zekere hoogte ook tot de vaststelling van de gegevens die eraan ten grondslag worden gelegd. [29]

81. De uitgaven van de Gemeenschap als gevolg van de hervorming van de sector suiker werden door de Commissie in haar mededeling aan de Raad en het Europees Parlement van 14 juli 2004 [30] op circa 1 540 miljoen EUR per jaar geraamd, waardoor die jaarlijkse

29 — Zie arrest Spanje/Raad (aangehaald in voetnoot 16, punt 121); arresten van 25 oktober 2001, Italië/Raad (C-120/99, Jurispr. blz. I-7997, punt 44); 5 oktober 1999, Spanje/Raad (C-179/95, Jurispr. blz. I-6475, punt 29); 19 februari 1998, NIFPO en Northern Ireland Fishermen's Federation (C-4/96, Jurispr. blz. I-681, punten 41 en volgende); 29 februari 1996, Commissie/Raad (C-122/94, Jurispr. blz. I-881, punt 18), en 29 oktober 1980, Roquette Frères/Raad (138/79, Jurispr. blz. 3333, punt 25).

30 — Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa via het hervormde GLB — hervorming van de suikersector, COM(2004) 499 def., blz. 12 en volgende.

kosten zouden overeenstemmen met het status-quoscenario. De kosten voor het GLB van de nieuwe, voor de sector suiker voorgestelde maatregelen, waarbij de van de productie losgekoppelde rechtstreekse steunverlening aan de producenten het belangrijkste element vormt, zouden worden gecompenseerd door de besparingen die voortvloeien uit een aanzienlijke vermindering van de uitgaven voor uitvoerrestituties en de afschaffing van de productierestitutie voor de chemische en de farmaceutische sector en van de raffinagesteun. Bij volledige uitvoering van de voor de sector voorgestelde maatregelen zou met de rechtstreekse inkomenssteun een bedrag van 1 340 miljoen EUR gemoeid zijn, terwijl de uitgaven voor uitvoerrestituties voor suiker en uitvoerrestituties voor suiker in uitgevoerde verwerkte producten op telkens ongeveer 100 miljoen EUR worden geschat. In haar — licht gewijzigde — voorstel voor een verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker [31] wees de Commissie wederom op de budgettaire neutraliteit van de voorgestelde hervorming. Als belangrijkste uitgavenpost worden ook hier de ontkoppelde rechtstreekse steunverlening aan de producenten genoemd, waarvoor de kosten voortaan 1 542 miljoen EUR per verkoopseizoen zouden bedragen.

82. Uit de door verzoekster als bijlage overgelegde nota van de Raad van 3 november 2005, waarin de financiële consequenties van de hervorming van de sector suiker in tabelvorm zijn weergegeven, blijkt bovendien, dat ook de Raad met ingang van verkoopseizoen 2007/2008 rekende met uitgaven tussen 1 550 en 1 600 miljoen EUR, waarbij de kosten voor de directe inkomenssteun tevens werden geraamd op 1 542 miljoen EUR per verkoopseizoen.

83. Bij een vergelijking van die geraamde uitgaven met de financiële consequenties van de in artikel 16 van verordening nr. 318/2006 vastgestelde productieheffing wordt meteen duidelijk dat de totale opbrengst van de heffing veel lager ligt dan de geraamde jaarlijkse uitgaven van de Gemeenschap in de sector suiker. [32] Tegen die achtergrond is ook een verwijzing naar het arrest van 8 mei 2008, Zuckerfabrik Jülich [33], niet relevant. In dat arrest heeft het Hof zich immers uitgesproken tegen een uitlegging van de — toentertijd toepasselijke — productieheffing die ertoe zou kunnen leiden dat de aan de Gemeenschap

31 — COM(2005) 263 def., punt 5 van de toelichting.

32 — Volgens artikel 16, lid 2, van verordening nr. 318/2006 wordt de productieheffing vastgesteld op 12 EUR per ton suikerquotum of inulinestroopquotum en op 6 EUR per ton isoglucosequotum. In bijlage III bij die verordening worden de nationale en regionale quota vastgesteld op in totaal maximaal 17 440 537 ton voor suiker, 507 680 ton voor isoglucose en 320 718 ton voor inulinestroop. In bijlage IV worden de extra suikerquota vastgesteld op in totaal maximaal 1 100 000 ton voor suiker en 103 000 ton voor isoglucose. Bijgevolg bedraagt de door alle suikerproducerende ondernemingen te betalen productieheffing mathematisch maximaal circa 230 miljoen EUR, ongeacht de afstand van quota die inmiddels zou hebben plaatsgevonden.

33 — Aangehaald in voetnoot 23.

verschuldigde heffingen hoger zouden uitvallen dan de te dekken uitgaven.

84. In dit verband moet ook verzoeksters argument, dat de productieheffing er niet toe strekt de directe inkomenssteun te financieren en bijgevolg hoger is dan de overige communautaire uitgaven in het kader van de GMO voor suiker, stellig worden afgewezen. Ongeacht de vraag of de communautaire uitgaven voor de van de productie ontkoppelde rechtstreekse steunverlening aan de producenten in de sector suiker begrotingstechnisch moeten worden aangemerkt als „met de GMO in de sector suiker gemoeide uitgaven", blijkt ondubbelzinnig uit de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 318/2006, dat het zwaartepunt van de communautaire uitgaven in de sector suiker voortaan hoofdzakelijk bij die rechtstreekse steunverlening moest komen te liggen. Tegen die achtergrond moet de in punt 19 van de considerans van die verordening geformuleerde doelstelling van de productieheffing aldus worden opgevat dat die heffing tevens werd gezien als een bijdrage in de financiering van de uitgaven voor de van de productie ontkoppelde rechtstreekse steunverlening.

85. Gelet op die overwegingen zijn de toepassing van de productieheffing en de berekening ervan op basis van het toegekende suikerquotum mijns inziens niet kennelijk niet noodzakelijk voor de verwezenlijking van het door de gemeenschapswetgever nagestreefde doel, namelijk van de suikerproducerende ondernemingen een bijdrage in de financiering van de uitgaven van de gemeenschap in de sector suiker te verlangen.

86. Ten slotte is er ook geen sprake van een kennelijk onevenredige verhouding tussen de nagestreefde doelen en de veroorzaakte nadelen.

87. In dat verband wordt vooral bekritiseerd dat een berekening van de productieheffing op basis van het toegekende suikerquotum met zich meebrengt dat de heffing voor een deel op in feite niet-bestaande suiker wordt gelegd indien — zoals in het hoofdgeding — de productie de productiedrempel niet overschrijdt. Indien daarentegen de geproduceerde quotumsuiker de productiedrempel overschrijdt, dan zou deze in geval van overboeking ervan als quotumsuiker in het volgende verkoopseizoen tweemaal met dezelfde heffing worden belast. In het geval van herkwalificatie in industriële suiker zou de gelijkblijvende productieheffing onevenredig hoog zijn.

88. Ik vind deze argumenten niet overtuigend.

89. Zij hebben gemeen dat zij de gevolgen van de oplegging van de heffing uitsluitend formuleren in verhouding tot de aan de markt

onttrokken quotumsuiker. Daarmee gaan zij evenwel voorbij aan de omstandigheid dat de productieheffing door de gemeenschapswetgever in de uitoefening van zijn ruime discretionaire bevoegdheid werd geconcipieerd als een van de productie losstaande quotumheffing. Aan het evenredige karakter van die heffing kan bijgevolg niet worden afgedaan door zich te baseren op de gevolgen ervan voor een relatief kleine subcategorie van de quotumsuiker, namelijk die welke aan de markt is onttrokken. Het evenredige karakter dient integendeel te worden getoetst in de context van de algemene systematiek van die regeling, waarbij rekening wordt gehouden met alle voor- en nadelen van de van de productie losstaande quotumheffing.

90. Aangezien de gemeenschapswetgever het toegekende suikerquotum heeft genomen als grondslag voor de berekening van de productieheffing, heeft hij een systeem van heffingen ingevoerd, waarin deze ook bij onderbenutting van het suikerquotum worden opgelegd op basis van het volledige suikerquotum. Oorzaken van een dergelijke onvolledige benutting van het suikerquotum kunnen niet alleen een mislukte oogst, andere moeilijkheden, of een vrije economische beslissing van de suikerproducerende onderneming zijn, maar ook een beslissing van de Commissie waarmee voor een bepaald verkoopseizoen de onttrekking van suiker aan de markt wordt gelast.

91. Zo een suikerproducerende onderneming haar suikerquotum niet volledig kan of mag benutten, kan zij minder suiker tegen de marktprijs verkopen of door verkoop aan de nationale interventiebureaus [34] te gelde maken. Aangezien de heffing is gebaseerd op het quotum en niet op de daadwerkelijk verkochte hoeveelheden suiker, blijft zij ook constant wanneer de inkomsten van de suikerproducerende ondernemingen uit de verkoop van hun suiker teruglopen.

92. Ofschoon die omstandigheid beslist een financieel nadeel kan vormen voor de suikerproducerende ondernemingen, is zij niet kennelijk onevenredig aan de door de gemeenschapswetgever nagestreefde doelstelling, de suikerproducerende ondernemingen door middel van een vooraf te betalen, zo constant mogelijke bijdrage te doen bijdragen in de financiering van de GMO voor suiker.

93. In het kader van die belangenafweging mag in het bijzonder niet uit het oog worden verloren, dat met de hervorming van de GMO voor suiker ook de van de productie ontkoppelde inkomenssteun voor landbouwers werd verhoogd. [35] In de algemene opzet

34 — Op grond van artikel 18, lid 2, van verordening nr. 318/2006 bedraagt de interventieprijs voor quotumsuiker 80 % van de voor het volgende verkoopseizoen geldende referentieprijs. Die interventiemogelijkheid is zowel in de tijd beperkt (tot de verkoopseizoenen 2006/2007—2009/2010) als in omvang (tot een totale hoeveelheid van 600 000 ton per verkoopseizoen voor de Gemeenschap).

35 — Zie punt 40 van de onderhavige conclusie.

van de GMO voor suiker sluit de van de productie losgekoppelde heffing krachtens artikel 16 van verordening nr. 318/2006 derhalve zonder meer aan bij de grondgedachte van de hervorming van de GMO voor suiker.

94. Bovendien blijkt uit een cijfermatige analyse van de gevolgen van de onderbenutting van het suikerquotum voor de verhouding tussen de door de suikerproducerende ondernemingen verschuldigde heffing en hun inkomsten uit de verkoop van quotumsuiker duidelijk, dat het constante karakter van de heffing niet tot gevolg heeft dat die ondernemingen een onevenredig zware last wordt opgelegd. Zo blijkt uit verzoeksters eigen berekeningen dat, zelfs in een geval als het onderhavige waarin de Commissie een hoog percentage van onttrekking aan de markt heeft vastgesteld, te weten 13,5 %, bij volledige benutting van de productiedrempel de heffing ten aanzien van de op de markt gebrachte quotumsuiker louter rekenkundig slechts stijgt van 12 EUR per ton tot 13,87 EUR per ton. Gelet op de referentieprijs van 631,90 EUR per ton in het verkoopseizoen 2007/2008 — die door die onttrekking aan de markt juist moest worden gegarandeerd — impliceert de aldus berekende stijging van de heffing per ton op de markt gebrachte quotumsuiker geen onevenredige last voor de suikerproducerende ondernemingen, temeer daar deze volgens artikel 16, lid 4, van verordening nr. 318/2006 van de telers van suikerbieten of suikerriet of van de leveranciers van cichorei kunnen verlangen dat deze tot 50 % van de betrokken productieheffing voor hun rekening nemen. [36]

95. Gelet op een en ander kom ik tot de conclusie dat zowel de toepassing als de berekening van de in artikel 16 van verordening nr. 318/2006 vastgestelde productieheffing op basis van het abstract toegekende suikerquotum, gelet op het met die heffing nagestreefde doel en de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de gemeenschapswetgever op het gebied van het GLB beschikt, niet kennelijk ongeschikt of kennelijk niet-noodzakelijk, en evenmin kennelijk onevenredig zijn. Mitsdien is artikel 16 van verordening nr. 318/2006 verenigbaar met het evenredigheidsbeginsel.

2. Gestelde schending van het discriminatieverbod

a) Ontbreken van een uitdrukkelijke nadere toelichting bij de gestelde schending in het verzoek om een prejudiciële beslissing

96. Ofschoon de verwijzende rechter met zijn tweede prejudiciële vraag het Hof uitdrukkelijk verzoekt om uitsluitsel over de vraag of

36 — Ter terechtzitting heeft verzoekster overigens bevestigd, dat zij gebruik heeft gemaakt van die mogelijkheid om de landbouwers te doen bijdragen in de financiering van de productieheffing.

artikel 16 van verordening nr. 318/2006 verenigbaar is met het uit artikel 34 EG voortvloeiende discriminatieverbod, bevat het verzoek om een prejudiciële beslissing geen uitdrukkelijke analyse of weergave van de omstandigheden of overwegingen die de verwijzende rechter tot het stellen van die vraag hebben gebracht. Tegen deze achtergrond zijn de Raad noch de Commissie ingegaan op de vraag, of de van de productie ontkoppelde berekening en toepassing van de in artikel 16 van verordening nr. 318/2006 vastgestelde productieheffing zouden kunnen indruisen tegen het beginsel van gelijke behandeling.

97. Mijns inziens mag deze vraag in het kader van de onderhavige procedure evenwel niet buiten beschouwing blijven.

98. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de weergave van verweerders standpunten en argumenten in het prejudiciele verzoek een beslissende verwijzing bevat naar de overwegingen van de verwijzende rechter betreffende een mogelijke schending van het beginsel van gelijke behandeling. De verwijzende rechter merkt inzonderheid op, dat het volgens verweerder „alles bij elkaar genomen […] onbevredigend is dat een onderneming slechts quotumsuiker mag produceren tot een productiedrempel wordt bereikt die afhankelijk is van de lidstaat waar zij is gevestigd, maar dat de productieheffing los daarvan moet worden betaald over het totale quotum dat haar is toegekend." Hieruit blijkt onmiddellijk, dat zelfs de verweerder in het hoofdgeding te verstaan heeft gegeven dat een inbreuk op het beginsel van gelijke behandeling zou kunnen voortvloeien uit het feit dat de productiedrempels regionale verschillen te zien gaven, terwijl de productieheffingen werden berekend op basis van het totale toegekende suikerquotum, zonder inaanmerkingneming van de productiedrempels.

99. Bij een afgewogen beoordeling van de in het verzoek om een prejudiciële beslissing vervatte informatie zou volgens de verwijzende rechter een inbreuk op het discriminatieverbod bijgevolg met name kunnen voortvloeien uit de omstandigheid dat de productiedrempels overeenkomstig artikel 1, lid 2, van verordening nr. 290/2007 regionaal gedifferentieerd worden vastgesteld, terwijl de in artikel 16 van verordening nr. 318/2006 vastgestelde productieheffingen op basis van het suikerquotum en dus los van de productie worden berekend, zodat de op de ondernemingen rustende last van de productieheffing kan verschillen naargelang van hun nationaliteit. In hun schriftelijke opmerkingen hebben verzoekster en de Republiek Litouwen in wezen dezelfde bedenkingen gemaakt. [37]

100. Gelet op het voorgaande acht ik het dienstig om, niettegenstaande het ontbreken van nadere toelichtingen in het verzoek om een prejudiciële beslissing, in het kader van de onderhavige prejudiciële procedure ook de vraag naar een eventuele schending van het discriminatieverbod te behandelen. Daartoe zal ik om te beginnen de toetsingsmaatstaf bespreken die in het kader van het onderzoek naar een vermeende schending van het discriminatieverbod op het gebied van het GLB moet worden gehanteerd. Vervolgens zal ik onderzoeken of het van de productie losgekoppelde karakter van de heffing

37 — Zie punt 33 van de onderhavige conclusie.

waarin is voorzien bij artikel 16 van verordening nr. 318/2006, in samenhang met de regionaal gedifferentieerde vaststelling van de productiedrempels overeenkomstig artikel 1, lid 2, van verordening nr. 290/2007, moet worden aangemerkt als een schending van het discriminatieverbod.

b) Toetsingsmaatstaf

101. Volgens vaste rechtspraak staat het in artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG neergelegde verbod van discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap eraan in de weg dat vergelijkbare situaties verschillend en verschillende situaties gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. [38]

102. Een verschil in behandeling is gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken wetgeving nagestreefd in rechte toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde doel. [39]

103. Hierboven heb ik reeds uiteengezet dat de gemeenschapswetgever op het gebied van het GLB volgens vaste rechtspraak over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt. [40] Met deze discretionaire bevoegdheid dient ook in het kader van artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG rekening te worden gehouden. [41]

104. Zou worden vastgesteld dat een gemeenschapsmaatregel op het gebied van het GLB resulteert in een ongelijke behandeling van producenten van hetzelfde product in verschillende lidstaten, dan dient de rechterlijke toetsing van de inachtneming van het gelijkheidsbeginsel zich bijgevolg in beginsel te beperken tot het onderzoek, of de ongelijke behandeling een voldoende band vertoont met een in rechte toelaatbaar doel en niet kennelijk onevenredig is aan dat doel.

38 — Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het gemeenschapsrechtelijke discriminatieverbod van artikel 34, lid 2, EG een specifieke uitdrukking van het algemene beginsel van gelijke behandeling, dat een van de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht is; zie bijvoorbeeld arrest Agrana Zucker (aangehaald in voetnoot 15, punt 46) en arrest van 11 juli 2006, Franz Egenberger (C-313/04, Jurispr. blz. I-6331, punt 33).

39 — Arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine (C-127/07, Jurispr. blz. I-9895, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 — Zie de punten 61 en volgende van de onderhavige conclusie.

41 — Zie arrest Unitymark en North Sea Fishermen's Organisation (aangehaald in voetnoot 19, punt 57). Zie dienaangaande tevens Groussot, X., *General Principles of Community Law*, Groningen 2006, blz. 167 en volgende; Thiele, G., in Calliess/Ruffert (ed.), *Kommentar zu EUV/EGV*, derde druk, München 2007, artikel 34 EG, punt 57; Barents, R., „Recent developments in community case law in the field of agriculture", *CML Rev.* 1997, blz. 811, blz. 840 en volgende.

c) Onderzoek van de gestelde inbreuk op het discriminatieverbod

105. Overeenkomstig artikel 16 van verordening nr. 318/2006 wordt de productieheffing van 12 EUR per ton toegepast op het volledige suikerquotum dat aan een suikerproducerende onderneming is toegekend. Bijgevolg behoort ook het gedeelte van het suikerquotum dat als gevolg van een marktonttrekking krachtens artikel 19 van verordening nr. 318/2006 juncto artikel 1 van verordening nr. 290/2007 niet kan worden benut, tot de berekeningsgrondslag van die heffing. [42]

106. In artikel 1, lid 1, van verordening nr. 290/2007 wordt het percentage van onttrekking aan de markt voor het verkoopseizoen 2007/2008 vastgesteld op 13,5 %. In artikel 1, lid 2, sub a en b, van die verordening wordt dat onttrekkingspercentage omgevormd in een productiedrempel. [43] In artikel 1, lid 2, sub c, van die verordening wordt deze productiedrempel vervolgens regionaal gedifferentieerd, doordat de suikerproducerende ondernemingen in de lidstaten die met ingang van 1 juli 2006 in het kader van verordening nr. 320/2006 afstand hadden gedaan van minstens 50 % van het nationale suikerquotum, zijn vrijgesteld van de marktonttrekking. In de lidstaten die met ingang van 1 juli 2006 afstand hadden gedaan van minder dan 50 % van het nationale suikerquotum, wordt het in lid 1 bedoelde onttrekkingspercentage verlaagd naar rato van het quotum waarvan afstand was gedaan.

107. Als gevolg van die regionale differentiatie werd het onttrekkingspercentage voor het verkoopseizoen 2007/2008 voor Spanje verminderd tot 10,53 %, voor Zweden tot 10,26 %, voor Tsjechië tot 7,29 %, voor Hongarije tot 6,21 %, voor Slowakije tot 4,32 % en voor Finland tot 3,24 %, terwijl het volledig wegviel voor Griekenland, Italië, en Portugal. [44] Deze verlaging van het onttrekkingspercentage leidde tot een overeenkomstige stijging van de in deze lidstaten toepasselijke productiedrempels.

108. In het licht van die cijfergegevens staat vast, dat de regionale differentiatie van het percentage van onttrekking aan de markt er uiteindelijk toe heeft geleid, dat de mate waarin de suikerproducerende ondernemingen hun suikerquotum in het verkoopseizoen 2007/2008 mochten benutten, onder meer afhing van de lidstaat waarin zij waren gevestigd. De in artikel 16 van verordening nr. 318/2006 vastgestelde productieheffing werd daarentegen in de gehele gemeenschap uniform toegepast op basis van het toegekende suikerquotum, ongeacht het toepasselijke percentage van onttrekking aan de markt en de overeenkomstige productiedrempel.

42 — Zie punt 57 van de onderhavige conclusie.

43 — Zie voetnoot 13 van de onderhavige conclusie.

44 — Bijlage bij verordening nr. 290/2007.

109. Uit die vaststellingen volgt rechtstreeks, dat het deel van de door de ondernemingen te betalen productieheffing dat overeenstemde met het gedeelte van hun quotum dat preventief aan de markt was onttrokken, in het verkoopseizoen 2007/2008 verschillend was naargelang van de lidstaat waarin zij waren gevestigd. [45] In zoverre werden ondernemingen, die zich mogelijkerwijze in dezelfde situatie bevonden, maar in verschillende lidstaten waren gevestigd, bij de vaststelling van de productieheffing als bedoeld in artikel 16 van verordening nr. 318/2006 verschillend behandeld.

110. Nagegaan dient evenwel nog te worden of dat verschil in behandeling berustte op een objectief en redelijk criterium, en dus of daarmee een in rechte toelaatbaar doel werd nagestreefd, en of het in verhouding stond tot dat doel.

111. Ter verantwoording van de regionale differentiatie van het percentage van onttrekking aan de markt en van de overeenkomstige productiedrempels wordt in punt 8 van de considerans van verordening nr. 290/2007 om te beginnen opgemerkt, dat de eisen die verbonden zijn aan de onttrekking aan de markt, ernstige economische gevolgen kunnen hebben voor de ondernemingen in de lidstaten die zich bijzondere inspanningen hebben getroost in het kader van de bij verordening (EG) nr. 320/2006 ingestelde herstructureringsregeling. Vervolgens wordt uiteengezet, dat een dergelijk effect zou indruisen tegen de doelstelling van deze regeling en van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, namelijk de levensvatbaarheid en het concurrentievermogen van de sector garanderen.

112. Bij een afgewogen beoordeling van de verklaringen in punt 8 van de considerans van verordening nr. 290/2007 blijkt dat de verlaging van het percentage van onttrekking aan de markt en de overeenkomstige verhoging van de productiedrempels in bepaalde lidstaten ertoe strekt rekening te houden met de inspanningen welke die lidstaten zich hebben getroost voor de definitieve afstand van quota. Aangezien deze nationale quotumafstand en de daaruit voortvloeiende herstructureringen volgens de — uit punt 8 van de considerans van verordening nr. 290/2007 blijkende — inschatting van de Commissie leidden tot een nationale economische omgeving waarin een onbeperkte toepassing van het marktonttrekkingsmechanisme en van de overeenkomstige productiedrempels een bedreiging zou vormen voor de levensvatbaarheid en het concurrentievermogen van de overblijvende suikerproducerende ondernemingen — en derhalve ook van de suikerbietenproducenten [46] —, werd het onttrekkingspercentage in artikel 1, lid 2, sub c, van verordening nr. 290/2007 voor de betrokken lidstaten — en dus uiteindelijk voor de aldaar gevestigde suikerproducerende onderneming-

45 — Zie betreffende die vaststelling van het verschil in behandeling met betrekking tot het aan een heffing onderworpen gedeelte van het suikerquotum dat aan de markt is onttrokken, arrest Agrana Zucker (aangehaald in voetnoot 15, punt 49).

46 — In dat verband wordt ook in punt 35 van de considerans van verordening nr. 318/2006 opgemerkt, dat de suikerbietenproducenten in lidstaten met een beduidende verlaging van de suikerquota zullen worden geconfronteerd met bijzonder ernstige aanpassingsproblemen, waarbij de communautaire overgangssteun aan de suikerbietentelers onvoldoende zal zijn om hun moeilijkheden volledig op te vangen. Voorts wordt opgemerkt, dat tegen die achtergrond de lidstaten die hun quota met meer dan 50 % hebben verlaagd toestemming dienen te krijgen om tijdens de toepassingsperiode van de communautaire overgangssteun staatssteun aan de suikerbietentelers toe te kennen.

gen — verlaagd en werden dientengevolge de productiedrempels verhoogd.

113. Gelet op de structurele aanpassingsmoeilijkheden waarmee de suikerproducerende ondernemingen in bepaalde lidstaten worden geconfronteerd in het kader van de hervorming van de suikersector, leeft de Commissie met de regionaal gedifferentieerde vaststelling van het onttrekkingspercentage voor het verkoopseizoen 2007/2008 dus het in artikel 33, lid 2, sub a, EG neergelegde voorschrift van primair recht na, volgens hetwelk bij het tot stand brengen van het GLB rekening moet worden gehouden met de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke onder meer voortvloeit uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden.

114. Gelet op deze overwegingen kom ik tot de conclusie dat met de regionale differentiatie van het percentage van onttrekking aan de markt en van de overeenkomstige productiedrempels, en met het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling tussen suikerproducerende ondernemingen die zich mogelijkerwijze in dezelfde situatie bevinden, maar in verschillende lidstaten zijn gevestigd, een in rechte toelaatbaar doel werd nagestreefd.

115. Mijns inziens is het verschil in behandeling evenmin kennelijk onevenredig aan het daarmee nagestreefde doel.

116. In dat verband moet in het bijzonder worden benadrukt, dat het onttrekkingspercentage op grond van artikel 1, lid 2, sub c, van verordening nr. 290/2007 is verlaagd naar rato van de quota waarvan afstand was gedaan, waarbij de marktonttrekking slechts volledig wegviel in de lidstaten die van ten minste 50 % van het nationale suikerquotum afstand hadden gedaan. Precies dit variabele karakter van de regionale gradatie van het onttrekkingspercentage en van de overeenkomstige productiedrempels is een duidelijke aanwijzing van het evenwichtige karakter van die regeling, waarbij slechts de suikerproducerende ondernemingen in de lidstaten waarin de inkrimping van de suikerproductiecapaciteiten — met meer dan 50 % — bijzonder uitgesproken was en de suikersector bijgevolg een ingrijpende verandering onderging, volledig waren vrijgesteld van de marktonttrekking.

117. Gelet op de discretionaire bevoegdheid die aan de Commissie moet worden toegekend bij de vaststelling van de modaliteiten van het marktonttrekkingsmechanisme, met inachtneming van de specifieke kenmerken van de verschillende verkoopseizoenen, zijn er mijns inziens geen aanwijzingen dat het discriminatieverbod zou zijn geschonden.

118. Gelet op een en ander kom ik tot de conclusie, dat de vaststelling van de productieheffing als bedoeld in artikel 16 van verordening nr. 318/2006 op basis van het toegekende suikerquotum, niettegenstaande de regionale differentiatie van het marktonttrekkingsmechanisme en het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling tussen ondernemingen

die zich mogelijkerwijze in dezelfde situatie bevonden, maar in verschillende lidstaten waren gevestigd, geen schending van het gelijkheidsbeginsel oplevert.

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

VII — Conclusie

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

„1) Artikel 16 van verordening (EG) nr. 318/2006 van de Raad van 20 februari 2006 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker moet aldus worden uitgelegd dat ook het deel van een suikerquotum dat als gevolg van een preventieve onttrekking aan de markt krachtens artikel 19 van verordening nr. 318/2006 juncto artikel 1 van verordening (EG) nr. 290/2007 van de Commissie van 16 maart 2007 tot vaststelling, voor het verkoopseizoen 2007/2008, van het in artikel 19 van verordening (EG) nr. 318/2006 van de Raad bedoelde percentage, niet kan worden gebruikt, in aanmerking moet worden genomen bij de berekening van de productieheffing.

2) Bij onderzoek van de tweede vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 16 van verordening nr. 318/2006 kunnen aantasten."