FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT VERICA TRSTENJAK
föredraget den 21 januari 2010[1]

Innehållsförteckning

I — Inledning ..... I - 4345

II — Tillämpliga bestämmelser ..... I - 4346

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

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

III — Bakgrund, målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna ..... I - 4350

IV — Förfarandet vid domstolen ..... I - 4351

V — Parternas argument ..... I - 4352

A — Den första tolkningsfrågan ..... I - 4352

B — Den andra tolkningsfrågan ..... I - 4353

VI — Rättslig bedömning ..... I - 4356

A — Inledande kommentarer ..... I - 4356

B — Den första tolkningsfrågan ..... I - 4357

C — Den andra tolkningsfrågan ..... I - 4362

1. Påståendet att proportionalitetsprincipen har åsidosatts ..... I - 4362

a) Prövningskriterier ..... I - 4362

b) Proportionalitetsprövningen ..... I - 4366

1 — Originalspråk: tyska.

2. Påståendet att icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts ..... I - 4371

a) Avsaknad av en uttrycklig precisering av det påstådda åsidosättandet i begäran om förhandsavgörande ..... I- 4371

b) Prövningskriterier ..... I - 4373

c) Prövning av påståendet att icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts ..... I - 4374

VII — Förslag till avgörande ..... I - 4377

I — Inledning

1. I detta förfarande för förhandsavgörande har österrikiska Verwaltungsgerichtshof (nedan kallad den hänskjutande domstolen) ställt två frågor till domstolen om tolkningen och, i förekommande fall, giltigheten av artikel 16 i rådets förordning (EG) nr 318/2006 av den 20 februari 2006 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker. [2]

2. Begäran har framställts i ett mål mellan bolaget Agrana Zucker GmbH (nedan kallat klaganden) och Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (förbundsministeriet för jord- och skogsbruk, miljö samt vattenförvaltning, nedan kallat motparten) rörande giltigheten av ett beslut som fattats på grundval av artikel 16 i förordning nr 318/2006, genom vilket klagandens produktionsavgift för socker för regleringsåret 2007/2008 fastställdes till 4 869 748,80 euros. Klaganden anmodades att betala detta belopp.

3. Den hänskjutande domstolen har ställt sin första tolkningsfråga för att få klarhet i huruvida ett sockerproducerande företags produktionsavgift enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 ska beräknas på grundval av hela den sockerkvot som företaget har tilldelats eller om beräkningen ska göras endast på grundval av den kvot som faktiskt står till företagets förfogande efter avdrag för den kvot som dragits in från marknaden till följd av återtag eller på grundval av den kvantitet kvotsocker som företaget faktiskt har producerat inom ramen för sin kvot. För det fall produktionsavgiften ska beräknas på grundval av hela den tilldelade kvoten vill den hänskjutande domstolen med sin andra tolkningsfråga dessutom få klarhet i huruvida artikel 16 i förordning nr 318/2006 – jämförd med artikel 19 i förordning nr 318/2006 och artikel 1 i förordning (EG) nr 290/2007

2 — EUT L 58, s. 1.

om fastställande av den procentsats som anges i artikel 19 i rådets förordning (EG) nr 318/2006 för regleringsåret 2007/2008 [3] – i detta fall är förenlig med gemenskapsrätt av högre dignitet, nämligen proportionalitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Förordning nr 318/2006*

4. Inom ramen för reformen av den gemensamma organisationen av marknaden för socker antog rådet den 20 februari 2006 förordning nr 318/2006.

5. I skäl 19 till den förordningen anges att en produktionsavgift bör införas som ett bidrag till finansieringen av utgifter i samband med den gemensamma organisationen av marknaden för socker.

6. I skäl 22 i förordningen anges att ”nya marknadsinstrument för kommissionen” bör införas. I sammanhanget ”bör den strukturella balansen på sockermarknaderna bevaras när prisnivån ligger nära referenspriset, och kommissionen bör därför ha möjlighet att besluta om återtag av socker från marknaden under så lång tid som krävs för att återställa balansen på marknaden”.

7. Enligt skäl 40 i förordningen bör kommissionen ges befogenhet ”att vidta de åtgärder som krävs för att lösa särskilda praktiska problem i en nödsituation”.

8. Artikel 1.2 i förordning nr 318/2006 har följande lydelse:

”Regleringsåret för de produkter som anges i punkt 1 skall börja den 1 oktober och sluta den 30 september det påföljande året.

…”

9. Enligt artikel 2 punkt 5 i förordning nr 318/2006 definieras ”kvotsocker, kvotisoglukos och kvotinulinsirap ’som ’den kvantitet socker, isoglukos eller inulinsirap

3 — EUT L 78, s. 20.

som företaget i fråga tillverkar inom ramen för sin kvot och som hänför sig till ett visst regleringsår”.

etablerade företagen i enlighet med företagens kvoter under regleringsåret.

Företagen skall betala avgiften senast den sista februari regleringsåret i fråga.

10. I artikel 16 i förordning nr 318/2006 regleras fastställande och uttag av produktionsavgift. I bestämmelsen föreskrivs följande:

4. Företag i gemenskapen som producerar socker och inulinsirap får begära att sockerbets- och sockerrörsodlare och leverantörer av cikoriarot skall betala upp till 50 % av produktionsavgiften.”

”Produktionsavgift

1. Från och med regleringsåret 2007/2008 skall en produktionsavgift tas ut av företagen för deras socker-, isoglukos- och inulinsirapskvoter.

11. Återtag av socker från marknaden regleras i artikel 19 i förordning nr 318/2006 enligt följande:

”Återtag av socker

2. Avgiften skall vara 12 EUR per ton kvotsocker och kvotinulinsirap. För isoglukos skall avgiften vara 50 % av produktionsavgiften för socker.

1. För att bevara den strukturella balansen på marknaden på en prisnivå som ligger nära referenspriset får en procentandel av kvotsocker, kvotisoglukos och kvotinulinsirap, som skall vara densamma för alla medlemsstater, med beaktande av de åtaganden som gemenskapen gjort enligt avtal som ingåtts

3. Medlemsstaterna skall ta ut hela produktionsavgiften av de i medlemsstaten

i enlighet med artikel 300 i fördraget återtas från marknaden tills nästa regleringsår börjar.

Om så sker skall det traditionella försörjningsbehovet för raffinering av importerat råsocker enligt artikel 29.1 i den här förordningen minskas med samma procentandel för regleringsåret i fråga.

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

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

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

— överskottssocker, överskottsisoglukos eller överskottsinulinsirap som får användas som industrisocker, industriisoglukos eller industriinulinsirap,

eller

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

4. Om sockerförsörjningen inom gemenskapen inte räcker får det i enlighet med förfarandet i artikel 39.2 beslutas att en viss del av den återtagna kvantiteten socker, isoglukos eller inulinsirap får säljas på gemenskapsmarknaden innan återtagsperioden har löpt ut.”

B — *Förordning nr 290/2007*

12. För fastställande av återtagsprocenten för regleringsåret 2007/2008 har kommissionen den 16 mars 2007 utfärdat förordning nr 290/2007.

13. I artikel 1 i förordning nr 290/2007 föreskrivs följande:

”1. För regleringsåret 2007/08 skall den procentsats som föreskrivs i artikel 19.1 i förordning (EG) nr 318/2006 vara 13,5 %.

2. Med undantag från punkt 1 gäller följande:

a) Den procentsats som avses i det stycket gäller inte för företag vars produktion är lägre än 86,5 % av deras kvot för regleringsåret 2007/08.

b) För företag som producerar minst 86,5 % av sin kvot under regleringsåret 2007/08 skall de mängder som produceras utöver 86,5 % återtas.

c) Den procentsats som avses i punkt 1 gäller inte för mängder som producerats i de medlemsstater vars nationella sockerkvot frigjorts till minst 50 % från och med den 1 juli 2006 till följd av att medlemsstaterna avstått från kvoter i enlighet med artikel 3 i förordning (EG) nr 320/2006.

För medlemsstater som frigjort minst 50 % av sin kvot från och med den 1 juli 2006 till följd av att de avstått från kvoter i enlighet med artikel 3 i förordning (EG) nr 320/2006 skall den procentsats för återtag som avses i första stycket minskas proportionellt till de frigjorda kvoterna.

Den procentsats som skall tillämpas i enlighet med denna punkt fastställs i bilagan.

…

4. De mängder som återtas enligt punkt 2 b och punkt 3 skall anses vara överskottssocker eller överskottsisoglukos för regleringsåret 2007/08,

som kan komma att omvandlas till industrisocker eller industriisoglukos.

5 Skyldigheten enligt artikel 6.5 i förordning (EG) nr 318/2006 att minst betala minimipriset för sockerbetor gäller endast för sockerbetor som producerats enligt kvot efter tillämpning av punkterna 1 och 2.”

III — Bakgrund, målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

14. Enligt motpartens beslut av den 26 juni 2006 om tilldelning av en kvot för produktion av socker avseende regleringsåren 2006/2007–2014/2015 jämte ett beslut av den 18 december 2006 om kompletterande sockerkvot tilldelades klaganden en sockerkvot på sammanlagt 405 812,4 ton. I beslut av den 5 april 2007 fastställde motparten enligt artikel 1.1 och 1.2 b i förordning nr 290/2007 tröskelvärdet för klagandens produktion av kvotsocker för regleringsåret 2007/2008 till 86,5 procent av sockerkvoten och därmed till 351 027,73 ton.

15. I beslut av styrelsen för avdelning I vid Agrarmarkt Austria (en offentligrättslig juridisk person som upprättats av motparten för att förvalta stöd, nedan kallad AMA) av den 28 januari 2008 fastställdes klagandens produktionsavgift för socker för regleringsåret 2007/2008 till 4 869 748,80 euros, och klaganden anmodades att senast den 29 februari 2008 betala detta belopp till AMA. I skälen hänvisade AMA till den tilldelade sockerkvoten på sammanlagt 405 812,4 ton och beräknade produktionsavgiften med utgångspunkt från denna i enlighet med artikel 16 i förordning nr 318/2006.

16. Klaganden begärde omprövning av beslutet. Motparten avslog denna begäran genom beslut av den 25 mars 2008, vilket beslut utgör föremålet för prövningen i målet vid den nationella domstolen.

17. Det framgår av beslutet om förhandsavgörande att tvistefrågan i målet vid Verwaltungsgerichthof är huruvida produktionsavgiften enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 ska beräknas på grundval av den tilldelade kvoten på 405 812,4 ton eller om denna kvot vid beräkningen ska minskas med hänsyn till det fastställda tröskelvärdet för produktionen och det återtag från marknaden som är förknippat med detta.

18. Mot bakgrund av att parterna i målet vid den nationella domstolen har vitt skilda uppfattningar i denna rättsfråga är det enligt den hänskjutande domstolen inte uppenbart vad som är en korrekt tillämpning av gemenskapsrätten. Tolkningsproblemet är i första hand på vilken grundval produktionsavgiften enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 ska beräknas. Enligt den hänskjutande domstolen uppkommer den ytterligare frågan huruvida en beräkning av produktionsavgiften på grundval av den ursprungligen tilldelade sockerkvoten vore förenlig med primärrätt av högre dignitet.

19. Verwaltungsgerichtshof har därför förklarat målet vilande och hänskjutit följande tolkningsfrågor till domstolen för förhandsavgörande:

”1. Ska artikel 16 i rådets förordning (EG) nr 318/2006 av den 20 februari 2006 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker tolkas så, att även en sockerkvot som inte kan utnyttjas på grund av ett förebyggande återtag enligt artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 290/2007 av den 16 mars 2007 om fastställande av den procentsats som anges i artikel 19 i förordning nr 318/2006 för regleringsåret 2007/2008, ska ingå i beräkningen av produktionsavgiften?

2. För det fall fråga 1 ska besvaras jakande:

Är artikel 16 i förordning nr 318/2006 förenlig med primärrätten, nämligen med proportionalitetsprincipen och den icke-diskrimineringsprincip som kan härledas från artikel 34 EG?”

IV — Förfarandet vid domstolen

20. Begäran om förhandsavgörande av den 4 juli 2008 inkom till domstolens kansli den 11 augusti 2008. I det skriftliga förfarandet har rådet, Konungariket Spaniens, Republiken Litauens och Republiken Polens regeringar, klaganden i målet vid den nationella domstolen samt kommissionen inkommit med skriftliga yttranden. Vid förhandlingen den 19 november 2009 deltog företrädare för klaganden, rådet och kommissionen.

V — Parternas argument

A — *Den första tolkningsfrågan*

21. Rådet, kommissionen och Republiken Polen anser att produktionsavgiften enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 ska beräknas på grundval av hela den sockerkvot som ett företag har tilldelats.

22. Rådet och kommissionen anser att detta följer direkt av den entydiga ordalydelsen i artikel 16.1 och 16.3 i förordning nr 318/2006, enligt vilka bestämmelser en produktionsavgift ska tas ut av de sockerproducerande företagen ”för deras” kvoter respektive ”i enlighet med företagens kvoter”. Orsak till förvirring uppkommer endast på grund av den oprecisa ordalydelsen i artikel 16.2, enligt vilken produktionsavgiften fastställs till ”12 EUR per ton kvotsocker”. På grund av systematiken i och det mål som eftersträvas med artikel 16 framgår det dock att ett formuleringsmisstag ligger bakom ordvalet i artikel 16.2.

23. Detta formuleringsmisstag i artikel 16.2 i förordning nr 318/2006 hänger samman med den vilseledande beteckningen av avgiften som en ”produktionsavgift”. Beteckningen har övertagits från rådets förordning (EG) nr 1260/2001 av den 19 juni 2001 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker [4] trots att den nya avgiften principiellt skiljer sig åt från den gamla ”produktionsavgiften”. En lämpligare beteckning hade varit ”kvotavgift”. En sådan beteckning skulle ha stöd av den omständigheten att företagen enligt artikel 16.3 andra stycket i förordning nr 318/2006 ska betala avgiften senast den sista februari regleringsåret i fråga och därmed vid en tidpunkt när företagets produktionsvolym för det aktuella regleringsåret ännu inte är känd. Rådet och kommissionen har också pekat på regleringens syfte att säkerställa att gemenskapen får ett konstant inflöde av egna medel.

24. Även Republiken Polen anser att artiklarna 16 och 19 i förordning nr 318/2006 enligt ordalydelse och systematik endast kan tolkas så, att även den del av sockerkvoten som under ett regleringsår inte har kunnat utnyttjas till följd av ett återtag från marknaden enligt artikel 19 i förordning nr 318/2006 måste ingå i beräkningsgrunden för produktionsavgiften enligt artikel 16.

4 — EGT L 178, s. 1.

25. Klaganden anser däremot att den entydiga ordalydelsen i artikel 16.2 i förordning nr 318/2006 ska gälla, enligt vilken produktionsavgiften ska vara 12 euros per ton ”kvotsocker”. Av beteckningen ”produktionsavgift” framgår att det endast är faktiskt tillverkat kvotsocker som kan avses. En liknande slutsats redovisas av Konungariket Spanien, som anser att det är den faktiska produktionen som ska utgöra beräkningsgrund för produktionsavgiften enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006.

26. Från systematisk synpunkt framhåller både klaganden och Konungariket Spanien att i fall där företag inte utnyttjar sin tilldelade sockerkvot skulle ett annat synsätt få till följd att produktionsavgift måste betalas även för socker som faktiskt inte existerar. Därigenom skulle företag som har producerat mindre socker bestraffas med en högre avgift. Dessutom måste produktionsavgift betalas två gånger för kvotsocker som återtagits från marknaden och som enligt artikel 19.3 i förordning nr 318/2006 ska lagras och sedan anses vara de första kvantiteter som produceras inom ramen för nästa regleringsårs kvot.

27. Republiken Litauen anser slutligen att artikel 16 i förordning nr 318/2006 ska tolkas så, att begreppet ”kvot” avser den kvot som företaget faktiskt kunde förfoga över under regleringsåret i fråga. Som beräkningsgrund för produktionsavgiften måste därför gälla sockerkvoten efter avdrag för återtagsprocenten.

B — *Den andra tolkningsfrågan*

28. En tolkning av artikel 16 i förordning nr 318/2006 enligt vilken produktionsavgiften ska beräknas på hela den tilldelade sockerkvoten strider enligt klagandens och Republiken Litauens uppfattning mot proportionalitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen. Enligt Republiken Polen strider en sådan tolkning mot proportionalitetsprincipen. Kommissionen och rådet däremot anser att en tolkning av artikel 16 i förordning nr 318/2006 enligt vilken produktionsavgiften beräknas på grundval av hela den tilldelade sockerkvoten är förenlig med proportionalitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen.

29. Klaganden motiverar uppfattningen att proportionalitetsprincipen åsidosätts om produktionsavgiften, i klagandens situation, beräknas på grundval av hela den tilldelade sockerkvoten med att klaganden under regleringsåret 2007/2008 faktiskt producerade 13,5 procent eller 54 784,67 ton mindre kvotsocker, varför en beräkning av produktionsavgiften på hela sockerkvoten innebär att en

avgift på 12 euros per ton har tagits ut på en kvantitet om 54 784,67 ton socker som faktiskt inte har existerat. Det innebär med andra ord att klaganden vid ett fullt utnyttjande av tröskelvärdet för produktionen på 351 027,73 ton kvotsocker får betala en avgift på 13,87 euros per ton kvotsocker. Ett sådant avgiftsuttag är oproportionerligt.

30. Vidare ska det socker som ett företag producerar utöver tröskelvärdet enligt artikel 1.4 i förordning nr 290/2007 anses vara överskottssocker som kan komma att omvandlas till industrisocker eller överföras som kvotsocker för nästa regleringsår. I bägge fallen skulle uttag av en produktionsavgift på överskottssocker vara oproportionerlig. För industrisocker kan endast omkring hälften av referenspriset för kvotsocker uppnås, varför den nominellt oförändrade produktionsavgiften på 12 euros per ton för det överskottssocker som används som industrisocker i verkligheten är dubbelt så hög som produktionsavgiften för kvotsocker. Om överskottssockret däremot överförs till nästa regleringsår blir effekten en dubbel avgiftsbelastning på överskottssockret, eftersom produktionsavgift ska tas ut för detta under två regleringsår.

31. Vidare överstiger intäkterna från produktionsavgiften utgifterna inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker. Uttaget av produktionsavgift på den del av kvoten som faktiskt inte utnyttjas är därför inte nödvändigt.

32. Även enligt Republiken Polen och Republiken Litauen strider artikel 16 i förordning nr 318/2006 mot proportionalitetsprincipen såvida produktionsavgiften ska tas ut även på kvotsocker som har varit föremål för återtag från marknaden. Republiken Polen och Republiken Litauen har bland annat gjort gällande att kvotsocker som har varit föremål för återtag från marknaden inte orsakar några utgifter för Europeiska gemenskapen inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker. Eftersom produktionsavgiften enligt skäl 19 i förordning nr 318/2006 ska bidra till finansieringen av utgifterna inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker, är det oproportionerligt att avgiftsbelasta även kostnadsneutralt kvotsocker som har varit föremål för ett återtag från marknaden. Enligt Republiken Polen är de ekonomiska konsekvenserna av att sådant socker behandlas som överskottssocker eller överförs som kvotsocker till nästa regleringsår oacceptabla. Enligt Republiken Litauen utsätts de sockerproducenter vars

kvoter reduceras för en oproportionerlig ekonomisk belastning, eftersom de inte kan göra någon vinst på det som redan har producerats. Dessa företag har därtill stora svårigheter att få avsättning för sockerkvantiteter som ligger över den kvot som minskats till följd av det förebyggande återtaget. Republiken Polen anser slutligen har artikel 16 i förordning nr 318/2006 har en sådan teknisk karaktär som innebär att gemenskapslagstiftaren inte har något stort utrymme för skönsmässig bedömning på området.

33. Klaganden och Republiken Litauen har till stöd för sin ståndpunkt att icke-diskrimineringsprincipen åsidosätts för det fall produktionsavgiften ska beräknas på grundval av hela den tilldelade sockerkvoten framför allt hävdat att återtagsprocenten enligt artikel 19 i förordning nr 318/2006 jämfört med artikel 1.2 c i förordning nr 290/2007 utfaller olika medlemsstaterna emellan, så att produktionsavgiften betungar företagen olika beroende på i vilken medlemsstat de är etablerade.

34. Enligt kommissionen och rådet föreligger det ingen tvekan om att den tolkning av artikel 16 i förordning nr 318/2006 enligt vilken produktionsavgiften måste beräknas på grundval av hela den tilldelade sockerkvoten är förenlig med proportionalitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen. Med motiveringen att den hänskjutande domstolen inte har anfört ett enda argument till stöd för sin tveksamhet till huruvida artikel 16 är förenlig med den gemenskapsrättsliga icke-diskrimineringsprincipen, har kommissionen och rådet i sina skriftliga yttranden begränsat sig till att behandla påståendet om åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

35. Kommissionen och rådet har i detta sammanhang inledningsvis hänvisat till att gemenskapslagstiftaren på området för den gemensamma jordbrukspolitiken har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Lagenligheten av en rättsakt på detta område kan därför påverkas endast om rättsakten är uppenbart olämplig i förhållande till det syfte som den behöriga institutionen eftersträvar. Det avgörande är mot den bakgrunden att produktionsavgiften visserligen ska bidra till finansieringen av utgifterna inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker men ändå inte vara öronmärkt för vissa bestämda utgifter. Det är med andra ord inte fråga om inkomster som är avsatta för särskilda ändamål. Enligt kommissionens uppfattning är därför till och med den omständigheten att intäkterna ett visst regleringsår kan vara större än utgifterna

irrelevant för bedömningen av huruvida artikel 16 i förordning nr 318/2006 är lagenlig.

36. Att produktionsavgiften beräknas på grundval av det sockerproducerande företagets hela sockerkvot är enligt kommissionen och rådet även lämpligt och ändamålsenligt. Att återtag från marknaden sker under ett visst år medför nämligen inte att produktionskvoten avvecklas definitivt. Varje regleringsår ska betraktas separat, varför det inte kan förekomma någon dubbel avgiftsbelastning för kvotsocker. De ekonomiska konsekvenserna av att sockerkvantiteter som har varit föremål för återtag från marknaden ingår i beräkningsgrunden för produktionsavgiften är begränsade, särskilt som återtag från marknaden leder till en generell ökning av kvotsockerpriserna. Kommissionen påpekar slutligen att det mål som anges i skäl 19 i förordning nr 318/2006, nämligen att produktionsavgiften ska bidra till finansieringen av utgifter inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker, måste förstås på det sättet att de utgifter som avses omfattar alla kostnader som följer med de olika åtgärder som vidtas inom sockersektorn, däribland även de många olika marknadsstödsåtgärderna.

37. Vid den muntliga förhandlingen har kommissionen kompletterat denna sin ståndpunkt och ytterligare anfört att produktionsavgiften ska bidra till att täcka gemenskapens utgifter inom sockersektorn, vilka utgifter kan beräknas uppgå till mer än 1 500 miljoner euro årligen. De är därmed flera gånger större än intäkterna från produktionsavgifterna.

VI — Rättslig bedömning

A — *Inledande kommentarer*

38. Med förordning nr 318/2006, rådets förordning (EG) nr 319/2006 av den 20 februari 2006 om ändring av förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare [5] och rådets förordning (EG) nr 320/2006 av den 20 februari 2006 om inrättande av en tillfällig ordning för omstrukturering av sockerindustrin i gemenskapen och om ändring av förordning (EG) nr 1290/2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken [6] har gemenskapslagstiftaren inlett en genomgripande reform av den europeiska marknadsordningen för socker. De nya

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

bestämmelserna innebär att ett system [7] som i stort inte har ändrats på 40 år omfattas av den allmänna reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken. [8]

39. Målsättningen med denna reform av den gemensamma organisationen av marknaden för socker är att gradvis avskaffa interventionsreglerna och interventionspriserna för socker. För det ändamålet har interventionspriset för socker ersatts med ett referenspris som under regleringsåren 2006/2007–2009/2010 minskas med sammanlagt 36 procent jämfört med interventionspriset. Detta referenspris ska i princip uppnås genom en minskning av sockerutbudet på den europeiska marknaden, för vilket ändamål det inom ramen för en omstruktureringsfond har införts ekonomiska incitament för mindre konkurrenskraftiga sockerproducenter att upphöra med sin produktion. Som ett komplement till dessa strukturella åtgärder för att avveckla olönsam produktionskapacitet inom gemenskapen har kommissionen getts befogenhet att vid risk för överskottsutbud av socker besluta om återtag av socker från marknaden för att bevara den strukturella balansen på sockermarknaden på en prisnivå som ligger nära referenspriset.

40. Denna minskning av marknadsstödet inom sockersektorn har åtminstone delvis utjämnats genom en höjning av det direkta inkomststödet till jordbrukare. Detta innebär en gradvis omställning av politiken inom sockersektorn från ett pris- och produktionsstöd till ett inkomststöd för jordbrukarna som är frikopplat från produktionen.

B — *Den första tolkningsfrågan*

41. Den hänskjutande domstolen ställer sin första tolkningsfråga för att få klarhet i på vilken grundval produktionsavgiften enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 ska beräknas.

7 — De gemensamma marknadsordningarna för socker kännetecknades tidigare av ett system med prisstöd och tilldelning av kvoter. Det kvotsystem som inrättades år 1967 genom den gemensamma organisationen av marknaden för socker gör det möjligt att behålla relativt höga priser utan att producera överskott. Kvotsystemet skulle ursprungligen endast vara temporärt och upphöra år 1975. Det har emellertid förlängts flera gånger. Det har senare gjorts mer flexibelt för att möjliggöra en höjning av kvoten för mer konkurrenskraftiga sockerproducenter (se Olmi, G., *Politique agricole commune*, Bryssel 1991, s. 173, Priebe, R., i Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, volym I, artikel 34, punkt 57, supplement 39, juli 2009.

8 — Angående bakgrunden till denna reform av den gemensamma organisationen av marknaden för socker, se Swinbank, A., "EU Sugar Policy: An Extraordinary Story of Continuity, But Then Change", *Journal of World Trade* 2009, sidorna 603–620. För en analys av de generella riktlinjerna för reformen i jämförelse med dittills gällande marknadsordningar för socker, se Michel, J./Merten-Lentz, K., "La réforme du marché du sucre communautaire", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2005, sidorna 671–676; Barents, R., "De zure smaak van Europese suiker", *NTER* 2005, sidorna 228–235.

42. För beräkningen av produktionsavgiften enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 kan teoretiskt fyra olika beräkningsgrunder komma i fråga, nämligen följande:

1. Den sockerkvot som det sockerproducerande företaget har tilldelats ett visst regleringsår (= sockerkvoten i den mening som avses i artikel 7 i förordning nr 318/2006 ökad med den kompletterande sockerkvoten enligt artikel 8 i samma förordning).

2. Den sockerkvot som det sockerproducerande företaget har tilldelats ett visst regleringsår efter avdrag med den för samma regleringsår fastställda återtagsprocenten enligt artikel 19 i förordning nr 318/2006. Med detta beräkningssätt skulle i ett första steg återtagsprocenten dras av från sockerkvoten. I ett andra steg skulle den sockerkvot som resterar efter återtaget användas som beräkningsgrund för produktionsavgiften. Beräkningsgrunden skulle därmed motsvara tröskelvärdet för produktionen enligt artikel 1.2 a och b i förordning nr 290/2007.

3. Den sockerkvantitet som det sockerproducerande företaget producerar ett visst regleringsår begränsas genom den tilldelade sockerkvoten (= kvotsocker i den mening som avses i artikel 2 punkt 5 i förordning nr 318/2006).

4. Den sockerkvantitet som det sockerproducerande företaget producerar ett visst regleringsår begränsas genom tröskelvärdet för produktionen.

43. Den hänskjutande domstolens tveksamhet när det gäller beräkningsgrunden för produktionsavgiften liksom de mycket olika lösningar som har föreslagits av parterna bottnar i den oprecisa ordalydelsen i artikel 16 i förordning nr 318/2006. Särskilt rubriken ”Produktionsavgift” jämte den omständigheten att avgiften enligt punkt 2 i artikeln ska vara ”12 EUR per ton kvotsocker” pekar på ett beräkningssätt som utgår från den sockerkvantitet som faktiskt produceras under regleringsåret i fråga. Ordalydelsen i punkterna 1 och 3 i artikel 16 anknyter däremot otvetydigt till den sockerkvot som har tilldelats för det berörda regleringsåret oberoende av den faktiska produktionen. Denna motsägelsefulla ordalydelse förekommer i de flesta språkversionerna av artikel 16 i förordning nr 318/2006. [9]

9 — Rubriken produktionsavgift lyder på franska ”taxe à la production”, på slovenska ”Proizvodna dajatev”, på engelska ”Production charge”, på danska ”Produktionsafgift”, på spanska ”Canon de producción” och på portugisiska ”Encargo de produção”. I dessa språkversioner talas i punkt 2 i artikel 16 om ”sucre sous quota”, ”kvotnega sladkorja”, ”quota sugar”, ”kvotesukker”, ”azúcar de cuota” och ”açúcar de quota”, men i punkterna 1 och 3 om ”quota de sucre”, ”kvote za sladkor”, ”sugar quota”, ”sukkerkvote”, ”cuotas de azúcar” och ”quotas de açúcar”. I den nederländska versionen lyder rubriken visserligen ”Productieheffing”, men i punkt 2 – liksom även i punkterna 1 och 3 – används begreppet ”suikerquotum”, däremot inte ”quotumsuiker”.

44. På grund av den tvetydiga ordalydelsen i artikel 16 i förordning nr 318/2006 är endast en systematisk och teleologisk tolkning möjlig. Vid tolkningen av gemenskapsrätten har nämligen en bestämmelses syfte företräde framför ordalydelsen. [10]

45. Vid en systematisk och teleologisk tolkning av artikel 16 i förordning nr 318/2006 drar jag slutsatsen att endast ett beräkningssätt enligt vilket den för ett visst regleringsår tilldelade sockerkvoten utgör beräkningsgrund für produktionsavgiften är förenligt med denna förordnings innehåll och syfte.

46. Ett första viktigt indicium till stöd för att produktionsavgiften ska fastställas på grundval av den sockerkvot som ett sockerproducerande företag tilldelas för ett visst regleringsår finns i artikel 16.3 andra stycket i förordning nr 318/2006. Enligt den bestämmelsen ska de sockerproducerande företagen betala produktionsavgiften senast den sista februari regleringsåret i fråga. Med hänsyn till att regleringsåret enligt artikel 1.2 i förordning nr 318/2006 börjar den 1 oktober och slutar den 30 september det påföljande året innebär detta att produktionsavgiften ska betalas vid en tidpunkt då sockerproduktionen ännu inte är färdig. På förfallodagen för produktionsavgiften går det inte att med säkerhet beräkna vilka sockerkvantiteter som det berörda företaget till slut kommer att framställa. Den sockerkvantitet som det sockerproducerande företaget faktiskt producerar inom ramen för sin sockerkvot, eventuellt efter avdrag för ett återtag, bortfaller därför redan av praktiska skäl som möjlig beräkningsgrund för produktionsavgiften.

47. Systematiken i artikel 16 i förordning nr 318/2006 tydliggör dessutom gemenskapslagstiftarens principiella val att ta ut en ”produktionsavgift” på den tilldelade sockerkvoten och inte på den faktiskt producerade sockerkvantiteten.

48. I punkt 1 i artikel 16 i förordning nr 318/2006 fastslås principen att en avgift ska tas ut av företagen för deras sockerkvoter. I punkt 2 fastställs storleken på denna avgift till 12 euros per ton ”kvotsocker”. I punkt 3 konkretiseras den praktiska utformningen av avgiftsuttaget på så sätt att medlemsstaterna ska ta ut avgiften senast den sista februari regleringsåret i fråga. Enligt punkt 4 slutligen finns en möjlighet att få sockerbets- och sockerrörsodlare och leverantörer av cikoriarot att delta i betalningen av avgiften.

10 — Se, i detta avseende, även Riesenhuber, K., *Europäische Methodenlehre*, Berlin 2006, s. 266, punkt 51.

49. Systematiskt sett innehåller punkt 1 i artikel 16 i förordning nr 318/2006 den grundläggande regeln att det från och med regleringsåret 2007/2008 ska tas ut en produktionsavgift av företagen för deras sockerkvoter. I punkt 2 fastställs avgiftens storlek till 12 euros per ton. Innehållsmässigt ligger tyngdpunkten i punkt 2 därför på fastställandet av avgiftens storlek – nämligen 12 euros per ton – och inte på den redan i punkt 1 fastställda beräkningsgrunden. Mot den bakgrunden framstår användandet av begreppet ”kvotsocker” i punkt 2 i artikel 16 i förordning nr 318/2006 som ett klart formuleringsmisstag från gemenskapslagstiftarens sida, särskilt som det i punkt 3 i artikeln återigen är företagens kvoter som avses.

50. Att företagens tilldelade kvoter används som beräkningsgrund och att den ”produktionsavgift” som företagen ska betala som en följd av detta frikopplas från den faktiskt producerade sockerkvantiteten ligger dessutom i linje med att inkomststödet till jordbrukarna har frikopplats från produktionen, något som är en av de centrala punkterna i reformen av den gemensamma organisationen av marknaden för socker.[11] Dessa producenter kan för övrigt enligt artikel 16.4 i förordning nr 318/2006 bli anmodade av de sockerproducerande företagen att betala upp till 50 procent av produktionsavgiften.

11 — Se ovan punkterna 39 och 40.

51. Mot denna bakgrund bortfaller även klagandens och Konungariket Spaniens argument angående bestämmelsernas tillkomsthistoria, nämligen att begreppet ”produktionsavgift” i de grundförordningar om den gemensamma organisationen av marknaden för socker som föregick den gällande förordningen[12] alltid användes i betydelsen avgift för under relevant referensperiod producerad sockerkvantitet. Med hänsyn till att den gemensamma organisationen av marknaden för socker med förordning nr 318/2006 har undergått en genomgripande reform och byggts på en ny ekonomisk grundval får den oförändrade beteckningen på avgiften ses som en vilseledande textrelikt från de äldre förordningarna som inte medger några slutsatser i fråga om beräkningsgrunden för avgiften.

52. För beräkningen av produktionsavgiften enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 måste därför den sockerkvot som har tilldelats det sockerproducerande företaget ett visst regleringsår utgöra utgångspunkten. Det återstår dock att klara ut huruvida man därvid ska ta hänsyn till återtagsprocenten enligt artikel 19 i förordningen. Med hänsyn till att återtagsprocenten har omformats till ett

12 — Rådets förordning (EG) nr 1260/2001 av den 19 juni 2001 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 178, s. 1) och rådets förordning (EG) nr 2038/1999 av den 13 september 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 252, s. 1).

tröskelvärde för produktionen i artikel 1.2 a och b i förordning nr 290/2007 [13] uppkommer därmed frågan huruvida återtagsprocenten måste dras av från sockerkvoten vid beräkningen av produktionsavgiften, så att det tillämpliga tröskelvärdet för produktionen utgör beräkningsgrund för produktionsavgiften.

53. Enligt min mening är svaret nej.

54. Som jag framhöll redan i mitt förslag till avgörande av den 18 februari 2009 i målet Agrana Zucker [14] och som domstolen bekräftade i domen av den 11 juni 2009 i det målet [15] kan ett återtag från marknaden inte jämställas med ett avstående från en kvot i den mening som avses i förordning nr 320/2006. Jämför man mekanismerna för avstående från en kvot och återtag från marknaden med varandra så framgår nämligen att de i grundläggande avseenden skiljer sig från varandra, vad gäller såväl deras funktioner som deras syften. Medan den förstnämnda mekanismen avser det definitiva avståendet från kvoten samt nedläggning av produktionsanläggningar, innebär den sistnämnda mekanismen endast att den berörda sockermängden tillfälligt dras tillbaka från marknaden, att den lagras eller att den avsätts utom kvoterna.

55. Denna skillnad vad gäller mekanismernas funktioner beror på att de relevanta bestämmelserna har olika mål. Att sockerproducenter som är mindre konkurrenskraftiga av sociala och miljömässiga skäl uppmuntras att avstå från kvoter är ett medel för omstrukturering av sockerindustrin i den mening som avses i förordning nr 320/2006. Återtag från marknaden utgör däremot ett prisstödsinstrument som enligt artikel 19.1 och skäl 22 i förordning nr 318/2006 syftar till att bevara den strukturella balansen på en prisnivå som ligger nära referenspriset.

56. Då återtag av socker från marknaden enligt den av kommissionen fastställda återtagsprocenten inte berör ett företags sockerkvot som sådan ger vare sig ordalydelsen eller systematiken i artikel 16 i förordning nr 318/2006 något stöd för den uppfattning som framförts särskilt av Republiken Litauen att den med återtagsprocenten reducerade sockerkvoten utgör beräkningsgrund för produktionsavgiften enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006.

57. Mot denna bakgrund anser jag att artikel 16 i förordning nr 318/2006 ska tolkas

13 — Artikel 1.2 a och b i förordning nr 290/2007 innehåller i sak att återtagsskyldigheten endast avser socker som produceras utöver tröskelvärdet för produktionen. Detta tröskelvärde beräknas genom att återtagsprocenten dras av från den tilldelade sockerkvoten, vilket för regleringsåret 2007/2008 i normalfallet innebar att tröskelvärdet för produktionen var 86,5 procent av den tilldelade sockerkvoten.

14 — Mitt förslag till avgörande av den 18 februari 2009 i mål C-33/08, Agrana Zucker (REG 2009, s. I-5035), punkt 40 och följande punkter.

15 — Dom av den 11 juni 2009 i mål C-33/08, Agrana Zucker (REG 2009, s. I-5035), punkt 21 och följande punkter.

så, att även den del av sockerkvoten som till följd av ett återtag från marknaden enligt artikel 19 i förordning nr 318/2006 jämfört med artikel 1 i förordning nr 290/2007 inte kan utnyttjas, ingår i beräkningsgrunden för produktionsavgiften.

C — *Den andra tolkningsfrågan*

1. Påståendet att proportionalitetsprincipen har åsidosatts

58. Med sin andra tolkningsfråga söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida beräkning och uttag av en produktionsavgift enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 på grundval av den abstrakt tilldelade sockerkvoten är förenlig med proportionalitetsprincipen. För att kunna besvara den frågan ska jag först gå in på de prövningskriterier som ska användas vid påstått åsidosättande av proportionalitetsprincipen inom området för den gemensamma jordbrukspolitiken. Jag ska därefter undersöka huruvida den frikopplade utformningen av avgiften i enlighet med artikel 16 i förordning nr 318/2006 ska anses utgöra ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

a) Prövningskriterier

59. Enligt proportionalitetsprincipen, som ingår bland gemenskapsrättens allmänna principer, krävs det att gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med reglerna i fråga, varvid gäller att man när det finns flera lämpliga åtgärder att välja mellan ska använda sig av den åtgärd som är den minst betungande och att vållade olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen. [16]

60. Tillämpningen av proportionalitetsprincipen sker därmed i princip i tre steg, [17] där

16 — Domen i målet Agrana Zucker (ovan fotnot 15), punkt 31, samt dom av den 7 september 2006 i mål C-310/04, Spanien mot rådet (REG 2006, s. I-7285), punkt 97, av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes m.fl. (REG 2001, s. I-5689), punkt 81, av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m.fl. (REG 1994, s. I-4863), punkt 41, och av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl. (REG 1990, s. I-4023), punkt 13.

17 — Se beträffande denna trestegsprövning: Simon, D., "Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de Justice des Communautés Européennes", *Petites affiches* 2009, nr 46, s 17, s. 20 och följande sidor. Enligt författaren innehåller vissa domar ytterligare steg, nämligen kontrollen av det eftersträvade målets lagenlighet och de subjektiva avsikterna med att vidta åtgärden i fråga.

det görs en kontroll av huruvida åtgärden är 1) lämplig, 2) nödvändig och 3) skälig. [18]

61. Domstolen har flera gånger bekräftat att proportionalitetsprincipen är tillämplig även på den gemensamma jordbrukspolitikens område men har samtidigt enligt numera fast rättspraxis påpekat att gemenskapslagstiftaren på detta område har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, varför domstolens kontroll av villkoren för genomförandet av denna princip inom den gemensamma jordbrukspolitikens område är begränsad till att pröva huruvida den berörda åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen försöker uppnå. [19]

62. På den gemensamma jordbrukspolitikens område är det alltså enligt fast rättspraxis vid proportionalitetsprövningen inte fråga om att fastställa om den åtgärd som lagstiftaren har vidtagit var den enda eller bästa möjliga, utan om den var uppenbart olämplig. [20]

63. Domstolens inskränkning av proportionalitetsprövningen till att avse en kontroll av huruvida den berörda åtgärden är uppenbart olämplig gäller inte enbart på den gemensamma jordbrukspolitikens område, utan enligt fast rättspraxis på alla områden inom vilka gemenskapslagstiftaren ska tillerkännas ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på grund av att gemenskapslagstiftaren där ställs inför val av politisk, ekonomisk och social art och ska göra komplexa bedömningar. [21]

64. Som jag har uttalat redan i ett annat sammanhang [22] förmår denna rättspraxis inte övertyga mig, särskilt inte inskränkningen av proportionalitetsprövningen till att blott avse kontrollen av huruvida en åtgärd är uppenbart olämplig. Att proportionalitetsprövningen i tre steg på detta sätt strukturellt inskränks till en lämplighetsbedömning i ett steg leder enligt min mening till att

18 — I vissa domar har domstolen begränsat sig till att endast konstatera att det enligt proportionalitetsprincipen krävs att de medel som sätts in genom en gemenskapsrättslig bestämmelse måste vara lämpliga för att uppnå det eftersträvade målet och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. I dessa domar har skäligheten typiskt sett inte varit ifrågasatt, varför det inte av dem går att dra slutsatsen att proportionalitetsprövningen ska ske i endast två steg utan beaktande av huruvida åtgärden är skälig.

19 — Domen i målet Agrana Zucker (ovan fotnot 15), punkt 32, dom av den 14 maj 2009 i mål C-34/08, Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl. (REG 2009, s. I-4023), punkt 76, domen i målet Spanien mot rådet (ovan fotnot 16), punkt 98, dom av den 23 mars 2006 i mål C-535/03, Unitymark och North Sea Fishermen's Organisation (REG 2006, s. I-2689), punkt 57, och av den 16 mars 2006 i mål C-94/05, Emsland-Stärke (REG 2006, s. I-2619), punkt 54, domarna i målen Jippes m.fl. (ovan fotnot 16), punkt 82, Crispoltoni m.fl (ovan fotnot 16), punkt 42, Fedesa m.fl. (ovan fotnot 16), punkt 14, samt dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schräder (REG 1989, s. 2237; svensk specialutgåva, volym 10, s. 97), punkt 22.

20 — Domarna i målen Agrana Zucker (ovan fotnot 15), punkt 33, Spanien mot rådet (ovan fotnot 16), punkt 99, och Jippes m.fl. (ovan fotnot 16), punkt 83.

21 — Se dom av den 7 juli 2009 i mål C-558/07, S.P.C.M m.fl. (REG 2009, s. I-5783), punkt 42, av den 12 juli 2005 i de förenade målen C-154/04 och C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl. (REG 2005, s. I-6451), punkt 52, av den 14 december 2004 i mål C-434/02, Arnold André (REG 2004, s. I-11825), punkt 46, och i mål C-210/03, Swedish Match (REG 2004, s. I-11893), punkt 48, och av den 10 december 2002 i mål C-491/01, British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco (REG 2002, s. I-11453), punkt 123. Se även dom av den 8 februari 2000 i mål C-17/98, Emesa Sugar (REG 2000, s. I-675), punkt 53.

22 — Se mitt förslag till avgörande av den 3 mars 2009 i målet Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl. (ovan fotnot 19), punkt 61 och följande punkter.

proportionalitetsprincipen i primärrätten undergrävs alltför mycket.

65. Utgångspunkten för tillämpningen av proportionalitetsprincipen inom området för den gemensamma jordbrukspolitiken bör vara att gemenskapslagstiftarens åtgärder inte är undantagna från rättslig prövning på grund av dennes stora utrymme för skönsmässig bedömning. [23]

66. Mot domstolens inskränkning av proportionalitetsprövningen på den gemensamma jordbrukspolitikens område till att blott avse en lämplighetsprövning kan framför allt anföras att kriterierna lämplig, nödvändig och skälig inte är en gradering av en och samma tanke. Prövningen av huruvida en åtgärd är nödvändig och skälig har, i motsats till prövningen av huruvida en åtgärd är lämplig, en självständig betydelse som är väsentlig för skyddet av individen. Det är först inom ramen för nödvändigheten och skäligheten som gemenskapslagstiftarens eftersträvade mål och de berördas rättigheter ”sätts i förhållande” till varandra. En prövning som endast avser frågan huruvida en åtgärd är lämplig innebär inte en prövning av huruvida åtgärden är proportionerlig utan endast en objektiv kontroll av handlingsutrymmet som inte beaktar aspekter som rör skyddet för den enskilde. [24]

67. Just i det aktuella fallet tydliggörs att en inskränkning av proportionalitetsprövningen till att avse blott en prövning av huruvida gemenskapslagstiftarens åtgärd är lämplig under vissa omständigheter *de facto* innebär ett avstående från varje praktisk möjlighet att kontrollera huruvida den berörda åtgärden är proportionerlig.

23 — Se mina förslag till avgörande av den 3 mars 2009 i målet Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl. (ovan fotnot 19), punkt 61, och domen av den 18 februari 2009 i målet Agrana Zucker (ovan fotnot 15), punkt 51. Se även generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande av den 14 juni 2007 i de förenade målen C-5/06 och C-23/06–C-36/06, Zuckerfabrik Jülich, där domstolen meddelade dom den 8 maj 2008 (REG 2008, s. I-3231), punkt 65, och generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande av den 10 mars 2009 i målet S.P.C.M. m.fl. (ovan fotnot 21), punkt 69 och följande punkter, där det med rätta framhålls att det även då gemenskapslagstiftaren tillerkänns ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när denne antar komplexa tekniska och/eller politiska beslut ska ske en prövning av huruvida det är uppenbart att det finns mindre betungande åtgärder som är lika effektiva eller om det är uppenbart att de åtgärder som vidtagits är orimliga i förhållande till de eftersträvade målen. I annat fall skulle proportionalitetsprincipen, som hör till de grundläggande principer som föreskrivs i fördraget, förlora sin ändamålsenliga verkan.

24 — Se mitt förslag till avgörande av den 3 mars 2009 i målet Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl. (ovan fotnot 19), punkt 63. Se även von Danwitz, T., ”Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht”, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, s. 391, s. 396, som påpekar att en sådan metod skulle förvandla proportionalitetsprincipen till en kontroll av handlingsutrymmet.

68. Som framgår av skäl 19 i förordning nr 318/2006 infördes produktionsavgiften för att den skulle bidra till finansieringen av utgifter i samband med den gemensamma organisationen av marknaden för socker. Eftersom produktionsavgiften till sin natur är sådan att den innebär ett tillflöde av ekonomiska medel till gemenskapen är en sådan avgift *i sig* lämplig för att uppnå det mål som gemenskapslagstiftaren har eftersträvat, och detta oberoende av vilken beräkningsgrund för avgiften som väljs. Avgörande vid proportionalitetsprövningen i ett fall som det förevarande är därför just prövningen av huruvida den av gemenskapslagstiftaren införda produktionsavgiften är nödvändig och skälig.

69. Det bör dessutom påpekas att domstolen, inom ramen för proportionalitetsprövningen av åtgärder på områden där gemenskapslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social art och ska göra komplexa bedömningar, trots sin principiella ståndpunkt att inskränka denna prövning till att blott avse en kontroll av huruvida den berörda åtgärden är uppenbart olämplig som regel ändå beaktar huruvida den berörda åtgärden är nödvändig och skälig. [25]

70. Enligt min mening ska därför gemenskapslagstiftarens åtgärder inom området för den gemensamma jordbrukspolitiken i princip undergå en proportionalitetsprövning i tre steg (huruvida åtgärden är lämplig, nödvändig och skälig). Det är emellertid inte domstolens sak att ersätta gemenskapslagstiftarens sociala, ekonomiska eller politiska beslut på området för den gemensamma jordbrukspolitiken med sina egna. Proportionalitetsprövningen i tre steg på detta område bör därför med beaktande av gemenskapslagstiftarens bedömningsföreträde endast tjäna som en kontroll av huruvida den berörda åtgärden är uppenbart olämplig, uppenbart

25 — Se domarna i målen Agrana Zucker (ovan fotnot 15), punkt 42, British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco (ovan fotnot 21), punkt 126 och följande punkter, och Emesa Sugar (ovan fotnot 21), punk 54 och följande punkter. Se också Koch, O., *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 2003, s. 212, som påpekar att nästan samtliga domar i vilka domstolen skenbart har reducerat prövningen till frågan om ”olämplighet” har innehållit jämförelser med alternativa åtgärder och ibland utförliga motiveringar till varför dessa åtgärder inte har företräde. Begreppet ”uppenbart olämplig” ska därför uppfattas endast som en synonym för en reducerad kontroll inom ramen för proportionalitetsprövningen i flera steg. Se, för ett liknande resonemang, Kischel, U., ”Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof”, *EuR* 2000, s. 380, s. 398 och följande sidor, som påpekar att domstolen inte ger sina egna formuleringar, enligt vilka proportionalitetsprövningen på de berörda områdena ska begränsas till en prövning av huruvida en berörd åtgärd är uppenbart olämplig, den betydelse som de verkar ha vid en första anblick. Av de berörda avgörandena framgår tvärtom att gemenskapslagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning inte begränsar proportionalitetsprövningen till frågan huruvida en åtgärd är uppenbart olämplig, utan sammantaget begränsar prövningen till frågan huruvida det förekommit uppenbara felaktigheter.

onödig eller uppenbart oskälig. [26] På så sätt säkerställs respekten för gemenskapslagstiftarens politiska handlingsutrymme utan att proportionalitetsprincipen fråntas sin praktiska betydelse på detta område.

71. Mot denna bakgrund anser jag att proportionalitetsprövningen inom området för den gemensamma jordbrukspolitiken ska ske i tre steg med mindre fördjupade prövningskriterier. I det aktuella målet ska kontrollen således avse frågan huruvida uttaget av produktionsavgiften och det från produktionen frikopplade fastställandet av beräkningsgrunden för denna med avseende på gemenskapslagstiftarens eftersträvade mål framstår som uppenbart olämpliga, uppenbart onödiga eller uppenbart oskäliga.

b) Proportionalitetsprövningen

72. Som framgår av skäl 19 i förordning nr 318/2006 infördes produktionsavgiften som ett bidrag till finansieringen av utgifter i samband med den gemensamma organisationen av marknaden för socker. Av det ovan anförda framgår att uttaget av produktionsavgiften och fastställandet av avgiftens storlek på grundval av tilldelad sockerkvot utan hänsyn till eventuellt förekommande tröskelvärde och motsvarande återtag inte är uppenbart olämpliga medel för att uppnå detta mål. [27]

73. Jag ser inte heller något som tyder på att uttaget av produktionsavgiften och fastställandet av denna avgift på grundval av den tilldelade sockerkvoten var uppenbart onödiga.

74. En åtgärd är nödvändig om den bland flera åtgärder som är lämpliga för att uppnå det eftersträvade målet är den som är minst betungande för det berörda intresset eller det rättsliga intresset. [28]

75. Det torde vara ostridigt att det i princip står gemenskapslagstiftaren fritt att låta de sockerproducerande företagen delta i finansieringen av den gemensamma organisationen av marknaden för socker genom att ta ut en produktionsavgift. Däremot är det tvistigt huruvida den konkreta utformningen av denna avgift och framför allt beräkningen av den på grundval av den tilldelade – och från produktionen frikopplade – sockerkvoten har varit nödvändiga för att uppnå detta mål.

26 — Se mitt förslag till avgörande av den 3 mars 2009 i målet Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl. (ovan fotnot 19), punkt 62 och följande punkter.

27 — Se punkterna 67 och 68.

28 — Domen i målet Schräder (ovan fotnot 19), punkt 21.

76. Genom frikopplingen av beräkningsunderlaget från produktionen har gemenskapslagstiftaren uttryckt sin avsikt att lagstifta om de sockerproducerande företagens medverkan i finansieringen av den gemensamma organisationen av marknaden för socker på ett sådant sätt att detta ekonomiska bidrag står i oförändrat förhållande till sockerkvoten under flera år samtidigt som det kan krävas in under löpande regleringsår. Eftersom gemenskapslagstiftaren på detta område har en långtgående befogenhet att göra skönsmässiga bedömningar går det inte utifrån aspekten huruvida åtgärden varit nödvändig att invända mot denna konkreta utformning av avgiften och nödvändigheten av att bestämma beräkningsgrunden på ett sätt som är frikopplat från produktionen.

77. Ytterligare en rad argument med påståenden om att det inte var nödvändigt med en från produktionen frikopplad avgift i den mening som avses i artikel 16 i förordning nr 318/2006 rör det konkreta förhållandet mellan gemenskapens utgifter inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker och gemenskapens intäkter från denna produktionsavgift. Det har i sammanhanget framför allt gjorts gällande att intäkterna från produktionsavgiften överstiger de utgifter som ska täckas.

78. Som framgår av skäl 19 i förordning nr 318/2006 infördes produktionsavgiften för att de sockerproducerande företagen skulle bidra till finansieringen av utgifter i samband med den gemensamma organisationen av marknaden för socker.

79. Om det skulle visa sig att produktionsavgiften hade fastställts på ett sådant sätt att gemenskapens intäkter från denna avgift regelmässigt översteg de utgifter som den var tänkt att finansiera, skulle avgiften anses vara uppenbart onödig och därför oproportionerlig.

80. I detta sammanhang får man emellertid inte bortse från att den långtgående befogenhet på området för den gemensamma jordbrukspolitiken som gemenskapslagstiftaren har att göra skönsmässiga bedömningar, och vilken innebär en begränsad domstolsprövning såvitt avser utövandet av denna befogenhet, enligt fast rättspraxis inte uteslutande omfattar innehållet i och räckvidden av de bestämmelser som ska antas, utan även i viss utsträckning fastställandet av de grundläggande sakförhållandena. [29]

81. Kommissionen har i sitt meddelande till rådet och Europaparlamentet av den 14 juli 2004 [30] angett gemenskapens årliga utgifter till följd av reformeringen av sockersektorn till 1 540 miljoner euro. Utgifterna

29 — Se domen i målet Spanien mot rådet (ovan fotnot 16), punkt 121, samt dom av den 25 oktober 2001 i mål C-120/99, Italien mot rådet (REG 2001 s. I-7997), punkt 44, av den 5 oktober 1999 i mål C-179/95, Spanien mot rådet (REG 1999, s. I-6475), punkt 29, av den 19 februari 1998 i mål C-4/96, NIFPO och Northern Ireland Fishermen's Federation (REG 1998, s. I-681), punkterna 41 och 42, av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet (REG 1996, s. I-881), punkt 18, och av den 29 oktober 1980 i mål 138/79, Roquette Frères mot rådet (REG 1980, s. 3333; svensk specialutgåva, volym 5, s. 405), punkt 25.

30 — Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Fullbordandet av en hållbar modell för Europas jordbruk genom den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken – reformen av sockersektorn, KOM (2004) 499 slutlig, sidorna 12 och 13.

ligger därmed kvar inom de utgiftsscenarier som upprättades i reformförslaget. Kostnaderna för de nya åtgärder som föreslogs för sockersektorn, för vilka den största kostnaden utgörs av det direkta från produktionen frikopplade stödet till producenterna, kommer att uppvägas av besparingarna till följd av den kraftiga minskningen av utgifter för exportbidrag och avskaffandet av produktionsbidragen för kemi- och läkemedelsindustrin samt raffineringsstödet. När de föreslagna åtgärderna för sektorn har genomförts fullt ut kommer anslagen för direkt inkomststöd att medföra årliga kostnader på 1 340 miljoner euro, medan utgifterna för exportbidrag för socker och exportbidrag för socker i exporterade bearbetade produkter beräknas uppgå till 100 miljoner euro vardera. I det något ändrade förslaget till rådets förordning om den gemensamma organisationen av marknaden för socker [31] framhöll kommissionen på nytt att status quo gäller för utgifterna för den föreslagna reformen. Som den viktigaste kostnadsposten framhölls de frikopplade direktbetalningarna till producenterna, vilka från och med nu skulle innebära kostnader på 1 542 miljoner euro per regleringsår.

82. Av den skrivelse från rådet av den 3 november 2005 som klaganden har gett in framgår i en tabellöversikt angående de finansiella effekterna av reformen för sockersektorn dessutom att även rådet räknade med utgifter från och med regleringsåret 2007/2008 på mellan 1 550 och 1 600 miljoner euro. För kostnaderna avseende det direkta inkomststödet anslogs också 1 542 miljoner euro per regleringsår.

83. Vid en jämförelse mellan dessa beräknade utgifter och de finansiella effekterna av produktionsavgiften enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 framgår det tydligt att de sammanlagda intäkterna av denna avgift kraftigt understiger gemenskapens årliga beräknade utgifter inom sockersektorn. [32] Mot den bakgrunden saknar hänvisningar till domen av den 8 maj 2008 i de förenade målen Zuckerfabrik Jülich [33] betydelse. I den domen uttalade sig nämligen domstolen mot en tolkning av den då för tiden tillämpliga produktionsavgiften, som skulle medföra en risk för att de avgifter som skulle erläggas till gemenskapen

31 — KOM(2005) 263 slutlig, punkt 5 i motiveringen.

32 — Enligt artikel 16.2 i förordning nr 318/2006 fastställs produktionsavgiften till 12 euros per ton kvotsocker och kvotinulinsirap och till 6 euros per ton isoglukos. I bilaga III till förordningen fastställs de nationella och regionala kvoterna till sammanlagt maximalt 17 440 537 ton för socker, 507 680 ton för isoglukos och 320 718 ton för inulinsirap. I bilaga IV fastställs tilläggskvoterna till sammanlagt maximalt 1 100 000 ton för socker och 103 000 ton för isoglukos. Därmed uppgår den maximala produktionsavgiften för alla sockerproducerande företag matematiskt till omkring 230 miljoner euro. Då har inte avståenden från kvoter under denna period beaktats.

33 — Domen i målet Zuckerfabrik Jülich (ovan fotnot 23).

kunde komma att överstiga de utgifter som de skulle täcka.

84. I detta sammanhang vill jag också bestämt tillbakavisa klagandens argument att produktionsavgiften inte går till finansieringen av det direkta inkomststödet och därför överstiger gemenskapens övriga utgifter inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker. Oberoende av huruvida gemenskapens utgifter för det från produktionen frikopplade direktstödet till producenterna inom sockersektorn i budgethänseende ska betecknas som ”utgifter inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker” framgår det otvetydigt av bakgrunden till uppkomsten av förordning nr 318/2006 att gemenskapens utgifter inom sockersektorn numera till helt övervägande del består av utgifter för detta direktstöd. Det syfte med produktionsavgiften som kommer till uttryck i skäl 19 i förordning nr 318/2006 ska därför förstås så, att denna avgift var tänkt att bidra även till finansieringen av utgifterna för det från produktionen frikopplade direktstödet.

85. Mot denna bakgrund är uttaget av produktionsavgiften och beräkningen av denna avgift på grundval av tilldelad sockerkvot enligt min mening inte uppenbart onödiga åtgärder för att uppnå det mål som gemenskapslagstiftaren eftersträvar, nämligen att de sockerproducerande företagen ska bidra till finansieringen av gemenskapens utgifter inom sockersektorn.

86. Slutligen framstår förhållandet mellan det eftersträvade målet och vållade olägenheter inte heller som uppenbart oskäligt.

87. I det sammanhanget har det framför allt gjorts gällande att en beräkning av produktionsavgiften på grundval av tilldelad sockerkvot medför att avgiften delvis tas ut på socker som faktiskt inte existerar om – som i målet vid den nationella domstolen – produktionen inte överstiger tröskelvärdet. Om däremot sådant kvotsocker som produceras utöver tröskelvärdet för produktionen förs över som kvotsocker under nästa regleringsår kommer denna produktion att belastas två gånger med samma avgift. I sådana fall där det sker en omklassificering till industrisocker blir en oförändrad produktionsavgift oproportionerligt hög.

88. Dessa argument är inte övertygande.

89. Gemensamt för dessa argument är att de framhåller följderna av att avgiften tas ut endast i förhållande till kvotsocker som berörs av ett återtag från marknaden. Därmed bortses det från att gemenskapslagstiftaren med utövande av sin långtgående befogenhet att göra skönsmässiga bedömningar har konstruerat produktionsavgiften som en avgift på sockerkvoten som är oberoende av vad som produceras. Med utgångspunkt från det kan avgiftens skälighet inte ifrågasättas med hänvisning till dess konsekvenser i förhållande till en relativt liten underkategori kvotsocker, nämligen sådant kvotsocker som berörs av

ett återtag från marknaden. Skälighetsprövningen ska i stället utifrån systematiken i bestämmelserna ske med beaktande av samtliga de fördelar och nackdelar som följer med en avgift på sockerkvoten som är oberoende av vad som produceras.

90. Genom att fastställa den tilldelade sockerkvoten som beräkningsgrund för produktionsavgiften har gemenskapslagstiftaren infört ett avgiftssystem där avgiften ska tas ut på hela sockerkvoten även om denna inte har utnyttjats i sin helhet. Orsaken till att sockerkvoten inte har utnyttjats helt kan vara såväl missväxt och liknande svårigheter som ett frivilligt ekonomiskt beslut av det sockerproducerande företaget, men även ett beslut av kommissionen att för ett visst regleringsår återta socker från marknaden.

91. Om ett sockerproducerande företag inte kan eller får utnyttja sin sockerkvot i dess helhet blir det mindre socker till motsvarande marknadspris som kan avsättas eller försäljas hos det nationella interventionsorganet. [34] Eftersom avgiften tar sikte på kvoten och inte på den sockerkvantitet som faktiskt avsätts förblir den konstant även om det sockerproducerande företagets inkomster från sockerförsäljningen minskar.

92. Även om detta kan innebära en nackdel i ekonomiskt avseende för det sockerproducerande företaget är det inte uppenbart oskäligt i förhållande till det av gemenskapslagstiftaren eftersträvade målet att de sockerproducerande företagen ska bidra till finansieringen av den gemensamma organisationen av marknaden för socker genom en avgift som erläggs i förskott och som så långt möjligt är konstant.

93. Vid denna intresseavvägning får man framför allt inte förbise att reformen av den gemensamma organisationen av marknaden för socker även innehöll det från produktionen frikopplade direktstödet till jordbrukarna. [35] Sett mot bakgrund av den gemensamma organisationen av marknaden för socker som helhet ligger därför den från produktionen frikopplade avgiften enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 helt i linje med den

34 — Enligt artikel 18.2 i förordning nr 318/2006 uppgår interventionspriserna för kvotsocker till 80 procent av referenspriserna för påföljande regleringsår. Interventionsmöjligheten för gemenskapen är begränsad såväl tidsmässigt (regleringsåren 2006/2007–2009/2010) som med avseende på omfattningen (sammanlagt 600 000 ton socker per regleringsår).

35 — Se punkt 40 ovan.

grundläggande inriktningen för reformen av denna gemensamma organisation.

94. Vid en analys av konsekvenserna av att sockerkvoten inte utnyttjas fullt ut för förhållandet mellan företagens avgifter och deras inkomster från avsättningen av kvotsocker framgår det tydligt att en oförändrad avgift inte heller medför en oskäligt hög belastning för dessa företag. Det framgår av klagandens egna beräkningar att till och med i ett fall som det förevarande, där kommissionen har fastställt en så ingripande återtagsprocent som 13,5 procent, har avgiften med fullt utnyttjande av tröskelvärdet för produktionen jämfört med kvotsockret på marknaden i rena siffror endast ökat från 12 euros per ton till 13,87 euros per ton. Med hänsyn till att referenspriset var 631,90 euros per ton under regleringsåret 2007/2008 – vilket det gällde att säkerställa genom återtaget från marknaden – innebär denna avgiftsökning per ton kvotsocker på marknaden ingen oskälig belastning för de sockerproducerande företagen, särskilt som dessa företag enligt artikel 16.4 i förordning nr 318/2006 får begära att sockerbets- och sockerrörsodlare och leverantörer av cikoriarot ska betala upp till 50 procent av produktionsavgiften. [36]

95. Mot denna bakgrund anser jag att vare sig uttaget av produktionsavgiften enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 eller beräkningen av denna på grundval av den abstrakt tilldelade sockerkvoten, med hänsyn till det mål som eftersträvas med avgiften och med beaktande av att gemenskapslagstiftaren på området för den gemensamma jordbrukspolitiken har en långtgående befogenhet att göra skönsmässiga bedömningar, framstår som uppenbart olämpliga, uppenbart onödiga eller uppenbart oskäliga. Artikel 16 i förordning nr 318/2006 är därför förenlig med proportionalitetsprincipen.

2. Påståendet att icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts

a) Avsaknad av en uttrycklig precisering av det påstådda åsidosättandet i begäran om förhandsavgörande

96. Den hänskjutande domstolen har i sin andra tolkningsfråga uttryckligen bett domstolen om besked om huruvida artikel 16 i förordning nr 318/2006 är förenlig med

36 — Vid den muntliga förhandlingen har det klagande företaget för övrigt bekräftat att det har använt sig av denna möjlighet att låta jordbrukare delta i finansieringen av produktionsavgiften.

principen om icke-diskriminering som kan härledas från artikel 34 EG, men begäran om förhandsavgörande innehåller ingen verklig analys eller redovisning av de omständigheter och invändningar som har föranlett den hänskjutande domstolen att ställa frågan. Varken rådet eller kommissionen har därför gått in på frågan huruvida den från produktionen frikopplade beräkningen och uttaget av en produktionsavgift enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 kan strida mot likabehandlingsprincipen.

97. Enligt min mening bör frågan dock inte lämnas utan avseende i målet.

98. För det första bör det framhållas att redovisningen i begäran om förhandsavgörande av motpartens ståndpunkter och argument ger tillräcklig vägledning beträffande den hänskjutande domstolens överväganden i fråga om ett eventuellt åsidosättande av likabehandlingsprincipen. Den hänskjutande domstolen framhåller särskilt att det enligt motpartens uppfattning är ”otillfredsställande att ett företag endast får producera så mycket kvotsocker att företaget uppnår tröskelvärdet för produktionen, vilket är olika beroende på i vilken medlemsstat företaget har sitt säte, medan produktionsavgiften oberoende av detta ska betalas för hela den kvot som har tilldelats företaget”. Av detta framgår direkt att till och med motparten i målet vid den nationella domstolen har föreslagit att det förekommer ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen genom att tröskelvärdena för produktionen uppvisar regionala skillnader, medan produktionsavgiften utan hänsyn till tröskelvärdena för produktionen beräknas på grundval av hela den tilldelade sockerkvoten.

99. Vid en omdömesgill prövning av den information som finns i begäran om förhandsavgörande skulle alltså ett åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen enligt den hänskjutande domstolen kunna bestå i att tröskelvärdet för produktionen enligt artikel 1.2 i förordning nr 290/2007 fastställs med regionala skillnader, medan produktionsavgiften enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 bestäms på grundval av sockerkvoten oberoende av produktionen, så att produktionsavgiften kan vara olika betungande för företagen beroende på nationalitet. I sak detsamma har klaganden och Republiken Litauen anfört i sina skriftliga yttranden. [37]

100. Med hänsyn till övervägandena ovan anser jag, trots avsaknaden av precisering i begäran om förhandsavgörande, att det är ändamålsenligt för prövningen att inom ramen för detta förfarande för förhandsavgörande behandla även frågan om ett eventuellt åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen. Jag ska då först behandla de prövningskriterier som ska tillämpas vid prövningen av ett påstått åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen inom området för den gemensamma jordbrukspolitiken.

37 — Se ovan punkt 33.

Därefter ska jag undersöka huruvida den från produktionen frikopplade utformningen av avgiften enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 i kombination med den regionala differentieringen av tröskelvärdet för produktionen enligt artikel 1.2 i förordning nr 290/2007 kan utgöra ett åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen.

b) Prövningskriterier

101. Artikel 34.2 andra stycket EG, som stadgar ett förbud mot varje form av diskriminering mellan producenter eller konsumenter inom gemenskapen, innebär enligt fast rättspraxis att lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. [38]

102. En skillnad i behandling är berättigad då den grundar sig på ett objektivt och skäligt kriterium, det vill säga då den hänger samman med ett laga ändamål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen, och skillnaden står i proportion till det mål som eftersträvas genom behandlingen i fråga. [39]

103. Ovan har jag redan varit inne på att gemenskapslagstiftaren inom området för den gemensamma jordbrukspolitiken enligt fast rättspraxis har en långtgående befogenhet att göra skönsmässiga bedömningar. [40] Även inom ramen för artikel 34.2 andra stycket EG ska hänsyn tas till denna befogenhet. [41]

104. Om det skulle konstateras att en gemenskapsåtgärd inom området för den gemensamma jordbrukspolitiken medför diskriminering mellan producenter av samma produkt i olika medlemsstater, måste domstolsprövningen av att likabehandlingsprincipen iakttas därför i grunden begränsas till frågan huruvida skillnaden i behandling hänger tillräckligt nära samman med ett laga ändamål och inte är uppenbart oproportionerlig i förhållande till detta ändamål.

38 — Domstolen har i sin fasta rättspraxis funnit att den gemenskapsrättsliga icke-diskrimineringsprincipen i artikel 34.2 EG endast är ett konkret uttryck för den allmänna likhetsprincip som ingår bland gemenskapsrättens grundläggande principer, se domen i målet Agrana Zucker (ovan fotnot 15), punkt 46, och dom av den 11 juli 2006 i mål C-313/04, Franz Egenberger (REG 2006, s. I-6331), punkt 33.

39 — Dom av den 16 december 2008 i mål C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine (REG 2008, s. I-9895), punkt 47 och där angiven rättspraxis.

40 — Se ovan punkt 61 och följande punkter.

41 — Se domen i målet Unitymark och North Sea Fishermen's Organisation (ovan fotnot 19), punkt 57. Se även Groussot, X., *General Principles of Community Law*, Groningen 2006, s. 167 och följande sidor.; Thiele, G., i Calliess/Ruffert (utgivare), *Kommentar zu EUV/EGV*, tredje upplagan., München 2007, Art. 34 EGV, punkt 57; Barents, R, "Recent developments in community case law in the field of agriculture", *CML Rev.* 1997, s. 811, s. 840 och följande sidor.

c) Prövning av påståendet att icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts

105. Enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 tas en produktionsavgift ut med 12 euros per ton av hela den sockerkvot som har tilldelats ett sockerproducerande företag. I beräkningsgrunden för denna avgift ingår därmed även den del av sockerkvoten som inte kan utnyttjas till följd av ett återtag från marknaden enligt artikel 19 i förordning nr 318/2006 jämfört med artikel 1 i förordning nr 290/2007. [42]

106. I artikel 1.1 i förordning nr 290/2007 fastställdes återtagsprocenten för regleringsåret 2007/2008 till 13,5 procent. I artikel 1.2 a och b i förordning nr 290/2007 ändras denna återtagsprocent till ett tröskelvärde för produktionen. [43] I artikel 1.2 c i förordning nr 290/2007 har detta tröskelvärde differentierats regionalt genom att de mängder som producerats i de medlemsstater vars nationella sockerkvot frigjorts till minst 50 procent från och med den 1 juli 2006 till följd av att de avstått från kvoter i enlighet med förordning nr 320/2006 undantagits från återtag. För medlemsstater som frigjort mindre än 50 procent av sin kvot från och med den 1 juli 2006 till följd av att de avstått från kvoter ska procentsatsen för återtag i punkt 1 minskas proportionellt till de frigjorda kvoterna.

107. Till följd av denna regionala differentiering sänktes återtagsprocenten under regleringsåret 2007/2008 för Spanien till 10,53 procent, för Sverige till 10,26 procent, för Republiken Tjeckien till 7,29 procent, för Ungern till 6,21 procent, för Slovakien till 4,32 procent och för Finland till 3,24 procent, medan den bortföll helt för Grekland, Italien och Portugal. [44] Denna minskning av återtagsprocenten medförde en motsvarande höjning av det tillämpliga tröskelvärdet för produktionen i dessa medlemsstater.

108. Med hänsyn till dessa tal står det klart att den regionala differentieringen av återtagsprocenten har medfört att omfattningen i vilken de sockerproducerande företagen kunde utnyttja sina sockerkvoter under regleringsåret 2007/2008 var beroende av bland annat i vilken medlemsstat de var etablerade. Produktionsavgiften enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 däremot togs ut enhetligt inom hela gemenskapen på grundval av tilldelad sockerkvot och oberoende av tillämplig återtagsprocent och tillämpligt tröskelvärde för produktionen.

42 — Se ovan punkt 57.

43 — Se ovan fotnot 13.

44 — Bilaga till förordning nr 290/2007.

109. Av detta följer direkt att den del av företagens produktionsavgifter som motsvarade den del av deras kvot som hade varit föremål för ett förebyggande återtag under regleringsåret 2007/2008 var olika hög beroende på i vilken medlemsstat företagen var etablerade. [45] På så sätt har företag som möjligen har befunnit sig i samma situation men varit etablerade i olika medlemsstater behandlats olika vid fastställandet av produktionsavgiften enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006.

110. Det återstår dock att pröva om denna skillnad i behandling grundar sig på ett objektivt och skäligt kriterium, det vill säga om den hänger samman med ett laga ändamål som eftersträvas och står i proportion till ändamålet.

111. Som förklaring till den regionala differentieringen av återtagsprocenten och motsvarande tröskelvärden för produktionen framhålls i skäl 8 i förordning nr 290/2007 först att de begränsningar som de förebyggande åtgärderna medför kan få allvarliga följder för företagen i de medlemsstater som gjort särskilda insatser inom ramen för den omstrukturering som föreskrivs i förordning nr 320/2006. Vidare sägs att sådana följder skulle stå i strid med målet för omstruktureringsordningen och med den gemensamma organisationen av marknaden för sockersektorn, som syftar till att garantera att sockersektorn behåller sin livsförmåga.

112. En omdömesgill tolkning av dessa förklaringar i skäl 8 i förordning nr 290/2007 är att man med minskningen av återtagsprocenten och motsvarande höjning av tröskelvärdena i vissa medlemsstater beaktar de insatser som dessa medlemsstater har gjort genom att definitivt avstå från kvoter. Då dessa nationella avståenden från kvoter med åtföljande omstrukturering enligt kommissionens bedömning (som kan utläsas av skäl 8 i förordning nr 290/2007) vid en oinskränkt tillämpning av mekanismen återtag från marknaden med motsvarande tröskelvärden kan äventyra de sockerproducerande företagens (och därmed även sockerbetsodlarnas [46]) konkurrenskraft och livsförmåga, har återtagsprocenten i artikel 1.2 c i förordning nr 290/2007 för de berörda medlemsstaterna

45 — När det gäller konstaterandet av en skillnad i behandling med avseende på den del av sockerkvoten som har varit föremål för ett återtag från marknaden och för vilken en avgift utgår, se domen i målet Agrana Zucker (ovan fotnot 15), punkt 49.

46 — I skäl 35 i förordning nr 318/2006 framhålls att i medlemsstater där sockerkvoten minskar kraftigt kommer sockerbetsodlarna att ställas inför särskilt svåra anpassningsproblem, varvid gemenskapens övergångsstöd till sockerbetsodlarna i dessa fall inte kommer att räcka till för att helt och hållet hantera betodlarnas svårigheter. Medlemsstater som har minskat sina kvoter med mer än 50 procent tillåts därför att bevilja statligt stöd till sockerbetsodlare under den tid då gemenskapens övergångsstöd tillämpas.

(och därmed även för de där etablerade sockerproducerande företagen) sänkts och tröskelvärdena för produktionen höjts.

113. Med hänsyn till de strukturella anpassningssvårigheter inom ramen för reformen av sockersektorn som de sockerproducerande företagen i olika medlemsstater konfronteras med har kommissionen genom att för regleringsåret 2007/2008 fastställa regionalt varierande procentsatser för återtag från marknaden följt det primärrättsliga kravet enligt artikel 33.2 a EG att det vid utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken ska tas hänsyn till jordbruksnäringens särskilda karaktär, som är en följd av bland annat strukturella och naturbetingade olikheter mellan olika jordbruksregioner.

114. På grund av det anförda anser jag att den regionala differentieringen av återtagsprocenten och motsvarande tröskelvärden för produktionen och den därav föranledda skillnaden i behandling mellan sockerproducerande företag, som möjligen befinner sig i samma situation men är etablerade i olika medlemsstater, hänger samman med ett laga ändamål.

115. Vidare är enligt min mening skillnaden i behandling inte oproportionerlig i förhållande till det mål som eftersträvas med den.

116. Här ska särskilt understrykas att återtagsprocenten vid tillämpning av artikel 1.2 c i förordning nr 290/2007 minskas proportionellt till de frigjorda kvoterna och att återtaget helt bortfaller endast i de medlemsstater vars nationella sockerkvot har frigjorts till minst 50 procent. Just denna variabla utformning av den regionala graderingen av återtagsprocenten och motsvarande tröskelvärden för produktionen visar tydligt att regelverket är välavvägt. Full befrielse från återtag har nämligen getts endast åt de sockerproducerande företagen i de medlemsstater där sockerproduktionskapaciteten avvecklades med mer än 50 procent med motsvarande omställning av sockersektorn.

117. Med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har inom ramen för utformningen av mekanismen för återtag från marknaden utifrån de förutsättningar som gäller för respektive regleringsår kan jag inte finna något stöd för att icke-diskrimineringsprincipen skulle ha åsidosatts.

118. Mot denna bakgrund finner jag att metoden att fastställa produktionsavgiften enligt artikel 16 i förordning nr 318/2006 på grundval av den tilldelade sockerkvoten inte strider mot likhetsprincipen, trots den regionala differentieringen av mekanismen för

återtag från marknaden och den därav föranledde skillnaden i behandling mellan företag som möjligen befinner sig i samma situation men är etablerade i olika medlemsstater.

119. Frågan huruvida icke-diskrimineringsprincipen, som kan härledas ur artikel 34.2 andra stycket EG, har åsidosatts ska därför besvaras nekande.

VII — Förslag till avgörande

120. På grund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen besvarar Verwaltungsgerichtshofs tolkningsfrågor på följande sätt:

”1) Artikel 16 i rådets förordning (EG) nr 318/2006 av den 20 februari 2006 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker ska tolkas så, att även den del av sockerkvoten som inte kan utnyttjas på grund av ett förebyggande återtag enligt artikel 19 i förordning nr 318/2006 jämfört med artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 290/2007 av den 16 mars 2007 om fastställande av den procentsats som anges i artikel 19 i förordning nr 318/2006 för regleringsåret 2007/2008 ska ingå i beräkningen av produktionsavgiften.

2) ”Vid prövningen av den andra frågan har det inte framkommit några omständigheter som skulle kunna påverka giltigheten av artikel 16 i förordning nr 318/2006.