SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE VERICE TRSTENJAK, predstavljeni 21. januarja 2010[1]

Kazalo vsebine

I – Uvod ..... I - 4345

II – Pravni okvir ..... I - 4346

A – Uredba št. 318/2006 ..... I - 4346

B – Uredba št. 290/2007 ..... I - 4349

III – Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje ..... I - 4350

IV – Postopek pred Sodiščem ..... I - 4351

V – Navedbe strank ..... I - 4352

A – Prvo vprašanje za predhodno odločanje ..... I - 4352

B – Drugo vprašanje za predhodno odločanje ..... I - 4353

VI – Pravna presoja ..... I - 4356

A – Uvodne navedbe ..... I - 4356

B – Prvo vprašanje za predhodno odločanje ..... I - 4357

C – Drugo vprašanje za predhodno odločanje ..... I - 4362

1. Zatrjevana kršitev načela sorazmernosti ..... I - 4362

a) Merilo za presojo ..... I - 4362

b) Preverjanje sorazmernosti ..... I - 4366

1 – Jezik izvirnika: nemščina.

2. Zatrjevana kršitev načela prepovedi diskriminacije ..... I - 4371

a) Neobstoj izrecnega pojasnila zatrjevane kršitve v predlogu za sprejetje predhodne odločbe ..... I - 4371

b) Merilo za presojo ..... I - 4373

c) Preverjanje zatrjevane kršitve načela prepovedi diskriminacije ..... I - 4374

VII – Predlog ..... I - 4377

I – Uvod

1. V obravnavanem postopku za sprejetje predhodne odločbe se Sodišče ukvarja z dvema vprašanjema za predhodno odločanje, ki ju je predložilo avstrijsko Verwaltungsgerichtshof (v nadaljevanju: predložitveno sodišče) v zvezi z razlago in po potrebi veljavnostjo člena 16 Uredbe (ES) št. 318/2006 z dne 20. februarja 2006 o skupni ureditvi trgov v sektorju sladkorja [2].

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Agrana Zucker GmbH (v nadaljevanju: tožeča stranka) in Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (zveznim ministrstvom za kmetijstvo in gozdarstvo, okolje in vodno gospodarstvo) (v nadaljevanju: tožena stranka) v zvezi z veljavnostjo odločbe, ki je bila sprejeta na podlagi člena 16 Uredbe št. 318/2006 in s katero je bilo tožeči stranki naloženo plačilo dolgovane proizvodne dajatve v sektorju sladkorja za tržno leto 2007/2008 v višini 4.869.748,80 EUR ter s katero je bila pozvana, da plača ta znesek.

3. Predložitveno sodišče s svojim prvim vprašanjem za predhodno odločanje želi v bistvu izvedeti, ali je višino proizvodne dajatve, ki jo dolguje podjetje za proizvodnjo sladkorja, treba v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006 izračunati na podlagi celotne kvote sladkorja, ki je bila dodeljena temu podjetju, oziroma izračun temelji le na podlagi dejansko razpoložljive kvote po odbitku količine, ki je zaradi umika sladkorja s trga vzeta s trga, oziroma jo je treba določiti na podlagi, ki je v okviru te kvote dejansko pridelane količine kvotnega sladkorja. Če je treba višino proizvodne dajatve izračunati na podlagi celotne dodeljene kvote, predložitveno sodišče s svojim drugim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu dodatno sprašuje po razlagi o tem, ali je člen 16 Uredbe št. 318/2006 – v povezavi s členom 19 te uredbe in členom 1 Uredbe Komisije (ES) št. 290/2007 o določitvi odstotka iz člena 19

2 – UL L 58, str. 1.

Uredbe Sveta (ES) št. 318/2006 za tržno leto 2007/08 [3] – v tem primeru v skladu s pravom Skupnosti višjega ranga in posebej z načeloma sorazmernosti in prepovedi diskriminacije.

II – Pravni okvir

A – *Uredba št. 318/2006*

4. V okviru reforme skupne ureditve trga (SUT) v sektorju sladkorja je Svet 20. februarja 2006 sprejel Uredbo št. 318/2006.

5. V uvodni izjavi 19 te uredbe je navedeno, da bi bilo treba uvesti proizvodno dajatev, ki bi prispevala k financiranju stroškov, ki nastanejo v okviru SUT v sektorju sladkorja.

6. V skladu z uvodno izjavo 22 te uredbe bi bilo treba „vpeljati nova tržna orodja, s katerimi bi upravljala Komisija“. V tej zvezi, „da bi ohranili strukturno ravnovesje trgov s sladkorjem na cenovni ravni, ki je blizu referenčni ceni, bi morala imeti Komisija možnost umakniti sladkor s trga za toliko časa, kolikor je potrebno, da se na trgu ponovno vzpostavi ravnovesje“.

7. V skladu z uvodno izjavo 40 te uredbe bi bilo treba Komisijo pooblastiti „za sprejemanje potrebnih ukrepov za reševanje specifičnih praktičnih problemov v nujnih primerih“.

8. Člen 1(2) Uredbe št. 318/2006 določa:

„Tržno leto za proizvode, ki so našteti v odstavku 1, se začne 1. oktobra in konča 30. septembra naslednje leto.

[…]“

9. V skladu s členom 2, točka 5, Uredbe št. 318/2006 izrazi „‚kvotni sladkor‘, ‚kvotna izoglukoza‘ in ‚kvotni inulinski sirup‘ pomenijo vsako količino proizvodnje sladkorja,

3 – UL L 78, str. 20.

izoglukoze ali inulinskega sirupa, pripisano določenemu tržnemu letu v okviru kvote zadevnega podjetja“.

Podjetja opravijo plačila najpozneje do konca februarja ustreznega tržnega leta.

10. Člen 16 Uredbe št. 318/2006 ureja določitev in zvišanje proizvodne dajatve. V njem je določeno:

4. Podjetja za proizvodnjo sladkorja in inulinskega sirupa iz Skupnosti lahko od pridelovalcev sladkorne pese ali sladkornega trsa ter dobaviteljev cikorije zahtevajo, da nosijo do 50 % zadevne proizvodne dajatve.“

„Proizvodna dajatev

1. Od tržnega leta 2007/2008 naprej se zaračuna proizvodna dajatev za kvote za sladkor, izoglukozo in inulinski sirup, ki jih imajo podjetja za proizvodnjo sladkorja, izoglukoze ali inulinskega sirupa.

11. Umik sladkorja s trga je urejen v členu 19 Uredbe št. 318/2006, ki določa:

„Umik sladkorja

2. Proizvodna dajatev se določi na 12,00 EUR za tono kvotnega sladkorja in kvotnega inulinskega sirupa. Za izoglukozo se proizvodna dajatev določi na 50 % dajatve, ki se uporablja za sladkor.

3. Skupno proizvodno dajatev, ki se plača v skladu z odstavkom 1, zaračuna država članica podjetjem na svojem ozemlju glede na kvoto, ki jo imajo v zadevnem tržnem letu.

1. Da bi ohranili strukturno ravnovesje trga na cenovni ravni, ki je blizu referenčni ceni, ter upoštevajoč obveznosti Skupnosti, ki izhajajo iz sporazumov, sklenjenih v skladu s členom 300 Pogodbe, se lahko do začetka naslednjega tržnega leta umakne s trga enak

odstotek kvotnega sladkorja, izoglukoze in inulinskega sirupa za vse države članice.

V tem primeru se tradicionalna potreba po dobavi uvoženega surovega sladkorja za prečiščevanje iz člena 29(1) te uredbe za zadevno tržno leto zmanjša za isti odstotek.

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

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

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

– presežni sladkor, izoglukozo ali inulinski sirup, ki je na voljo za spremembo v industrijski sladkor, industrijsko izoglukozo ali industrijski inulinski sirup,

ali

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

4. Če je dobava sladkorja v Skupnosti nezadostna, se lahko v skladu s postopkom iz člena 39(2) sprejme odločitev, da se določena količina umaknjenega sladkorja, izoglukoze in inulinskega sirupa proda na trgu Skupnosti pred koncem obdobja umika.“

B – *Uredba št. 290/2007*

12. Za določitev odstotka umika sladkorja s trga za tržno leto 2007/08 je Komisija 16. marca 2007 sprejela Uredbo št. 290/2007.

13. Člen 1 Uredbe št. 290/2007 določa:

„1. Za tržno leto 2007/2008 se odstotek iz člena 19(1) Uredbe (ES) št. 318/2006 določi na 13,5 %.

2. Z odstopanjem od odstavka 1:

(a) se odstotek iz navedenega odstavka ne uporablja za podjetja, katerih proizvodnja je nižja od 86,5 % njihovih kvot za tržno leto 2007/2008;

(b) se za podjetja, katerih proizvodnja je enaka ali večja od 86,5 % njihovih kvot za tržno leto 2007/2008, proizvedene količine, ki presegajo 86,5 %, umaknejo;

(c) se odstotek iz odstavka 1 ne uporablja za količine, proizvedene v državah članicah, v katerih so bile nacionalne kvote sladkorja umaknjene v višini najmanj 50 % od 1. julija 2006 zaradi opustitve kvot v skladu s členom 3 Uredbe (ES) št. 320/2006.

Za države članice, v katerih je bila nacionalna kvota umaknjena v višini manj kot 50 % od 1. julija 2006 zaradi opustitve kvot v skladu s členom 3 Uredbe (ES) št. 320/2006, se odstotek umika iz odstavka 1 zniža sorazmerno z umaknjenimi kvotami.

Odstotek, ki se uporablja v skladu s to točko, je določen v Prilogi.

[…]

4. Količine, umaknjene v skladu z odstavkom 2(b) in odstavkom 3, se štejejo za presežen

sladkor ali preseženo izoglukozo za tržno leto 2007/2008, ki bi lahko postala industrijski sladkor ali industrijska izoglukoza.

5. Obveznost plačila vsaj minimalne cene iz člena 6(5) Uredbe (ES) št. 318/2006 se uporablja le za količine sladkorne pese, proizvedene v okviru kvote, po uporabi odstavkov 1 in 2.“

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

14. Z odločbo tožene stranke z dne 26. junija 2006 o določitvi kvote za pridelavo sladkorja v tržnih letih od 2006/07 do vključno 2014/15 in z odločbo z dne 18. decembra 2006 o določitvi dodatne kvote sladkorja je bila tožeči stranki priznana kvota sladkorja skupno 405.812,4 tone. Z odločbo z dne 5. aprila 2007 je tožena stranka v skladu s členom 1(1) in (2)(b) Uredbe 290/2007 določila prag proizvodnje za kvote sladkorja v tržnem letu 2007/08 za tožečo stranko na 86,5 % kvote sladkorja in s tem na 351.027,73 tone.

15. Z odločbo Vorstand für den Geschäftsbereich I der Agrarmarkt Austria (pravna oseba javnega prava, ki jo je tožena stranka angažirala kot organ za izvajanje plačil, v nadaljevanju: AMA) z dne 28. januarja 2008 je bila tožeči stranki določena proizvodna dajatev za sladkor za tržno leto 2007/08 v višini 4.869.748,80 EUR in ta znesek je bila tožeča stranka pozvana nakazati AMA najkasneje do 29. februarja 2008. V obrazložitvi je AMA napotila na dodeljene kvote sladkorja v višini skupno 405.812,4 tone, od česar je ob sklicevanju na člen 16 Uredbe št. 318/2006 zaračunala proizvodne dajatve.

16. Tožeča stranka je zoper to odločbo vložila pritožbo. Z odločbo z dne 25. marca 2008, o zakonitosti katere mora razsoditi predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari, je tožena stranka pritožbo zavrnila kot neutemeljeno.

17. Iz predložitvenega sklepa je razvidno, da je v upravnem postopku sporno vprašanje, ali je proizvodno dajatev v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006 treba izračunati na podlagi načeloma pripadajoče kvote v višini 405.812,4 tone ali pa je treba to kvoto znižati ob upoštevanju določenega praga proizvodnje in s tem povezanim umikom s trga.

18. Ob upoštevanju različnih pravnih mnenj strank v postopku v glavni stvari se predložitvenemu sodišču pravilna uporaba prava Skupnosti ne zdi očitna. Te težave v zvezi z razlago se najprej nanašajo na odgovor na vprašanje, na kateri podlagi se opravi izračun proizvodnih dajatev v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006. Po mnenju predložitvenega sodišča je dalje vprašljivo, ali je izračun teh proizvodnih dajatev na podlagi predhodno dodeljenih kvot sladkorja v skladu s primarnim pravom višjega ranga.

19. Zaradi tega je Verwaltungsgerichtshof ustavilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 16 Uredbe Sveta (ES) št. 318/2006 z dne 20. februarja 2006 o skupni ureditvi trgov v sektorju sladkorja razlagati tako, da je treba pri odmeri proizvodne dajatve upoštevati tudi kvoto za sladkor, ki je zaradi preventivnega umika s trga v skladu s členom 1 Uredbe Komisije (ES) št. 290/2007 z dne 16. marca 2007 o določitvi odstotka iz člena 19 Uredbe št. 318/2006 za tržno leto 2007/08 ni mogoče uporabiti?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

Ali je člen 16 Uredbe št. 318/2006 v skladu s primarnim pravom, zlasti z načeloma sorazmernosti in prepovedi diskriminacije iz člena 34 ES?“

IV – Postopek pred Sodiščem

20. Predložitveni sklep z dne 4. julija 2008 je v sodno tajništvo Sodišča prispel 11. avgusta 2008. V pisnem postopku so stališča predložili Svet, vlade Kraljevine Španije, Republike Litve in Republike Poljske, tožeča stranka v postopku v glavni stvari in Komisija. Obravnave 19. novembra 2009 so se udeležili zastopniki tožeče stranke v postopku v glavni stvari, Sveta in Komisije.

V – Navedbe strank

A – *Prvo vprašanje za predhodno odločanje*

21. Svet, Komisija in Republika Poljska zagovarjajo stališče, da je treba proizvodno dajatev v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/06 izračunati na podlagi celotne kvote sladkorja, ki je bila dodeljena podjetju.

22. Po mnenju Sveta in Komisije to izhaja neposredno iz jasnega besedila odstavkov 1 in 3 člena 16 Uredbe št. 318/2006, po katerem se proizvodna dajatev zaračuna na kvote sladkorja, s katerimi „razpolagajo“ oziroma ki jih „imajo“ podjetja, ki se ukvarjajo s pridelavo sladkorja. Do zmešnjave prihaja zgolj zaradi nenatančnega besedila odstavka 2 tega člena, po katerem se proizvodna dajatev določi na 12 EUR za tono „kvote sladkorja“. Iz sistematskega konteksta in iz namena, ki mu sledi člen 16, vendarle izhaja, da gre pri izbiri besed v tem odstavku 2 za redakcijsko napako.

23. Ta redakcijska napaka v členu 16(2) Uredbe št. 318/2006 naj bi bila povezana z zavajajočim poimenovanjem dolgovanih dajatev kot „proizvodnih dajatev“. To poimenovanje naj bi bilo prevzeto iz Uredbe Sveta (ES) št. 1260/2001 z dne 19. junija 2001 o skupni ureditvi trgov za sladkor,[4] čeprav naj bi se nova dajatev od stare „proizvodne dajatve“ v bistvu razlikovala. Ustreznejše bi bilo poimenovanje „kvotne dajatve“. Poimenovanje kot „kvotna dajatev“ je podkrepljeno s tem, da morajo v skladu s členom 16(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 318/2006 podjetja zagotoviti dajatve do konca februarja vsakokratnega tržnega leta, torej ko obseg proizvodnje podjetja v zadevnem tržnem letu še ni znan. Nazadnje Svet in Komisija poudarita še namen ureditve, zagotoviti Skupnostim stalen prihodek lastnih sredstev.

24. Tudi po mnenju Republike Poljske lahko dobesedna in sistematična razlaga členov 16 in 19 Uredbe št. 318/2006 pripelje samo do ugotovitve, da je tudi del kvote sladkorja, ki je zaradi umika s trga v smislu člena 19 Uredbe št. 318/2006 v enem tržnem letu ni mogoče izrabiti, lahko del osnove za izračun proizvodne dajatve v smislu člena 16 te uredbe.

4 – UL L 178, str. 1

25. Po mnenju tožeče stranke pa se je treba ravnati po jasnem besedilu člena 16(2) Uredbe št. 318/2006, da se proizvodna dajatev 12 EUR določi za tono „kvote sladkorja“. Iz pomena „proizvodna dajatev“ namreč izhaja, da je lahko mišljena samo dejansko pridobljena kvota sladkorja. Podobno je ugotovila Kraljevina Španija, po mnenju katere mora biti kot osnova za izračun proizvodne dajatve v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006 uporabljena dejanska proizvodnja.

B – *Drugo vprašanje za predhodno odločanje*

26. Tožeča stranka in Kraljevina Španija dalje s sistematičnega vidika poudarjata, da bi kak drug način povzročil, da bi v primeru, da bi podjetje, ki ne bi izrabilo dodeljene kvote sladkorja, moralo plačati proizvodne dajatve tudi za dejansko neobstoječi sladkor, s čimer bi bila ravno podjetja, ki proizvajajo malo sladkorja, kaznovana z visokim zneskom dajatve. Glede na to bi bil kvotni sladkor, vzet s trga, ki bi bil skladiščen v skladu s členom 19(3) Uredbe št. 318/2006, v naslednjem letu, ko bi bile uvrščene kot prve, v okviru kvote proizvedene količine, dvakrat predmet proizvodnih dajatev.

27. Republika Litva nazadnje meni, da je treba člen 16 Uredbe št. 318/2006 razlagati tako, da pojem „kvota“ pomeni kvoto, s katero so podjetja dejansko lahko razpolagala med zadevnim tržnim letom. Kot osnova za izračun proizvodne dajatve mora biti glede na to določena kvota sladkorja po tem, ko je bil odbit odstotek sladkorja, umaknjenega s trga.

28. Po mnenju tožeče stranke in Republike Litve je razlaga člena 16 Uredbe št. 318/2006, po kateri je izračun proizvodne dajatve odvisen od celotne dodeljene kvote sladkorja, v nasprotju z načeloma sorazmernosti in prepovedi diskriminacije. Republika Poljska meni, da je kršeno načelo sorazmernosti. Komisija in Svet v nasprotju s tem menita, da je razlaga člena 16 Uredbe št. 318/2006, po kateri so proizvodne dajatve izračunane na podlagi celotne dodeljene kvote sladkorja, v skladu z načeloma sorazmernosti in prepovedi diskriminacije.

29. Kršitev načela sorazmernosti v primeru izračuna proizvodne dajatve na podlagi celotne dodeljene kvote sladkorja je po mnenju tožeče stranke v njenem primeru

posebej utemeljena s tem, da je v tržnem letu 2007/08 dejansko proizvedla za 13,5 % oziroma 54.784,67 tone manj kvotnega sladkorja, pri čemer bi bil z izračunom proizvodne dajatve na celotno kvoto sladkorja implicirano zvišanje dajatve na 12 EUR za tono na dejansko neobstoječ obseg proizvodnje v višini 54.784,67 tone sladkorja. Gledano z drugega zornega kota to pomeni, da bi celo pri polni izrabi praga proizvodnje v višini 351.027,73 tone kvotnega sladkorja to pomenilo zvišanje prispevka na 13,87 EUR za tono. Tako zvišanje prispevka bi bilo nesorazmerno.

30. Poleg tega naj bi bil sladkor, ki bi ga zadevno podjetje proizvedlo nad pragom proizvodnje kot kvotni sladkor, v skladu s členom 1(4) Uredbe št. 290/2007 obravnavan kot presežek sladkorja, ki postane industrijski sladkor, ali pa naj bi bil pretvorjen v kvotni sladkor v naslednjem tržnem letu. V obeh primerih bi bilo zvišanje proizvodne dajatve na presežek sladkorja nesorazmeren. Ker naj bi bilo za industrijski sladkor namreč mogoče doseči samo polovico referenčne cene za kvotni sladkor, naj bi bila nominalno enaka proizvodna dajatev 12 EUR za tono za ta, kot industrijski sladkor uporabljen presežek sladkorja na koncu dvakrat tolikšna kot proizvodna dajatev za kvotni sladkor. Če bi bil, nasprotno, presežek sladkorja prenesen v naslednje tržno leto, bi prišlo do dvojne bremenitve presežka sladkorja, na katerega bi bila na koncu v dveh tržnih letih zaračunana proizvodna dajatev.

31. Poleg tega naj bi prihodki iz proizvodne dajatve presegli odhodke v okviru SUT v sektorju sladkorja, tako da naj zvišanje proizvodne dajatve na dejansko neupoštevane kvote ne bi bilo niti potrebno niti nujno.

32. Tudi po mnenju Republike Poljske in Republike Litve je člen 16 Uredbe št. 316/2006 v nasprotju z načelom sorazmernosti, kolikor se v skladu z njim proizvodna dajatev prav tako zaračuna na kvotni sladkor, zajet z umikom sladkorja s trga. V zvezi s tem Republika Poljska in Republika Litva med drugim navajata, da kvotni sladkor, zajet z umikom sladkorja s trga, ne povzroča nobenih odhodkov Evropske skupnosti v okviru SUT v sektorju sladkorja. Ker je namen proizvodne dajatve v skladu z uvodno izjavo 19 Uredbe št. 318/2006 financiranje stroškov v okviru SUT v sektorju sladkorja, naj bi bilo nesorazmerno zaračunati dajatev tudi na kvotni sladkor, zajet z umikom sladkorja s trga, ki je

stroškovno nevtralen. Republika Poljska dalje navaja po njenem mnenju nesprejemljive finančne posledice obravnave tega sladkorja kot presežka sladkorja oziroma prenos tega sladkorja kot kvotnega sladkorja v naslednje tržno leto. Republika Litva prav tako navaja, da so bili proizvajalci sladkorja, katerih kvota je bila znižana, izpostavljeni nesorazmerni finančni bremenitvi, tako da iz te proizvodnje niso mogli iztržiti nobenega dobička. Poleg tega naj bi imela ta podjetja velike težave pri prodaji količin sladkorja, ki so presegale kvoto, znižano zaradi preventivnega umika sladkorja s trga. Po mnenju Republike Poljske ima člen 16 Uredbe št. 318/2006 navsezadnje tehnični značaj, tako da zakonodajalec Skupnosti v zvezi s tem nima nobene nadaljnje diskrecijske pravice.

33. Kršitev prepovedi diskriminacije v primeru izračuna proizvodne dajatve na podlagi celotne dodeljene kvote sladkorja je po mnenju tožeče stranke in Republike Litve posebej utemeljena s tem, da se odstotek umika po členu 19 Uredbe št. 318/2006 v povezavi s členom 1(2)(c) Uredbe št. 290/2007 v različnih državah različno uporabi, tako da je bremenitev proizvodne dajatve podjetij različna glede na to, kje imajo sedež.

34. Po mnenju Komisije in Sveta ni nobenega dvoma, da je razlaga člena 16 Uredbe št. 318/2006, po kateri morajo biti proizvodne dajatve izračunane na podlagi celotne dodeljene kvote sladkorja, v skladu s splošnima načeloma sorazmernosti in prepovedi diskriminacije. Z obrazložitvijo, da predložitveno sodišče ni predložilo nobenega argumenta za podkrepitev svojega dvoma o združljivosti člena 16 z načelom prepovedi diskriminacije po pravu Skupnosti, sta se Komisija in Svet v pisnih stališčih omejila na preverjanje očitka v zvezi s kršitvijo načela sorazmernosti.

35. V zvezi s tem se Komisija in Svet najprej sklicujeta na široko diskrecijsko pravico, ki jo ima zakonodajalec Skupnosti na področju skupne kmetijske politike. Zakonitost ukrepa, sprejetega na tem področju, lahko škoduje samo takrat, kadar ta ukrep očitno ni primeren glede na cilj, ki mu sledi pristojna institucija. Glede na to je odločilno, da naj bi proizvodna dajatev sicer prispevala k financiranju odhodkov v okviru SUT v sektorju sladkorja, vendar naj ne bi bila vezana na določene odhodke. Povedano z drugimi besedami naj ne bi šlo za namenski dohodek, tako da je po mnenju Komisije celo okoliščina, da bi lahko nastali dohodki, višji od odhodkov v določenem

tržnem letu, nepomembna pri presoji zakonitosti člena 16 Uredbe št. 318/2006.

36. Poleg tega Komisija in Svet menita, da je izračun proizvodne dajatve na podlagi celotnih kvot sladkorja podjetij, ki proizvajajo sladkor, tudi v samem bistvu ustrezen in primeren cilju. Umik sladkorja s trga v konkretnem letu naj namreč ne bi povzročil dokončne odprave proizvodne kvote. Poleg tega naj bi bilo treba vsako tržno leto obravnavati ločeno, tako da ne bi moglo priti do dvojne bremenitve kvotnega sladkorja. Tudi gospodarske posledice vključitve s trga umaknjenih količin sladkorja v osnovo za izračun proizvodne dajatve naj bi bile omejene, zlasti ker naj bi prav umik sladkorja s trga povzročil splošno zvišanje cen kvotnega sladkorja. Nazadnje se Komisija sklicuje na to, da naj bi bilo treba v uvodni izjavi 19 Uredbe št. 318/2006 navedeni cilj – da se zagotovi prispevek, ki bi prispeval k financiranju stroškov, ki nastanejo v okviru SUT v sektorju sladkorja – razlagati v smislu, da načrtovani odhodki zajemajo vse stroške, nastale zaradi različnih ukrepov v sektorju sladkorja, vključno z velikim številom različnih ukrepov tržne podpore.

37. Na obravnavi je Komisija to stališče dopolnila tako, da je dodala, da naj bi se s proizvodno dajatvijo zagotovil prispevek za kritje odhodkov Skupnosti v sektorju sladkorja, ki naj bi bili ocenjeni letno na več kot 1500 milijonov EUR, s tem pa naj bi večkrat presegli dohodke iz proizvodnih dajatev.

VI – Pravna presoja

A – *Uvodne navedbe*

38. Z Uredbo št. 318/2006, Uredbo (ES) št. 319/2006 dne 20. februarja 2006 o spremembi Uredbe (ES) št. 1782/2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete [5] in z Uredbo Sveta (ES) št. 320/2006 z dne 20. februarja 2006 o ustanovitvi začasne sheme za prestrukturiranje industrije sladkorja v Skupnosti in spremembi Uredbe (ES) št. 1290/2005 o financiranju skupne kmetijske politike [6] je zakonodajalec Skupnosti izvedel odločilno reformo evropske ureditve trga sladkorja. S to novo ureditvijo je bil tako skorajda 40

5 – UL L 58, str. 32.
6 – UL L 58, str. 42.

let obsežen nespremenjen sistem [7] vključen v splošno reformo skupne kmetijske politike (SKP). [8]

39. Cilj te reforme SUT v sektorju sladkorja je bila postopna odprava intervencijskega mehanizma in intervencijskih cen za sladkor. V ta namen je bila intervencijska cena za sladkor nadomeščena z referenčno ceno, ki se v časovnem okviru tržnih let od 2006/07 do 2009/10 v primerjavi z intervencijsko ceno zniža za skupno 36 %. Ta referenčna cena naj bi bila načeloma dosežena s primanjkovanjem ponudbe sladkorja na evropskem trgu, zaradi katere naj bi bila v okviru sklada za prestrukturiranje dosežena finančna spodbuda za konkurenčno slabše proizvajalce sladkorja, da se izločijo iz proizvodnje. Poleg teh strukturnih ukrepov za krčenje nedonosnih proizvodnih zmogljivosti v Skupnosti je bila Komisiji v zvezi s tem dodeljena pristojnost, da v primeru, ko grozi prevelika ponudba sladkorja, odloči o umiku sladkorja s trga, da s tem ohrani strukturno ravnotežje trgov sladkorja na ravni cene, ki se približa vsakokratni določeni referenčni ceni.

40. To zmanjšanje tržne podpore v sektorju sladkorja je bilo – vsaj delno – izravnano s povečanjem neposredne dohodkovne podpore kmetijskih podjetij. S tem je bila politika podpore cen in podpor, odvisnih od proizvodnje v sektorju sladkorja, postopoma nadomeščena s politiko od proizvodnje ločene podpore kmetijskih prihodkov.

B – *Prvo vprašanje za predhodno odločanje*

41. Predložitveno sodišče s svojim prvim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu prosi za razlago, na kateri podlagi naj se izračuna proizvodna dajatev v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006.

7 – SUT v sektorju sladkorja so do zdaj označevale predvsem njihove določbe o subvencioniranju cen in določitvi kvot. Režim kvot, dosežen s SUT v sektorju sladkorja v letu 1967 je med drugim omogočil ohranitev sorazmerno visokih cen, ne da bi se proizvedli presežki. Režim kvot, ki naj bi bil v osnovi zgolj začasen in bi se iztekel leta 1975, je bil večkrat podaljšan. Kasneje je bil zastavljen prilagodljivo, da bi se omogočilo povišanje kvote v korist zmogljivejših proizvajalcev sladkorja. Glej Olmi, G., *Politique agricole commune*, Bruselj 1991, str. 173; Priebe, R., v: Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, zv. I, člen 34 EGS, točka 57 (39. dopolnjena izdaja, stanje julija 2009).

8 – V zvezi z reformo SUT v sektorju sladkorja glej Swinbank, A., „EU Sugar Policy: An Extraordinary Story of Continuity, But Then Change“, *Journal of World Trade* 2009, str. od 603 do 620. Za analizo skupnih smernic za reformo v primerjavi z do takrat veljavno ureditvijo trga sladkorja glej Michel, J., Merten-Lentz, K., „La réforme du marché du sucre communautaire“, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2005, str. od 671 do 676; Barents, R., „De zure smaak van Europese suiker“, *NTER* 2005, str. od 228 do 235.

42. Za izračun proizvodne dajatve v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006 je teoretično mogoče upoštevati štiri različne osnove:

1 kvoto sladkorja, ki je podjetjem za proizvodnjo sladkorja dodeljena v določenem tržnem letu (= kvota sladkorja v smislu člena 7 Uredbe št. 318/2006, povišana za dodatno kvoto sladkorja v smislu člena 8 te uredbe);

2 kvoto sladkorja, ki je podjetjem za proizvodnjo sladkorja dodeljena v določenem tržnem letu po tem, ko je odštet odstotek umika sladkorja s trga, določen za to tržno leto, v smislu člena 19 Uredbe št. 318/2006. Pri tem načinu izračuna bi bil odstotek umika odštet od kvote sladkorja v prvem koraku. V drugem koraku bi bila iz tega izhajajoča, za umik sladkorja s trga znižana kvota sladkorja uporabljena kot osnova za izračun proizvodne dajatve. Osnova za izračun naj bi s tem ustrezala pragu proizvodnje v smislu člena 1(2)(a) in (b) Uredbe št. 290/2007;

3 količino sladkorja, ki jo proizvede podjetje za proizvodnjo sladkorja v določenem tržnem letu, omejeno z dodeljeno kvoto sladkorja (= kvotni sladkor v smislu člena 2, točka 5, Uredbe št. 318/2006);

4 količino sladkorja, ki jo proizvede podjetje za proizvodnjo sladkorja v določenem tržnem letu, omejeno s pragom proizvodnje.

43. Dvom predložitvenega sodišča v zvezi z določitvijo osnove za izračun proizvodne dajatve in posledično zelo različni predlogi odgovorov, ki so jih podale stranke v postopku v glavni stvari, si je mogoče razlagati z nenatančnim besedilom člena 16 Uredbe št. 318/2006. Poleg tega še posebej naslov „Proizvodna dajatev“ kot tudi določitev teh dajatev na „12,00 EUR za tono kvotnega sladkorja“ v odstavku 2 te določbe napeljujejo na to, da se izračunajo na podlagi v zadevnem tržnem letu dejansko proizvedene količine sladkorja. Besedilo odstavkov 1 in 3 člena 16 se nasprotno nedvoumno nanaša na kvote sladkorja, dodeljene za zadevno tržno leto, ki jih je mogoče ugotoviti neodvisno od dejanske proizvodnje. Ta ugovor v zvezi z besedilom je v večini drugih jezikovnih različic člena 16 Uredbe št. 318/2006. [9]

9 – Naslov Proizvodna dajatev je po francosko „taxe à la production“, po slovensko „Proizvodna dajatev“, po angleško „Production charge“, po dansko „Produktionsafgift“, po špansko „Canon de producción“ in po portugalsko „Encargo de produção“. V teh jezikovnih različicah je v členu 16(2) določeno „sucre sous quota“, „kvotnega sladkorja“, „quota sugar“, „kvotesukker“, „azúcar de cuota“ in „açúcar de quota“, medtem ko se v odstavkih 1 in 3 sklicuje na „quota de sucre“ „kvote za sladkor“, „sugar quota“, „sukkerkvote“, „cuotas de azúcar“ in „quotas de açúcar“. V nizozemski različici je naslov sicer „Productieheffing“, takoj nato pa v odstavku 2 – kakor tudi v odstavkih 1 in 3 – pojem „suikerquotum“, nasprotno, ni uporabljen z „quotumsuiker“.

44. Zaradi tega dvoumnega besedila člena 16 Uredbe št. 318/2006 lahko do cilja vodita samo sistemska in teleološka razlaga. Kajti v okviru razlage prava Skupnosti besedilo sledi namenu ureditve. [10]

45. Sistemska in teleološka razlaga člena 16 Uredbe št. 318/2006 me pripeljeta do ugotovitve, da je samo en način izračuna, pri katerem se v določenem tržnem letu dodeljena kvota sladkorja upošteva kot osnova za izračun za proizvodno dajatev, v skladu z vsebino in cilji te uredbe.

46. Prvi pomemben indic za to, da je treba proizvodno dajatev določiti na podlagi kvote sladkorja, ki je podjetjem za proizvodnjo sladkorja dodeljena v določenem tržnem letu, izhaja iz člena 16(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 318/2006. V skladu s to določbo morajo podjetja za proizvodnjo sladkorja plačati proizvodno dajatev najkasneje do konca februarja vsakokratnega tržnega leta. Ker se tržno leto v skladu s členom 1(2) Uredbe št. 318/2006 začne 1. oktobra tekočega leta in se konča 30. septembra naslednje leto, je treba proizvodno dajatev plačati, ko sladkor še ni bil pridelan. Ker količine sladkorja, ki jih bodo zadevna podjetja nazadnje proizvedla, ni mogoče z zanesljivostjo ugotoviti do datuma zapadlosti plačila proizvodne dajatve, količina sladkorja, ki je bila dejansko proizvedena v okviru kvot sladkorja – po potrebi znižanih za umik sladkorja s trga – iz že povsem praktičnih razlogov izpade iz osnove za izračun proizvodne dajatve.

47. Poleg tega je v sistematiki ureditve člena 16 Uredbe št. 318/2006 jasno vidno temeljno vodilo zakonodajalca Skupnosti, ki želi „proizvodno dajatev“ zaračunati na dodeljeno kvoto sladkorja, ne pa na dejansko proizvedeno količino sladkorja.

48. V členu 16(1) Uredbe št. 318/2006 je zapisano temeljno načelo, da bo zaračunana dajatev na „kvoto sladkorja“, ki jo imajo podjetja za proizvodnjo sladkorja. V odstavku 2 je določena višina te dajatve na 12 EUR za tono „kvotnega sladkorja“. V odstavku 3 je konkretizirana praktična oblika zaračunanja dajatve v tem smislu, da države članice to dajatev zaračunajo najpozneje do konca februarja vsakega tržnega leta. Odstavek 4 nazadnje določa možnost pridelovalcev sladkorne pese ali sladkornega trsa in dobaviteljev cikorije, da so udeleženi pri financiranju te dajatve.

10 – V tem smislu tudi Riesenhuber, K., *Europäische Methodenlehre*, Berlin 2006, str. 266, točka 51.

49. Sistemsko gledano člen 16(1) Uredbe št. 318/2006 vsebuje temeljno pravilo, da se od tržnega leta 2007/08 naprej zaračunava dajatev na kvote sladkorja, s katerimi razpolagajo podjetja za proizvodnjo sladkorja. V odstavku 2 je določena višina te dajatve na 12 EUR za tono. Vsebinsko gledano je bistvo odstavka 2 torej v določitvi višine dajatve – namreč 12 EUR za tono – in ne v določitvi osnove za izračun, ki je že določena v odstavku 1. Glede na to je uporabo pojma „kvotni sladkor" v členu 16(2) Uredbe št. 318/2006 mogoče jasno oceniti kot redakcijsko napako zakonodajalca Skupnosti, zlasti ker se v odstavku 3 te določbe ponovno sklicuje na kvote, dodeljene podjetjem.

50. Uporaba teh kvot, dodeljenih podjetjem, kot osnove za izračun in iz tega izhajajoča ločitev „proizvodne dajatve", ki jo morajo plačati podjetja, od dejansko proizvedenih količin sladkorja dalje ustreza dohodkovni podpori kmetijskih proizvajalcev, od katerih je ločena proizvodnja, ki je eden od osrednjih temeljev reforme SUT v sektorju sladkorja. [11] Sicer lahko podjetja za proizvodnjo sladkorja od teh proizvajalcev v skladu s členom 16(4) Uredbe št. 318/2006 zahtevajo, da nosijo do 50 % njihove proizvodne dajatve.

51. Zato tudi zgodovinski argument, ki sta ga zagovarjali tožeča stranka in Kraljevina Španija, ne zdrži, saj mora biti pojem „proizvodna dajatev" v temeljnih uredbah za SUT v sektorju sladkorja, ki je obstajala pred veljavno, [12] vedno uporabljena v smislu dajatve za količine sladkorja, proizvedene v zadevnem časovnem okviru. Ker je bila SUT v sektorju sladkorja z Uredbo št. 318/2006 temeljito reformirana in postavljena na novi finančni osnovi, je opis dolgovane dajatve, ki je ostal enak, treba ovrednotiti kot zavajajoč ostanek besedila predhodnih ureditev, ki tako ne dopušča nobenih vsebinskih sklepanj glede določitve osnove za izračun dajatve.

52. Kot izhodišče za izračun proizvodne dajatve v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006 mora biti torej vzeta kvota sladkorja, dodeljena podjetjem za proizvodnjo sladkorja v določenem tržnem letu. Še vedno pa je treba obrazložiti, ali je pri tem treba upoštevati odstotek umika sladkorja s trga v smislu člena 19 te uredbe. Zaradi

11 – Glej točko 39 in naslednjo teh sklepnih predlogov.

12 – Uredba Sveta (ES) št. 1260/2001 z dne 19. junija 2001 o skupni ureditvi trgov za sladkor (UL L 178, str. 1) in Uredba Sveta (ES) št. 2038/1999 z dne 13. septembra 1999 o skupni ureditvi trgov za sladkor (UL L 252, str. 1).

preoblikovanja odstotka umika v prag proizvodnje v členu 1(2), točki (a) in (b), Uredbe št. 290/2007 [13] se postavlja vprašanje, ali mora biti v okviru izračuna proizvodne dajatve odstotek umika sladkorja s trga odštet od kvote sladkorja, tako da bi bil na koncu zadevni prag proizvodnje osnova za izračun proizvodne dajatve.

53. Po mojem mnenju je treba na to vprašanje odgovoriti nikalno.

54. Kot sem že navedla v svojih sklepnih predlogih z dne 18. februarja 2009 v zadevi Agrana Zucker [14] in kot je Sodišče v sodbi z dne 11. junija 2009 v tej zadevi potrdilo, [15] umik sladkorja s trga nikakor ne more biti enak opustitvi kvot v smislu Uredbe št. 320/2006. Iz medsebojne primerjave mehanizmov opustitve kvote in umika sladkorja s trga je razvidno, da se v osnovi med seboj razlikujeta glede na funkcijo in namen. Medtem ko je vsebina prvega dokončna opustitev kvote, vključno z odstranjevanjem oziroma z ustavitvijo proizvodnih naprav, drugi implicira le začasen umik zadevne količine sladkorja s trga, njeno skladiščenje ali prodajo zunaj kvot.

55. Ta razlika v delovanju izvira iz različnih ciljev predpisov, ki so upoštevni v posameznem primeru. Družbeno in okoljsko sprejemljiva opustitev kvot manj konkurenčnih proizvajalcev sladkorja pomeni eno od sredstev prestrukturiranja industrije sladkorja, ki je namen Uredbe št. 320/2006. Pri umiku sladkorja s trga pa gre za instrument subvencioniranja cen, ki je na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 318/2006 in njene uvodne izjave 22 namenjen ohranitvi strukturnega ravnotežja na cenovni ravni, ki je blizu referenčni ceni.

56. Ker umik sladkorja s trga v skladu z odstotkom umika, ki ga je določila Komisija, kvot sladkorja prizadetih podjetij kot takih ne zadeva, člen 16 Uredbe št. 318/2006 ne vsebuje niti vsebinske niti sistemske opore v korist stališča, ki ga je zastopala zlasti Republika Litva, in sicer da je za odstotek umika sladkorja s trga znižana kvota sladkorja osnova za izračun proizvodne dajatve v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006.

57. Po vsem tem ugotavljam, da je treba člen 16 Uredbe št. 318/2006 razlagati tako,

13 – Člen 1(2)(a) in (b) Uredbe št. 290/2007 v bistvu določa, da obveznost umika zadeva samo sladkor, katerega proizvodnja presega prag. Ta prag proizvodnje je izračunan tako, da je odstotek umika s trga odštet od dodeljene kvote sladkorja, kar je za tržno leto 2007/08 običajno znesło 86,5 % dodeljene kvote sladkorja.

14 – Moji sklepni predlogi, predstavljeni 18. februarja 2009 v zadevi Agrana Zucker (C-33/08, ZOdl., str. I-5035, točka 40 in naslednje).

15 – Sodba z dne 11. junija 2009 v zadevi Agrana Zucker (C-33/08, ZOdl., str. I-5035, točka 21 in naslednje).

da je tudi tisti del kvote sladkorja, ki kot posledica umika sladkorja s trga v skladu s členom 19 Uredbe št. 318/2006 v povezavi s členom 1 Uredbe št. 290/2007 ne more biti uporabljen, osnova za izračun proizvodne dajatve.

a) Merilo za presojo

C – *Drugo vprašanje za predhodno odločanje*

59. Načelo sorazmernosti, ki je eno od temeljnih načel prava Skupnosti, zahteva, naj ravnanja institucij Skupnosti ne prestopijo meje tistega, kar je primerno in nujno za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, pri tem pa je treba takrat, ko je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti tistega, ki je najmanj omejujoč, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje. [16]

1. Zatrjevana kršitev načela sorazmernosti

58. S svojim drugim vprašanjem za predhodno odločanje predložitveno sodišče prosi za razlago, ali sta izračun in izterjava proizvodnih dajatev iz člena 16 Uredbe št. 318/2006 na podlagi abstraktno dodeljene kvote sladkorja v skladu z načelom sorazmernosti. Za odgovor na to vprašanje bom najprej obravnavala merilo za presojo, ki ga je treba uporabiti v okviru preverjanja domnevne kršitve načela sorazmernosti na področju skupne kmetijske politike. Nato bom preučila, ali je mogoče proizvodno ločeno obliko dajatve v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006 ovrednotiti kot kršitev načela sorazmernosti.

60. V okviru sodne uporabe načela sorazmernosti je torej načeloma treba izhajati iz strukture tristopenjskega preizkusa, [17] pri katerem je treba preverjati 1. primernost,

16 – Sodba Agrana Zucker (navedena v opombi 15, točka 31) ter sodbe z dne 7. septembra 2006 v zadevi Španija proti Svetu (C-310/04, ZOdl., str. I-7285, točka 97); z dne 12. julija 2001 v zadevi Jippes in drugi (C-189/01, Recueil, str. I-5689, točka 81); z dne 5. oktobra 1994 v združenih zadevah Crispoltoni in drugi (C-133/93, C-300/93, C-362/93, Recueil, str. I-4863, točka 41) in z dne 13. novembra 1990 v zadevi Fedesa in drugi (C-331/88, Recueil, str. I-4023, točka 13).

17 – V zvezi s tristopenjsko strukturo preizkusa glej Simon, D., „Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de Justice des Communautés Européennes", *Petites affiches* 2009, št. 46, str. 17, točka 20 in naslednje. Po mnenju tega avtorja nadzor zakonitosti želenih ciljev in subjektivnih razlogov za sprejetje zadevnih ukrepov v nekaterih sodbah vsekakor tvorita dve dodatni ravni nadzora.

2. nujnost in 3. sorazmernost v ožjem smislu zadevnih ukrepov. [18]

61. Čeprav je bila uporaba načela sorazmernosti večkrat potrjena tudi na področju SKP, pa obenem Sodišče v ustaljeni sodni praksi navaja, da ima zakonodajalec Skupnosti na tem področju široko diskrecijsko pravico, zato se mora sodni nadzor uveljavitve tega načela na področju SKP omejiti na preverjanje, ali zadevni ukrep za doseganje cilja, ki mu sledi pristojni organ, ni očitno neprimeren. [19]

62. V skladu z ustaljeno sodno prakso pri preverjanju sorazmernosti na področju SKP tako ne gre za to, ali je bil ukrep, ki ga je sprejel zakonodajalec, edini ali najboljši možen, temveč za to, ali je bil očitno neprimeren. [20]

63. Ta omejitev preverjanja sorazmernosti, ki jo je določilo Sodišče v zvezi z nadzorom očitne neprimernosti zadevnih ukrepov, ni posebnost na področju SKP, ampak v skladu z ustaljeno sodno prakso velja na vseh področjih, kjer se od zakonodajalca pričakujejo politične, gospodarske in socialne odločitve in v katerih mora izvesti kompleksno presojo, za katero mora imeti na razpolago široko polje proste presoje. [21]

64. Kot sem že navedla drugje, [22] me ta sodna praksa, posebej pa tista, iz katere izhaja zožnje preverjanja sorazmernosti zgolj na preverjanje primernosti, ne prepriča. Po mojem mnenju tako strukturno zmanjšanje tristopenjskega preverjanja sorazmernosti na enostopenjsko preverjanje primernosti vodi do

18 – V nekaterih sodbah pa se Sodišče seveda omeji na ugotovitev, da morajo biti v skladu z načelom sorazmernosti v določbi prava Skupnosti opredeljena sredstva za doseganje želenega cilja ustrezna in ne smejo presegati nujno potrebnega. Če v tem smislu v teh sodbah ni bila preverjana primernost ukrepov, ki jih je treba preučiti, ni mogoče sklepati, da je treba načelo sorazmernosti izvesti dvostopenjsko, brez upoštevanja primernosti zadevnih ukrepov.

19 – Sodba Agrana Zucker (navedena v opombi 15, točka 32); sodba z dne 14. maja 2009 v zadevi Azienda Agricola Disarò Antonio in drugi (C-34/08, ZOdl., str. I-4023, točka 76); sodba Španija proti Svetu (navedena v opombi 16, točka 98); sodbi z dne 23. marca 2006 v zadevi Unitymark in North Sea Fishermen's Organisation (C-535/03, ZOdl., str. I-2689, točka 57) in z dne 16. marca 2006 v zadevi Emsland-Stärke (C-94/05, ZOdl., str. I-2619, točka 54); sodbe Jippes in drugi (navedena v opombi 16, točka 82); Crispoltoni in drugi (navedena v opombi 16, točka 42) in Fedesa in drugi (navedena v opombi 16, točka 14) ter sodba z dne 11. julija 1989 v zadevi Schräder (265/87, Recueil, str. 2237, točka 22).

20 – Sodbe Agrana Zucker (navedena v opombi 15, točka 33); Španija proti Svetu (navedena v opombi 16, točka 99) in Jippes in drugi (navedena v opombi 16, točka 83).

21 – Glej sodbe z dne 7. julija 2009 v zadevi SPCM in drugi (C-558/07, ZOdl., str. I-5783, točka 42); z dne 12. julija 2005 v združenih zadevah Alliance for Natural Health in drugi (C-154/04 in C-155/04, ZOdl., str. I-6451, točka 52); z dne 14. decembra 2004 v zadevi Arnold André (C-434/02, ZOdl., str. I-11825, točka 46) in v zadevi Swedish Match (C-210/03, ZOdl., str. I-11893, točka 48) ter z dne 10. decembra 2002 v zadevi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, Recueil, str. I-11453, točka 123). Glej tudi sodbo z dne 8. februarja 2000 v zadevi Emesa Sugar (C-17/98, Recueil, str. I-675, točka 53).

22 – Glej moje sklepne predloge, predstavljene 3. marca 2009 v zadevi Azienda Agricola Disarò Antonio in drugi (sodba navedena v opombi 19, točka 61 in naslednje).

okrnitve načela sorazmernosti, ki izhaja iz primarnega prava.

65. Pri uporabi načela sorazmernosti na področju SKP je treba izhajati iz tega, da sodni nadzor ukrepa zakonodajalca Skupnosti z njegovo široko diskrecijsko pravico ne bo izključen. [23]

66. Opredelitvi, ki ji sledi Sodišče, ki preizkus sorazmernosti na področju SKP omejuje na preizkus primernosti, je treba očitati zlasti to, da pri pogojih primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem smislu ne gre za stopnjevanje istega koncepta. Nasprotno ima preverjanje nujnosti in sorazmernosti v ožjem smislu ukrepa v primerjavi s preverjanjem primernosti ukrepa samostojen in za zaščito posameznikov bistven pomen. Šele s preverjanjem nujnosti in sorazmernosti v ožjem smislu ukrepa „vzpostavimo razmerje“ med ciljem, ki ga poskuša doseči zakonodajalec Skupnosti in pravicami posameznikov, v katere posega. S preverjanjem primernosti ukrepa ne preverjamo sorazmernosti, ampak samo objektivno preverjamo izvajanje diskrecijske pravice brez individualnega varstva. [24]

67. Tako je prav v primeru obravnavanega dejanskega stanja jasno, da zoženje preverjanja sorazmernosti zgolj na preverjanje primernosti ukrepa, ki ga je sprejel zakonodajalec Skupnosti, *de facto* vodi do opustitve vsakega praktičnega preverjanja sorazmernosti zadevnih ukrepov.

23 – Glej moje sklepne predloge, predstavljene 3. marca 2009 v zadevi Azienda Agricola Disarò Antonio in drugi (sodba navedena v opombi 19, točka 61), in moje sklepne predloge, predstavljene 18. februarja 2009 v zadevi Agrana Zucker (sodba navedena v opombi 15, točka 51). Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston, predstavljene 14. junija 2007 v zadevi Zuckerfabrik Jülich (C-5/06, ZOdl. 2008, str. I-3231, točka 65) in generalne pravobranilke J. Kokott, predstavljene 10. marca 2009 v zadevi S.P.C.M. in drugi (C-558/07, navedena v sprotni opombi 21, točka 69 in naslednje), v katerih je pravilno ugotovljeno, da je tudi na področjih, na katerih je treba sprejeti celovite tehnične in/ali politične odločitve, zaradi česar ima zakonodajalec Skupnosti široko polje proste presoje, treba izvesti preizkus, ali očitno obstajajo manj obremenjujoči ukrepi z enakim učinkom in ali so sprejeti ukrepi očitno nesorazmerni s cilji, ki jim sledijo. V nasprotnem primeru bi bilo načelo sorazmernosti, ki izhaja iz primarnega prava, oropano svojega polnega učinka.

24 – Glej moje sklepne predloge, predstavljene 3. marca 2009 v zadevi Azienda Agricola Disarò Antonio in drugi (sodba navedena v opombi 19, točka 63). Glej v tem smislu tudi von Danwitz, T., „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht“, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, str. 391, 396, ki napotuje na to, da tako ravnanje z načelom sorazmernosti vodi do propada diskrecijske pravice.

68. Kot je razvidno iz uvodne izjave 19 Uredbe št. 318/2006, je bila proizvodna dajatev uvedena za prispevanje k financiranju stroškov, ki nastanejo v okviru SUT v sektorju sladkorja. Ker proizvodna dajatev v svojem bistvu povzroča dotok finančnih sredstev v korist Skupnosti, je taka dajatev *per se* primerna za doseganje določenega cilja s strani zakonodajalca Skupnosti, in sicer neodvisno od izbranih osnov za izračun te dajatve. Torej je treba v primeru, kakršen je obravnavani, pri preverjanju sorazmernosti preverjati še ustreznost in nujnost proizvodne dajatve, ki jo je sprejel zakonodajalec Skupnosti.

69. Glede na to je treba poudariti, da Sodišče v okviru preverjanja sorazmernosti ukrepov Skupnosti na področjih, kjer se od zakonodajalca pričakujejo politične, gospodarske in socialne odločitve in v katerih mora izvesti kompleksno presojo, kljub svojemu načelnemu stališču glede omejitve tega preverjanja na nadzor očitne neprimernosti sprejetih ukrepov vendarle redno upošteva nujnost in sorazmernost v ožjem smislu nadzorovanih ukrepov. [25]

70. Po mojem mnenju je treba zato tudi za ukrepe zakonodajalca Skupnosti na področju SKP načelno uporabiti tristopenjsko preverjanje sorazmernosti (primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem smislu). Ker vendarle ne sme biti vloga Sodišča, da z lastnimi odločitvami nadomesti socialne, gospodarske ali politične odločitve zakonodajalca Skupnosti na področju SKP, je treba tristopenjsko preverjanje sorazmernosti na tem področju omejiti na to, ali so bili ob upoštevanju posebne pravice do ocene, ki jo ima zakonodajalec Skupnosti, zadevni ukrepi očitno neprimerni, očitno niso nujni ali očitno nesorazmerni

25 – Glej samo sodbe Agrana Zucker (navedena v opombi 15, točka 42), British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (navedena v opombi 21, točka 126 in naslednje) ter Emesa Sugar (navedena v opombi 21, točka 54 in naslednje). Glej tudi Koch, O., *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 2003, str. 212, ki navaja, da skoraj vse sodbe, v katerih je Sodišče preverjanje očitno omejilo na „neprimernost“, vsebujejo razlago z morebitnimi alternativnimi ukrepi in deloma obširne obrazložitve, zakaj tu ukrepi niso prednostni. Pojem „očitne neprimernosti“ je mogoče razumeti zgolj kot sopomenko za omejeno gostoto preverjanja v okviru večstopenjskega preverjanja sorazmernosti. V tem smislu tudi Kischel, U., „Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof“, *EuR* 2000, str. 380, 398 in naslednje, ki navaja, da Sodišče lastni formulaciji, po kateri je preverjanje sorazmernosti na zadevnih področjih omejeno na preverjanje očitne neprimernosti, ne daje tistega smisla, ki ga ima na prvi pogled. Iz zadevnih odločb dalje jasno izhaja, da diskrecijska pravica zakonodajalca Skupnosti sorazmernosti ne omejuje na očitno neprimernost, ampak nadzor sorazmernosti skupno omejuje na očitne napake.

v ožjem smislu.[26] Tako se lahko spoštuje oblika političnega manevrskega prostora zakonodajalca Skupnosti, ne da bi bil načelu sorazmernosti na tem področju odvzet kakršen koli praktičen pomen.

71. Po vsem tem sem prišla do sklepa, da je pri preverjanju načela sorazmernosti na področju SKP treba uporabiti tristopenjsko merilo za presojo z omejeno globino nadzora. V okviru obravnavanega postopka v glavni stvari je torej še posebej treba preveriti, ali je zaračunavanje proizvodne dajatve in določitev njene osnove za izračun brez proizvodnje ob upoštevanju ciljev, ki jim sledi zakonodajalec Skupnosti, očitno neustrezno, očitno ni nujno in je očitno neprimerno.

b) Preverjanje sorazmernosti

72. Kot je razvidno iz uvodne izjave 19 Uredbe št. 318/2006, je bila uvedena proizvodna dajatev za prispevanje k financiranju stroškov, ki nastanejo v okviru skupne ureditve trgov v sektorju sladkorja. Iz zgoraj navedenega izhaja, da tako zvišanje proizvodne dajatve kot tudi določitev višine dajatve na podlagi dodeljene kvote sladkorja brez upoštevanja po potrebi zadevnih pragov proizvodnje in ustreznih umikov sladkorja s trga nista očitno neprimerna za dosego tega cilja.[27]

73. Poleg tega ne najdem razlogov za to, da zvišanje proizvodne dajatve in izračun te dajatve na podlagi dodeljene kvote sladkorja očitno nista bila nujna.

74. Nujen je tisti ukrep, ki je med več ustreznimi za dosego želenega cilja najmanj obremenjujoč za zadevni interes ali pravno varovano pravico.[28]

75. Nesporno naj bi bilo, da ima zakonodajalec Skupnosti v bistvu na izbiro, da s proizvodnimi dajatvami odloči o udeležbi podjetij za proizvodnjo sladkorja pri financiranju SKP v sektorju sladkorja. Nasprotno pa naj bi bilo sporno, ali sta bila konkretna oblika te dajatve in posebej njen izračun na proizvodno ločeni podlagi dodeljenih kvot sladkorja nujna za dosego tega cilja.

26 – Glej moje sklepne predloge, predstavljene 3. marca 2009 v zadevi Azienda Agricola Disarò Antonio in drugi (sodba navedena v opombi 19, točka 62 in naslednje).

27 – Glej točko 67 in naslednjo teh sklepnih predlogov.

28 – Sodba Schräder (navedena v opombi 19, točka 21).

76. Zakonodajalec Skupnosti je z ločitvijo osnove za izračun in proizvodnje uresničil svoj namen, da se udeležba podjetij, ki proizvajajo sladkor, pri financiranju SKP v sektorju sladkorja oblikuje tako, da je ta finančni prispevek lahko čez več let ohranjen v enakem razmerju do kvot sladkorja in ga je hkrati že mogoče izterjati med vsakim tržnim letom. Ob upoštevanju široke diskrecijske pravice, ki jo ima zakonodajalec Skupnosti na tem področju, te konkretne oblike dajatve in s tem povezane nujnosti, da se opredeli osnova za izračun brez proizvodnje, ni mogoče grajati z vidika nujnosti ukrepa.

77. Nadaljnja vrsta argumentov, ki se nanašajo na domnevano nenujnost dajatve, od katere je ločena proizvodnja v smislu člena 16 Uredbe št. 318/2006, se nanaša na konkretno razmerje med odhodki Skupnosti v okviru SKP v sektorju sladkorja in njenimi prihodki iz te proizvodne dajatve. V zvezi s tem se zlasti navaja, da prihodki iz proizvodne dajatve presežejo odhodke, ki jih je treba kriti.

78. Kot je razvidno iz uvodne izjave 19 Uredbe št. 318/2006, je bila proizvodna dajatev uvedena zato, da bi bila podjetja, ki proizvajajo sladkor, udeležena pri financiranju stroškov v okviru SKP v sektorju sladkorja.

79. Če bi se izkazalo, da so bile oblike proizvodne dajatve določene tako, da dohodki Skupnosti iz te dajatve običajno presežejo odhodke, ki jih ti financirajo, očitno ne bi bile nujne in bi jih bilo zato treba opredeliti kot nesorazmerne.

80. V zvezi s tem nikakor ni dopustno spregledati, da se široka diskrecijska pravica, ki jo ima zakonodajalec Skupnosti na področju SKP, in omejen sodni nadzor, ki je namenjen njenemu uresničevanju, v skladu s stalno sodno prakso ne nanašata izključno le na značaj in obseg predpisov, ki jih je treba sprejeti, ampak v neki meri tudi na ugotavljanja osnovnih podatkov. [29]

81. Odhodki Skupnosti zaradi reforme sektorja sladkorja so po navedbah Komisije v njenem sporočilu Svetu in Evropskemu parlamentu z dne 14. julija 2004 [30] v enem letu znašali 1540 milijonov EUR, s čimer naj bi ti

29 – Glej sodbo Španija proti Svetu (navedena v opombi 16, točka 121) in sodbe z dne 25. oktobra 2001 v zadevi Italija proti Svetu (C-120/99, Recueil, str. I-7997, točka 44); z dne 5. oktobra 1999 v zadevi Španija proti Svetu (C-179/95, Recueil, str. I-6475, točka 29); z dne 19. februarja 1998 v zadevi NIFPO in Northern Ireland Fishermen's Federation (C-4/96, Recueil, str. I-681, točka 41 in naslednja); z dne 29. februarja 1996 v zadevi Komisija proti Svetu (C-122/94, Recueil, str. I-881, točka 18) in z dne 29. oktobra 1980 v zadevi Roquette Frères proti Svetu (138/79, Recueil, str. 3333, točka 25).

30 – Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: dopolnitev modela trajnega kmetijstva za Evropo skozi reformo SKP – predlogi reform v sektorju sladkorja, COM(2004) 499 konč., str. 12 in naslednja.

letni stroški odgovarjali scenariju *status quo*. Stroški novih ukrepov, predlaganih v sektorju sladkorja in v okviru katerih so neposredna plačila – brez proizvodnje – proizvajalcem predstavljala poglavitni element, naj bi bili odtehtani s prihranki, ki so nastali z znatnim zmanjšanjem izdatkov za nadomestila za izvoz kakor tudi z odpravo proizvodnih nadomestil, dodeljenih kemijski in farmacevtski industriji, in pomoči naftni industriji. Če bi bili predlagani reformni ukrepi v sektorju sladkorja popolnoma preneseni, bi bil osrednji okvir za neposredno subvencijo prihodkov z letnimi stroški v višini čistih 1340 milijonov EUR, medtem ko bi bili izdatki za nadomestila za izvoz za sladkor ob nespremenjenem stanju in za sladkor v predelani obliki vsakič ocenjeni na približno 100 milijonov EUR. V svojem – nekoliko spremenjenem – predlogu Uredbe Sveta o skupni ureditvi trga v sektorju sladkorja [31] je Komisija ponovno poudarila nevtralnost odhodkov predlagane reforme. Kot najpomembnejši strošek so bila tudi tu navedena ločena neposredna plačila proizvajalcem, katerih stroški bodo od zdaj znašali 1542 milijonov EUR v tržnem letu.

82. Iz pripombe Sveta z dne 3. novembra 2005 s tabelnim pregledom finančnih učinkov reforme sektorja sladkorja, ki jo je kot prilogo dodala tožeča stranka, je v zvezi s tem razvidno, da je tudi Svet s tržnim letom 2007/08 računal z izdatki med 1550 in 1600 milijonov EUR, pri čemer so bili stroški za neposredno subvencioniranje prihodkov prav tako ocenjeni na 1542 milijonov EUR v tržnem letu.

83. Pri primerjavi teh ocenjenih odhodkov s finančnimi učinki proizvodnih dajatev v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006 je postalo takoj jasno, da ta dajatev v vsej svoji višini zelo zaostaja za ocenjenimi letnimi odhodki Skupnosti v sektorju sladkorja. [32] Ob upoštevanju tega se tudi sklicevanje na sodbo z dne 8. maja 2008 v zadevi Zuckerfabrik Jülich [33] izkaže kot nekoristno. V tej sodbi se je namreč Sodišče odločilo proti razlagi takrat uporabne proizvodne dajatve, ki bi lahko pomenila nevarnost, da bi dajatve, ki so

31 – COM(2005) 263 konč., točka 5 obrazložitve.

32 – V skladu s členom 16(2) Uredbe št. 318/2006 se proizvodna dajatev določi na 12 EUR za tono kvotnega sladkorja oziroma kvotnega inulinskega sirupa in na 6 EUR za tono izoglukoze. V Prilogi III te uredbe so nacionalne in regionalne kvote določene na skupno največ 17.440.537 ton za sladkor, 507.680 ton za izoglukozo in 320.718 ton za inulinski sirup. V Prilogi IV so določene dodatne kvote za sladkor na skupno največ 1.100.000 ton za sladkor in 103.000 ton za izoglukozo. S tem najvišja proizvodna dajatev, s katero razpolagajo podjetja za proizvodnjo sladkorja, matematično znaša približno 230 milijonov EUR, in sicer brez upoštevanja medtem opravljene oddaje kvot.

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

dolgovane Skupnosti, presegle odhodke, ki jih je treba kriti.

84. V skladu s tem je treba odločno zavrniti tudi navajanje tožeče stranke, da proizvodne dajatve niso namenjene financiranju neposrednih subvencij prihodkov in zato presegajo preostale odhodke Skupnosti v okviru skupne kmetijske politike v sektorju sladkorja. Ne glede na to, ali je odhodke Skupnosti za proizvodno ločena neposredna plačila na pridelovalce v sektorju sladkorja proračunsko treba uvrstiti kot „odhodke v okviru skupne kmetijske politike v sektorju sladkorja“, je iz zgodovine nastanka Uredbe št. 318/2006 nedvomno razvidno, da večina odhodkov Skupnosti v sektorju sladkorja zdaj večinoma v celoti temelji na teh neposrednih plačilih. Ob upoštevanju tega je treba v tem smislu razumeti v uvodni izjavi 19 Uredbe št. 318/2006, navedeni cilj, da je bila ta dajatev po svoji višini mišljena kot prispevek k financiranju odhodkov za proizvodno ločena neposredna plačila.

85. Zaradi teh preudarkov zvišanje proizvodnih dajatev in izračun teh dajatev na podlagi dodeljenih kvot sladkorja po mojem mnenju očitno nista nujna za dosego cilja, ki mu sledi zakonodajalec Skupnosti, in sicer da se od podjetij za proizvodnjo sladkorja zahteva prispevek k financiranju odhodkov Skupnosti v sektorju sladkorja.

86. Navsezadnje se niti ne vzpostavlja očitno neprimerno razmerje med zasledovanimi cilji in povzročenimi negativnimi učinki.

87. V zvezi s tem se predvsem očita, da bi izračun proizvodne dajatve na podlagi dodeljenih kvot sladkorja povzročil, da bi se dajatev delno zaračunala na dejansko neobstoječ sladkor, ko – kot v postopku v glavni stvari – proizvodnja ne bi presegla praga proizvodnje. Če bi bil kvotni sladkor, nasprotno, proizveden nad pragom proizvodnje, bi bil ta v primeru prenosa kot kvotni sladkor v naslednje tržno leto dvakrat bremenjen z enako dajatvijo. V primeru prekvalifikacije v industrijski sladkor naj bi bila nespremenjena proizvodna dajatev nesorazmerno visoka.

88. Ti argumenti me ne prepričajo.

89. Skupna značilnost teh argumentov je, da poudarjajo posledice zvišanja dajatve izključno v razmerju do kvot sladkorja,

prizadetih z umikom sladkorja s trga. Pri tem ne upoštevajo, da je zakonodajalec Skupnosti proizvodno dajatev zasnoval – ob uresničevanju svoje široke diskrecijske pravice – kot od proizvodnje neodvisno kvotno dajatev. Glede na to ni mogoče dvomiti o primernosti te dajatve zaradi tega, ker se utemeljuje s posledicami te dajatve v razmerju do sorazmerno majhne podkategorije kvotnega sladkorja, in sicer tiste, ki je prizadeta z umikom sladkorja s trga. Preverjanje primernosti mora, nasprotno, ob upoštevanju vseh prednosti in slabosti kvotnih dajatev, odvisnih od proizvodnje, slediti kontekstu celotne sistematike te ureditve.

90. S tem, da je zakonodajalec Skupnosti dodeljene kvote sladkorja uporabil kot osnovo za izračun proizvodne dajatve, je uvedel sistem dajatev, v katerem so dajatve tudi pri nepopolni izrabi kvote sladkorja zvišane na podlagi celotne kvote sladkorja. Razlogi za tako nepopolno izrabo kvote sladkorja ne morejo biti samo slabe letine, siceršnje težave ali svobodna gospodarska odločitev podjetij za pridelavo sladkorja, ampak tudi odločitev Komisije, s katero je za določeno tržno leto odrejen umik sladkorja s trga.

91. Če podjetje za proizvodnjo sladkorja ne more ali ne sme v celoti izrabiti svoje kvote sladkorja, se lahko odvzame manj sladkorja po ustrezni tržni ceni oziroma se uporabi za prodajo nacionalnim investicijskim organom. [34] Ker se dajatev ravna po kvoti, in ne po dejansko odvzeti količini sladkorja, ostane ustaljena tudi pri padajočih prihodkih od prodaje sladkorja podjetij za proizvodnjo sladkorja.

92. Čeprav ta okoliščina lahko pomeni finančno slabost za podjetja za proizvodnjo sladkorja, vendarle ni očitno nesorazmerna s ciljem, ki mu sledi zakonodajalec Skupnosti, in sicer da so podjetja za proizvodnjo sladkorja s sredstvi vnaprej zagotovljenih, kolikor se da stalnih prispevkov, udeležena pri financiranju skupne ureditve trga v sektorju sladkorja.

93. V okviru tega tehtanja interesov se še posebej ne sme spregledati, da je bila z reformo skupne ureditve trga v sektorju sladkorja razširjena tudi subvencija, od katere je ločena proizvodnja in ki se nanaša na kmetijske prihodke. [35] V celotnem kontekstu skupne

34 – V skladu s členom 18(2) Uredbe št. 318/2006 intervencijska cena za kvotni sladkor znaša 80 % referenčne cene veljavne za naslednje tržno leto. Ta intervencijska možnost je časovno omejena na tržna leta od 2006/2007 do 2009/2010, po obsegu pa na skupno količino 600.000 ton na tržno leto za Skupnost.

35 – Glej točko 40 teh sklepnih predlogov.

ureditve trga za sladkor dajatev, od katere je ločena proizvodnja, torej brez nadaljnjega v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006 ustreza temeljni usmeritvi reforme skupne ureditve trga v sektorju sladkorja.

94. Poleg tega numerična analiza učinkov nečrpanja kvot sladkorja na odnos med dajatvijo, ki jo dolgujejo podjetja za proizvodnjo sladkorja, in njihovimi prihodki od prodaje kvotnega sladkorja jasno kaže, da nespremenljivost dajatve na koncu ne pripelje do nesorazmerno velike obremenitve teh podjetij. Tako je iz izračunov tožeče stranke razvidno, da se celo v primeru, kakršen je obravnavani, v katerem je Komisija ugotovila odločilni odstotek umika sladkorja s trga v višini 13,5 %, dajatev pri polni izrabi praga proizvodnje v razmerju do kvotnega sladkorja, danega na trg, z 12 EUR za tono zviša na 13,87 EUR za tono. Ob upoštevanju referenčne cene v višini 631,90 EUR za tono v tržnem letu 2007/08, ki jo je bilo skozi ta umik sladkorja s trga treba zaščititi, tako zvišanje dajatve za tono na trg danega kvotnega sladkorja ne implicira nesorazmerne obremenitve podjetij za proizvodnjo sladkorja, zlasti ker ta v skladu s členom 16(4) Uredbe št. 318/2006 od pridelovalcev sladkorne pese ali sladkornega trsa in dobaviteljev cikorije zahtevajo, da prevzamejo do 50 % zadevne proizvodne dajatve. [36]

95. Po vsem tem menim, da tako zvišanje kot tudi izračun proizvodne dajatve v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006 na podlagi abstraktno dodeljene kvote sladkorja in glede na to, da cilj, ki se uresničuje s to dajatvijo, ob upoštevanju široke diskrecijske pravice, ki je na področju skupne kmetijske politike dodeljena zakonodajalcu Skupnosti, nista niti očitno neprimerna niti očitno nujna oziroma očitno nesorazmerna v ožjem smislu. Člen 16 Uredbe št. 318/2006 je torej v skladu z načelom sorazmernosti.

2. Zatrjevana kršitev načela prepovedi diskriminacije

a) Neobstoj izrecnega pojasnila zatrjevane kršitve v predlogu za sprejetje predhodne odločbe

96. Čeprav predložitveno sodišče s svojim drugim vprašanjem za predhodno odločanje Sodišče izrecno prosi za pojasnilo v zvezi

36 – Na obravnavi je tožeča stranka med drugim potrdila, da je izkoristila možnost udeležbe kmetov pri financiranju proizvodnih dajatev.

s združljivostjo člena 16 Uredbe št. 318/2006 z načelom prepovedi diskriminacije, ki izhaja iz člena 34 ES, vprašanje za predhodno odločanje ne vsebuje nobene izrecne analize ali predstavitve dejanskega stanja oziroma pomislekov, ki so predložitveno sodišče pripeljali do tega vprašanja. Na podlagi tega niti Svet niti Komisija nista načela vprašanja, ali sta nevezan izračun, od katerega je ločena proizvodnja, in zvišanje proizvodne dajatve v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006 lahko v nasprotju z načelom enakega obravnavanja.

97. Po mojem mnenju to vprašanje v okviru obravnavanega postopka ne sme ostati spregledano.

98. Najprej je treba poudariti, da predstavitev stališč in argumentov tožene stranke v predložitvenem sklepu vsebuje odločujoči napotek na razmišljanje predložitvenega sodišča v razmerju z možno kršitvijo načela enakega obravnavanja. Predložitveno sodišče še posebej opozarja, da naj bi bilo po mnenju tožene stranke „v rezultatu nezadovoljivo, […] ko podjetje sme proizvajati kvotni sladkor samo do doseganja praga proizvodnje, ki je odvisen od tega, v kateri državi članici ima svoj sedež, vendar pa je treba proizvodno dajatev plačati neodvisno od tega za celotno njemu dodeljeno kvoto“. Iz tega prikaza je neposredno razvidno, da je celo tožena stranka v postopku v glavni stvari sugerirala obstoj kršitve načela enakega obravnavanja, ki izhaja iz tega, da med pragi proizvodnje obstajajo regionalne razlike, proizvodne dajatve pa naj bi se vendarle izračunale brez upoštevanja pragov proizvodnje na podlagi v celoti dodeljene kvote sladkorja.

99. Pri razumni presoji informacij, ki jih vsebuje predložitveni sklep, bi lahko po mnenju predložitvenega sodišča kršitev prepovedi diskriminacije nastala zlasti zato, ker so pragi proizvodnje v skladu s členom 1(2) Uredbe št. 290/2007 določeni regionalno različno, proizvodne dajatve v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006 pa so vendarle določene na podlagi kvote sladkorja in torej neodvisno od proizvodnje, tako da bi se lahko breme proizvodnih dajatev podjetij razlikovalo glede na nacionalnost. V svojih pisnih izjavah sta tožeča stranka in Republika Litva v bistvu poudarili enake pomisleke. [37]

100. Zaradi prej omenjenih preudarkov se mi kljub pomanjkljivim pojasnilom v predlogu za sprejetje predhodne odločbe zdi koristno obravnavati tudi vprašanje morebitne kršitve prepovedi diskriminacije v okviru obravnavanega postopka za sprejetje predhodne odločbe. V zvezi s tem bom najprej obravnavala merilo za presojo, ki ga je treba uporabiti v okviru preverjanja domnevne kršitve prepovedi diskriminacije na področju SKP. Nato

37 – Glej točko 33 teh sklepnih predlogov.

bom preučila, ali je nevezano obliko dajatve v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006 v kombinaciji z regionalnim razlikovanjem pragov proizvodnje v skladu s členom 1(2) Uredbe št. 290/2007 mogoče obravnavati kot kršitev prepovedi diskriminacije.

b) Merilo za presojo

101. V skladu z ustaljeno sodno prakso načelo prepovedi diskriminacije med proizvajalci ali potrošniki Skupnosti, ki ga za področje skupne ureditve kmetijskih trgov določa člen 34(2), drugi pododstavek, ES, prepoveduje različno obravnavanje primerljivih položajev in enako obravnavanje različnih položajev, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno. [38]

102. Različno obravnavanje je utemeljeno, kadar temelji na objektivnem in razumnem merilu, torej kadar je povezano z zakonito dopustnim ciljem, ki ga zadevna zakonodaja želi doseči, in kadar je ta različnost sorazmerna s ciljem, ki se z zadevnim obravnavanjem želi doseči. [39]

103. Že zgoraj sem navedla, da ima zakonodajalec Skupnosti na področju SKP v skladu z ustaljeno sodno prakso široko diskrecijsko pravico. [40] To diskrecijsko pravico je treba upoštevati tudi v okviru člena 34(2), drugi pododstavek, ES. [41]

104. Če bi se ugotovilo, da ukrep Skupnosti na področju SKP vodi do neenakega obravnavanja proizvajalcev enakega proizvoda v različnih državah članicah, mora biti sodno preverjanje spoštovanja načela enakosti v temelju omejeno na preverjanje, ali različno obravnavanje kaže na zadostno povezanost s pravno dopustnim ciljem in ni očitno nesorazmerno s tem ciljem.

38 – Sodišče v ustaljeni sodni praksi meni, da je prepoved diskriminacije v Skupnosti v členu 34(2) ES poseben odraz splošnega načela enakosti, ki spada med temeljna načela prava Skupnosti; glej samo sodbo Agrana Zucker (navedena v opombi 15, točka 46) in sodbo z dne 11. julija 2006 v zadevi Franz Egenberger (C-313/04, ZOdl., str. I-6331, točka 33).

39 – Sodba z dne 16. decembra 2008 v zadevi Arcelor Atlantique in Lorraine (C-127/07, ZOdl., str. I-9895, točka 47 in navedena sodna praksa).

40 – Glej točko 61 in naslednje teh sklepnih predlogov.

41 – Glej sodbo Unitymark in North Sea Fishermen's Organisation (navedena v opombi 19, točka 57). Glej v tem smislu tudi Groussot, X., *General Principles of Community Law*, Groningen 2006, str. 167 in naslednje; Thiele, G., v: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3. izdaja., München 2007, člen 34 EGV, točka 57; Barents, R, „Recent developments in community case law in the field of agriculture", *CML Rev.* 1997, str. 811, 840 in naslednje.

c) Preverjanje zatrjevane kršitve načela prepovedi diskriminacije

105. V skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006 se proizvodna dajatev zaračuna v višini 12 EUR za tono za celotno kvoto sladkorja, ki je dodeljena podjetju za proizvodnjo sladkorja. Torej je tudi del kvote sladkorja, ki v skladu s členom 19 Uredbe št. 318/2006 v povezavi s členom 1 Uredbe št. 290/2007 ne more biti izkoriščen, del osnove za izračun te dajatve. [42]

106. V členu 1(1) Uredbe št. 290/2007 je odstotek umika sladkorja s trga za tržno leto 2007/08 določen na 13,5 %. V členu 1(2)(a) in (b) te uredbe je določeno preoblikovanje odstotka umika v prag proizvodnje. [43] V členu 1(2)(c) te uredbe je ta prag proizvodnje regionalno razlikovan, tako da so podjetja za proizvodnjo sladkorja v državah članicah – katerih nacionalne kvote sladkorja so zaradi opustitve kvote v okviru Uredbe št. 320/2006 od 1. julija 2006 umaknjene v višini najmanj do 50 % – izvzeta iz umika sladkorja s trga. Za države članice, katerih nacionalna kvota sladkorja je bila zaradi opustitve kvote od 1. julija 2006 umaknjena v višini manj kot 50 %, se odstotek, določen v odstavku 1, zmanjša v skladu z umaknjenimi kvotami.

107. Zaradi tega regionalnega razlikovanja je bil odstotek umika za tržno leto 2007/08 za Španijo zmanjšan na 10,53 %, za Švedsko na 10,26 %, za Češko republiko na 7,29 %, za Madžarsko na 6,21 %, za Slovaško na 4,32 % in za Finsko na 3,24 %, medtem ko je v celoti odpadel za Grčijo, Italijo in Portugalsko. [44] To zmanjšanje odstotka umika naj bi vodilo do ustreznega zvišanja pragov proizvodnje, ki se uporabljajo v teh državah članicah.

108. Zaradi teh številk je jasno, da je regionalno razlikovanje odstotkov umika sladkorja s trga na koncu povzročilo, da je prag, do katerega smejo podjetja za proizvodnjo sladkorja izčrpati svoje kvote sladkorja v tržnem letu 2007/08, med drugim odvisen od tega, v kateri državi članici so imela sedež. Proizvodna dajatev je bila v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006 v celotni Skupnosti enako zaračunana na podlagi dodeljenih kvot sladkorja, ne glede na zadevne odstotke umika sladkorja s trga in ustrezne prage proizvodnje.

42 – Glej točko 57 teh sklepnih predlogov.

43 – Glej opombo 13 teh sklepnih predlogov.

44 – Priloga k Uredbi št. 290/2007.

109. Iz teh ugotovitev je neposredno razvidno, da je bil del proizvodne dajatve, ki jo morajo plačati podjetja in je ustrezala delu njihovih kvot, za katerega velja preventivni umik sladkorja s trga, v tržnem letu 2007/08 različen glede na to, v kateri državi članici je podjetje imelo sedež. [45] V tem smislu so bila podjetja, ki so bila mogoče v enakem položaju, vendar so imela sedež v različnih državah članicah, pri določitvi proizvodnih dajatev v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006 različno obravnavana.

110. Še vedno je treba preveriti, ali je to neenako obravnavanje temeljilo na objektivnem in primernem merilu, torej ali se je z njim želel doseči pravno dopusten cilj in ali je bilo s tem ciljem sorazmerno.

111. K obrazložitvi regionalno različnega razlikovanja odstotka umika sladkorja s trga in ustreznega praga proizvodnje je v uvodni izjavi 8 Uredbe št. 290/2007 najprej poudarjeno, da bi omejitve, povezane z umikom sladkorja s trga, lahko imele resne gospodarske posledice za podjetja v državah članicah, ki so pokazala posebna prizadevanja v okviru sheme za prestrukturiranje, vzpostavljene z Uredbo št. 320/2006. Poleg tega je pojasnjeno, da bi bil tak učinek dejansko v nasprotju s ciljem te sheme in skupne ureditve trgov v sektorju sladkorja, s katerim se želi zagotoviti preživetje in konkurenčnost tega sektorja.

112. Pri razumni presoji pojasnil, navedenih v uvodni izjavi 8 Uredbe št. 290/2007, bi bilo treba računati z zmanjšanjem odstotka umika sladkorja s trga in ustreznim zvišanjem praga proizvodnje v posameznih državah članicah ter večjim trudom, da se ustrezno zviša prag proizvodnje v posameznih državah članicah za dokončen umik kvot. Ker naj bi ta nacionalni umik kvot in z njim povezana prestrukturiranja, razvidna iz uvodne izjave 8 Uredbe št. 290/2007, po oceni Komisije povzročila nacionalno gospodarsko okolje, v katerem bi neomejena uporaba mehanizma umika sladkorja s trga in ustreznega praga proizvodnje lahko ogrozila preživetje in konkurenčno sposobnost preostalih podjetij za proizvodnjo sladkorja in torej tudi pridelovalcev sladkorne pese, [46] je odstotek umika sladkorja s trga v členu 1(2)(c) Uredbe št. 290/2007 za

45 – V zvezi s to ugotovitvijo neenakega obravnavanja ob upoštevanju dela kvote sladkorja, prizadete z umikom s trga, ki je predmet dajatve, glej sodbo Agrana Zucker (navedena v opombi 15, točka 49).

46 – V zvezi s tem je v uvodni izjavi 35 Uredbe št. 318/2006 poudarjeno, da bodo pridelovalci sladkorne pese imeli zelo resne težave s prilagajanjem v državah članicah, kjer se bo kvota za sladkor občutno znižala, pri čemer prehodna pomoč Skupnosti za pridelovalce sladkorne pese ne bo zadostovala za popolno odpravo težav pridelovalcev sladkorne pese. Zato bi bilo treba državam članicam, ki bodo svojo kvoto znižale za več kot 50 %, dovoliti, da pridelovalcem sladkorne pese v času uporabe prehodne pomoči Skupnosti odobrijo državno pomoč.

prizadete države članice – in s tem v bistvu tudi za podjetja za proizvodnjo sladkorja, ki imajo tam sedež – tudi omejen, prag proizvodnje pa je zaradi tega zvišan.

113. Zaradi strukturnih prilagoditvenih težav v okviru reforme sektorja sladkorja, s katerimi so se soočila podjetja za pridelavo sladkorja v posameznih državah članicah, je Komisija z regionalno različnimi določitvami odstotka umika za tržno leto 2007/08 torej v bistvu izpolnila cilj iz primarnega prava v skladu s členom 33(2)(a) ES, saj je pri oblikovanju SKP upoštevala posamezne posebnosti kmetijskih dejavnosti, ki se med drugim kažejo predvsem v strukturnih in naravnih razlikah različnih kmetijskih področij.

114. Ob upoštevanju tega preudarka menim, da se je z regionalno različnimi določitvami odstotka umika sladkorja s trga in ustreznimi pragi proizvodnje ter s tem povezanim različnim obravnavanjem podjetij za proizvodnjo sladkorja, ki so mogoče v enakem položaju, vendar imajo sedež v različnih državah članicah, sledilo pravno dopustnemu cilju.

115. Po mojem mnenju različno obravnavanje tudi ni očitno nesorazmerno s ciljem, ki mu sledi.

116. V tem smislu je treba posebej poudariti, da je bil odstotek umika zmanjšan ob uporabi člena 1(2)(c) Uredbe št. 290/2007 v skladu z ukrepom umaknjene kvote, pri čemer je umik sladkorja s trga v celoti odpadel samo v tistih državah članicah, v katerih je bila nacionalna kvota sladkorja umaknjena vsaj za 50 %. Ravno ta variabilna oblika stopnjevanja odstotka umika in ustreznega praga proizvodnje je jasni pokazatelj uravnoteženosti te ureditve, pri čemer so bila samo podjetja za proizvodnjo sladkorja v državah članicah, v katerih je zlasti prišlo do izraza več kot 50 % zmanjševanje kapacitet proizvodnje sladkorja, sektor sladkorja pa je bil posledično v preoblikovanju, v celoti oproščena umika sladkorja s trga.

117. Zaradi diskrecijske pravice, ki jo ima Komisija v okviru oblikovanja mehanizma umika sladkorja s trga ob upoštevanju posebnih značilnosti posameznih tržnih let, ne vidim nobenih indicev za obstoj morebitne kršitve prepovedi diskriminacije.

118. Po vsem tem menim, da določitev proizvodne dajatve v skladu s členom 16 Uredbe št. 318/2006 na podlagi dodeljene kvote sladkorja kljub regionalnemu razlikovanju mehanizma za umik sladkorja s trga in s tem povezanemu neenakemu

obravnavanju podjetij, ki so mogoče v enakem položaju, vendar imajo sedež v različnih državah članicah, ne pomeni kršitve načela enakega obravnavanja.

119. Iz vsega tega izhaja, da je treba zanikati obstoj kršitve prepovedi diskriminacije, ki izhaja iz člena 34(2), drugi pododstavek, ES.

VII – Predlog

120. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Verwaltungsgerichtshof, odgovori:

1. Člen 16 Uredbe Sveta (ES) št. 318/2006 z dne 20. februarja 2006 o skupni ureditvi trgov v sektorju sladkorja je treba razlagati tako, da mora biti tudi del kvote sladkorja, ki je zaradi preventivnega umika s trga v skladu s členom 19 Uredbe Sveta (ES) št. 318/2006 v povezavi s členom 1 Uredbe Komisije (ES) št. 290/2007 z dne 16. marca 2007 o določitvi odstotka iz člena 19 Uredbe Sveta št. 318/2006 za tržno leto 2007/08 ni mogoče uporabiti, del izračuna proizvodnih dajatev.

2. Analiza drugega vprašanja ni dala nobenih rezultatov, ki bi lahko vplivali na veljavnost člena 16 Uredbe št. 318/2006.