FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ELEANOR SHARPSTON

fremsat den 16. marts 2006 [1]

I — Indledning

1. Nærværende sag er anlagt af Kongeriget Spanien i henhold til artikel 230 EF til prøvelse af den nye fællesskabsstøtteordning for bomuld, som er indført ved Rådets forordning (EF) nr. 864/2004 [2] (herefter »den anfægtede forordning«) og indføjet i den »horisontale« hovedforordning, dvs. Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 [3], hvori de såkaldte MacSharry-reformer af den fælles landbrugspolitik er sammenfattet.

2. Kongeriget Spanien gør i det væsentlige gældende, at den nye støtteordning vil få virkninger, der direkte modarbejder de tilsigtede mål, nemlig at støtte bomuldsproduktionen og forhindre, at den fortrænges af andre afgrøder i de regioner, hvor bomuld spiller en betydelig rolle for landbrugsøkonomien — mål, der er opført i protokol nr. 4 til akt vedrørende vilkårene for Den Hellenske Republiks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og tilpasningerne af traktaterne (herefter »protokol nr. 4«) [4], som efterfølgende blev udvidet til Spanien og Portugal, da disse to lande blev medlemsstater i 1986 [5], samt i betragtningerne til den anfægtede forordning. Kongeriget Spanien gør gældende, at den nye ordning tværtimod sandsynligvis vil tilskynde landbrugerne til at nedlægge bomuldsproduktionen til fordel for konkurrerende afgrøder med stærkt skadelige følger for de bomuldsafhængige landbrugsområder.

3. Den anfægtede forordnings gyldighed bestrides af fire grunde: 1) tilsidesættelse af bestemmelserne i protokol nr. 4, 2) til-

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Forordning af 29.4.2004 om ændring af forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om tilpasning heraf som følge af Den Tjekkiske Republiks, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiets tiltrædelse af Den Europæiske Union (EUT L 161, s. 48).

3 — Forordning af 29.9.2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT L 270, s. 1).

4 — Akt vedrørende vilkårene for Den Hellenske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne, protokol nr. 4 om bomuld (EFT 1979 L 291, s. 174).

5 — Dokumenter vedrørende Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber, akt vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne, protokol nr. 14 om bomuld (EFT 1985 L 302, s. 436).

sidesættelse af væsentlige formforskrifter på grund af manglende tilstrækkelig begrundelse, 3) magtfordrejning, og 4) tilsidesættelse af fællesskabsrettens grundlæggende principper — i særdeleshed om proportionalitet og om beskyttelse af den berettigede forventning.

II — Baggrund

A — *Den oprindelige fællesskabsstøtteordning for bomuld*

4. I erkendelse af bomuldsproduktionens væsentlige betydning for den græske økonomi blev der indført en fællesskabsstøtteordning for bomuld i protokol nr. 4, da Den Hellenske Republik blev en medlemsstat i 1980.

5. I henhold til stk. 2 i protokol nr. 4 skal ordningen navnlig »støtte bomuldsproduktionen i de af Fællesskabets områder, hvor den spiller en betydelig rolle for landbrugsøkonomien, muliggøre en rimelig indkomst for de pågældende producenter [og] stabilisere markedet ved forbedring af strukturerne for udbud og afsætning«.

6. Stk. 3 i protokol nr. 4 bestemmer, at denne ordning »omfatter ydelse af en produktionsstøtte«.

7. I den oprindelige udgave pålagde stk. 11 i protokol nr. 4 Rådet at undersøge, hvorledes ordningen fungerede og gav det samtidig beføjelse til at foretage tilpasninger af ordningen. Rådet har flere gange ændret ordningen i henhold til denne bestemmelse.

8. Ordningen blev ændret for sjette gang i 2001 ved Rådets forordning (EF) nr. 1050/2001 [6]. Kommissionen mente på daværende tidspunkt, at bestemmelserne vedrørende støtteordningen for bomuld havde ført til »en særdeles kompleks lovgivning, [og at] ud fra et kriterium om forenkling bør bestemmelserne i protokollen derfor begrænses til det væsentligste, og de øvrige lovgivningsmæssige foranstaltninger [...] samles i en og samme rådsforordning« [7]. Forordning nr. 1050/2001 ophævede således bl.a. stk. 11 i protokol nr. 4 og erstattede det med en ny bestemmelse (nu stk. 6 i protokol nr. 4), der fastslog, at »Rådet, der træffer

6 — Forordning af 22.5.2001 om sjette tilpasning af den støtteordning for bomuld, der er indført ved protokol nr. 4 knyttet til akten vedrørende Grækenlands tiltrædelse (EFT L 148, s. 1).

7 — Forslag til Rådets forordning om sjette tilpasning af den støtteordning for bomuld, der er indført ved protokol nr. 4 knyttet til akten vedrørende Grækenlands tiltrædelse, KOM(1999) 492 endelig, s. 2. Denne begrundelse kom ligeledes til udtryk i anden betragtning til forordning nr. 1050/2001.

afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, vedtager de fornødne tilpasninger af ordningen i denne protokol og de fornødne grundbestemmelser til gennemførelse af bestemmelserne i denne protokol.«

B — *Støtteordningen fra 2001*

9. Samme dag og på grundlag af det nye stk. 6 i protokol nr. 4 vedtog Rådet forordning (EF) nr. 1051/2001 [8]. Denne forordning indførte den støtteordning for bomuldssektoren, som var gældende fra 2001, indtil den blev erstattet af den anfægtede forordning, der trådte i kraft den 1. januar 2006. Af praktiske grunde henviser jeg til denne støtteordning som »støtteordningen fra 2001«.

10. I støtteordningen fra 2001 bestod støtten til bomuldsproduktionen fuldt og helt af »koblet støtte« — dvs. støtte knyttet til produktionen af ikke-egreneret bomuld af en (specificeret) standardkvalitet. Støtten blev imidlertid ikke udbetalt direkte til bomuldsproducenterne. Det var i stedet egreneringsvirksomhederne, der spillede en central rolle i støtteordningen. Disse virksomheder var de direkte modtagere af fællesskabsstøtten [9].

11. Egreneringsvirksomhederne underkaster den høstede bomuld den første industrielle forarbejdningsproces ved at adskille bomuldsfibrene fra kapslerne og frøene. Bomuldsproducenterne fik et fast støttebeløb pr. ton ikke-egreneret bomuld, der blev solgt til egreneringsvirksomhederne, da de sidstnævnte skulle betale en minimumspris, der var fastsat i forordningen. Støtten til egreneringsvirksomhederne varierede efter prissvingningerne på verdensmarkedet. Når disse priser var lave, steg prisstøtten og omvendt. Under alle omstændigheder var egreneringsvirksomhederne i stand til at tilpasse sig verdensmarkedspriserne. Ordningen beskyttede således ikke alene Fællesskabets bomuldsproducenter mod prissvingninger på verdensmarkedet, men gav også egreneringsvirksomhederne i Fællesskabet mulighed for at producere bomuldsfiber til konkurrencedygtige priser og stadig få en fortjeneste.

12. Støtteordningen fra 2001 havde således til formål at beskytte både bomuldsprodu-

8 — Forordning af 22.5.2001 om støtte til bomuldsproduktionen (EFT L 148, s. 3).

9 — Forordning nr. 1051/2001, artikel 10, 11 og 12.

centerne og egreneringsvirksomhederne. Dette mål var anført i fjerde betragtning til forordning nr. 1051/2001, hvorefter ordningen skulle være således, »at de erhvervsdrivende kan opstille produktions- og *forarbejdnings*programmer på mellemlang sigt« [10].

C — *Landbrugsreformen fra 2003*

13. MacSharry-reformerne, der blev vedtaget af medlemsstaternes landbrugsministre på Rådets møde i Luxembourg den 26. juni 2003, indførte en vidtrækkende omlægning af den fælles landbrugspolitik. Det ledende princip var at skifte fra en politik for pris- og produktionsstøtte til specifikke afgrøder til en politik for direkte støtte til landbrugsindkomsterne.

14. Forordning nr. 1782/2003 gennemførte behørigt reformen af den fælles landbrugspolitik for en række landbrugsprodukter. Fra og med oktober 2003 blev størstedelen af støtten til landbrugere under den fælles landbrugspolitik »afkoblet«, dvs. at landbrugerne modtog enkeltbetaling, der *ikke* var knyttet til produktionen af bestemte afgrøder. Denne ændring af politikken var begrundet i ønsket om at give landbrugerne frit valg med hensyn til, hvad der skal produceres på deres jord og samtidig sikre dem en mindsteindkomst [11]. Formålet med reformen var desuden bedre konkurrencedygtighed, stærkere markedsorientering, større miljøhensyn, stabiliserede indkomster og større hensyn til situationen for producenter i mindre begunstigede områder [12].

15. Som undtagelse til dette generelle princip skulle den afkoblede støtte for visse landbrugsprodukter (bl.a. bomuld) suppleres af en bestemt mængde »koblet støtte« (dvs. knyttet til den faktiske produktion af de pågældende produkter). De specifikke regler for fællesskabsstøtteordningen for disse afgrøder, herunder bomuld, blev indført som ændringer til forordning nr. 1782/2003 ved den anfægtede forordning.

10 — Min fremhævelse.

11 — Betragtning 28 til forordning nr. 1782/2003.

12 — Jf. Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet — Opstilling af en bæredygtig landbrugsmodel på grundlag af FLP-reformen — tobaks-, olivenolie- bomulds- og sukkersektoren, KOM(2003) 554 endelig, s. 2.

D — *Forordning nr. 1782/2003, som ændret ved den anfægtede forordning*

1. Forordningens tilblivelse

16. For at vurdere Kongeriget Spaniens indsigelse korrekt er det nødvendigt kort at erindre om tilblivelsen af den anfægtede forordning, som er vedtaget med hjemmel i artikel 37, stk. 2, EF, og stk. 6 i protokol nr. 4, som kræver, at høringsproceduren følges.

17. Kommissionens forslag [13] havde til formål at gennemføre reformen af den fælles landbrugspolitik i bl.a. bomuldssektoren. »Producentens indkomst og ikke produktionsstøtten prioriteres ved at overføre en betydelig del af de nuværende produktionsrelaterede udgifter til enkeltbetalingsordningen, der er fastsat i den nye horisontale forordning [forordning nr. 1782/2003]« [14]. Forslaget tog imidlertid også hensyn til de eventuelle følger af en fuldstændig afkobling i bomuldssektoren, især til risikoen for nedlæggelse af produktionen i denne sektor. Derfor foreslog Kommissionen, at en del af støtten fortsat skulle være koblet [15].

18. Kommissionen havde beregnet, at de produktionsrelaterede fællesskabsudgifter i referenceperioden 2000-2002, der skulle deles mellem enkeltbetaling og den nye produktionsstøtte, beløb sig til 695,8 mio. EUR [16]. For at sikre, at de økonomiske betingelser gjorde det muligt at videreføre aktiviteterne i bomuldssektoren og gøre bomuld attraktiv i forhold til andre konkurrerende markafgrøder, foreslog Kommissionen, at 40% af rammebeløbet til producentstøtten skulle gå til den nye (koblede) hektarstøtte [17]. Forslaget definerede desuden det støtteberettigede maksimumsareal pr. medlemsstat. For Kongeriget Spanien androg dette en direkte (koblet) produktionsstøtte på 898 EUR pr. ha støtteberettiget areal. De resterende 60% af budgettet skulle gå til enkeltbetalingsordningen i henhold til forordning nr. 1782/2003.

19. For at kompensere for omstruktureringer, som reformen kunne gøre nødvendig, foreslog Kommissionen, at et beløb på ca. 103 mio. EUR blev overført til gennemførelse af foranstaltninger til omstrukturering af sektoren gennem foranstaltninger til udvik-

13 — Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1782/2003, KOM(2003) 698 endelig.

14 — KOM(2003) 698 endelig, s. 2.

15 — KOM(2003) 698 endelig, s. 2.

16 — For Kommissionens detaljerede beregning, se KOM(2003) 698 endelig, s. 2-4.

17 — KOM(2003) 698 endelig, s. 2.

ling af landdistrikterne under Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) [18].

20. Parlamentet foreslog i sin lovgivningsmæssige beslutning om Kommissionens forslag betydelige ændringer til den foreslåede fordeling mellem koblet og afkoblet støtte. Det foreslog, at »hver enkelt medlemsstat [skal kunne] tildele indtil 80% af den nationale andel af den støtte, som gik direkte til producenterne, i form af en afgrødespecifik betaling, dvs. som koblet støtte. De resterende »20%« skulle være til rådighed for enkeltbetalingsordningen [19].

21. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs (EØSU) udtalelse var også yderst kritisk over for Kommissionens forslag, både generelt og med hensyn til den foreslåede støtteordning for bomuld. Udvalget understregede, at der bør »foretages særlige analyser af de enkelte sektorer og regioner om de mulige følger af de forskellige satser for støtteafkobling (følger for markedet, egnen, beskæftigelsen, miljøet osv.), før der træffes afgørelse om ændring af de nuværende mekanismer« [20], og det understregede, at »Kommissionen ikke har ladet forslaget ledsage af nogen konsekvensanalyser, sådan som det var tilfældet for de sektorer, der blev taget op til revision i 2003, og for tobakssektoren« [21].

22. Kommissionen accepterede ikke de foreslåede ændringer og gennemførte heller ingen konsekvensanalyse. Rådet ændrede procentdelen for fordelingen mellem afkoblet og koblet støtte fra 60/40% til 65/35%. Det sænkede støtten til udvikling af landdistrikterne beregnet til omstrukturering under EUGFL fra 103 mio. EUR til 22 mio. EUR og ændrede de støtteberettigede arealer pr. medlemsstat [22]. Herefter blev den anfægtede forordning vedtaget.

2. Den anfægtede forordning, sådan som den blev vedtaget

23. Betragtningerne til den anfægtede forordning afspejler for det første det generelle

18 — KOM(2003) 698 endelig, s. 5. De 103 mio. EUR til supplerende støtte skulle anvendes i overensstemmelse med Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17.5.1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger (EFT L 160, s. 80).

19 — Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning om forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT 2004 C 102 E, s. 601, jf. navnlig s. 604 og 605).

20 — Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets forordning om ændring af forordning nr. 1782/2003 (EUT 2004 C 110, s. 116, punkt 2.10).

21 — EUT 2004 C 110, s. 116, punkt 5.8. Af praktiske grunde henviser jeg ligesom EØSU til disse indledende undersøgelser som »konsekvensanalyser«.

22 — Det samlede støtteberettigede areal blev for Kongeriget Spaniens vedkommende nedsat fra 85 000 til 70 000 ha.

princip, der lå til grund for reformen af den fælles landbrugspolitik, nemlig at støtten til bomuld, olivenolie, råtobak og humle ligesom støtte til alle andre produkter i vid udstrækning bør afkobles og integreres i enkeltbetalingsordningen til støtte for landbrugsindkomsterne [23].

24. Der står imidlertid også i betragtningerne for så vidt angår bomuld, at eftersom »[e]n fuldstændig integration i enkeltbetalingsordningen af den nuværende støtteordning i bomuldssektoren ville skabe stor risiko for produktionsforstyrrelser i de bomuldsproducerende regioner i Fællesskabet, [bør] [e]n del af støtten derfor fortsat være knyttet til dyrkningen af bomuld gennem en afgrødespecifik betaling pr. støtteberettiget hektar. Beløbet bør beregnes på en sådan måde, at der sikres økonomiske betingelser, som i regioner, der egner sig til dyrkning af denne afgrøde, gør det muligt at videreføre aktiviteterne i bomuldssektoren og forhindre, at bomuld fortrænges af andre afgrøder« [24].

25. I betragtningerne er det anført, at for at nå dette mål bør de 65% af den nationale andel af den støtte, der indirekte gik til producenterne under den foregående støtteordning, afkobles og være til rådighed for enkeltbetalingsordningen til alle støtteberettigede landbrugere [25]. De resterende 35% vil fortsat være koblede, dvs. knyttet til dyrkningen af bomuld, men beregnet som et beløb pr. ha støtteberettiget areal [26].

26. Den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 20, indføjede et nyt kapitel, kapitel 10a med overskriften »Afgrødespecifik betaling for bomuld«, i afsnit IV i forordning nr. 1782/2003. Artikel 110a-110f i dette kapitel fastlægger hovedreglerne for den nye støtteordning for bomuld.

27. Foruden den afkoblede støtte, som enhver støtteberettiget landbruger er berettiget til i henhold til afsnit III i forordning nr. 1782/2003, fastlægger artikel 110b betingelserne for betaling af »koblet støtte« beregnet i forhold til antal hektar støtteberettiget areal. For at være støtteberettiget »skal arealet høre til landbrugsarealer, som medlemsstaten har godkendt til bomuldsproduktion, være tilsået med godkendte

23 — Betragtning 1 og 2.

24 — Betragtning 5.

25 — Betragtning 6. Kriterierne om støtteberettigelse og mekanismen for gennemførelse af enkeltbetalingsordningen er reguleret i afsnit III i forordning nr. 1782/2003.

26 — Betragtning 5. Denne procentdel giver det støttebeløb pr. støtteberettiget ha, der er fastlagt i den nye artikel 110c i forordning nr. 1782/2003, som indført ved den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 20.

sorter og mindst plejes, indtil frøkapslen åbner sig [27] under normale vækstforhold«.

28. Artikel 110c, stk. 1, fastsætter det samlede støtteberettigede areal for hver af produktionsmedlemsstaterne (for Kongeriget Spanien er det på 70 000 ha). Artikel 110c, stk. 2, fastsætter støttebeløbet pr. støtteberettiget hektar (for Kongeriget Spanien er det 1 039 EUR).

29. Hele støtten skal udbetales direkte til bomuldsproducenterne. Den betales ikke længere via egreneringsvirksomhederne [28].

30. Endelig blev der ved den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 22, indsat et nyt afsnit i forordning nr. 1782/2003, afsnit IVb med overskriften »Finansielle overførsler«. Dette afsnit indeholder en ny artikel 143d, der bestemmer, at »[f]ra regnskabsåret 2007 skal et beløb på 22 mio. EUR hvert kalenderår være til rådighed« som supplerende EF-støtte til foranstaltninger i bomuldsproducerende områder for at kompensere for omstruktureringer, som den nye støtteordning kan medføre i disse områder [29].

III — Vurdering

A — *Det første anbringende: tilsidesættelse af protokol nr. 4*

31. Kongeriget Spanien gør gældende, at den nye artikel 110b i forordning nr. 1782/2003 ved at vælge det stadium, hvor frøkapslen åbner sig, i stedet for høsten, som det afgørende tidspunkt for ydelsen af støtten til landbrugsarealer besået med bomuld, er i strid med stk. 3 i protokol nr. 4. Kongeriget Spanien gør i det væsentlige gældende, at både en bogstavelig og en systematisk fortolkning af protokol nr. 4 fører til den konklusion, at for at en støtteordning kan kvalificeres som »produktionsstøtte« til bomuld som omhandlet i stk. 3 i protokollen, skal bomulden være høstet.

27 — Kapslernes åbning angiver det tidspunkt, hvor kapslen, der indeholder bomuldsfrøene, åbner sig, og bomuldsfibrene, som omgiver frøene (linters), bliver synlige.

28 — Den nye artikel 110a og artikel 110f i forordning nr. 1782/2003 som indført ved den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 20.

29 — Jf. betragtning 22 til den anfægtede forordning. Denne supplerende støtte bør anvendes som fastsat i forordning nr. 1257/1999, nævnt i fodnote 18.

32. Kongeriget Spaniens argumenter kan sammenfattes som følger. Hovedkravet i stk. 3 i protokol nr. 4 er, at fællesskabsstøtteordningen til bomuldssektoren skal omfatte en »produktionsstøtte«. »Produktion« betyder implicit, at bomuld ikke blot skal have nået det stadium, hvor frøkapslerne åbner sig. Den skal også være høstet. Ellers finder der ikke i egentlig forstand nogen »produktion« af bomuld sted.

33. Dette synspunkt støttes af den omstændighed, at betragtningerne til protokol nr. 4 henviser til bomulds betydning som råvare. Kun bomuld, der allerede er høstet, kan forarbejdes industrielt. Derfor kan kun høstet bomuld kvalificeres som råvare.

34. Endvidere bestemmer stk. 1 i protokol nr. 4[30], at protokollen »vedrører bomuld, ikke kartet eller kæmmet, henhørende under KN-kode 5201 00«. Hvilket kun giver mening, hvis protokollen henviser til høstet bomuld.

35. Kongeriget Spanien har desuden gjort gældende, at det er et alment civilretligt princip, der er fælles for flere medlemsstater[31], at naturlige frugter ikke kan anses for »produkter«, så længe de ikke er adskilt fra den plante, som de vokser på, dvs. så længe de ikke er høstet. Samme princip gør sig gældende for bomuld.

36. Endelig har Kongeriget Spanien fremført et sprogligt argument baseret på den spanske udgave af den anfægtede forordning. I betragtning 5 står der, at »en del af støtten derfor fortsat bør være knyttet til dyrkning af bomuld (fremhævet i den spanske stævning); og kapitel 10a i afsnit IV i forordning nr. 1782/2003 har (i den spanske udgave) overskriften »Afgrødespecifik betaling for bomuldsdyrkning« (i stedet for »bomuldsproduktion). Kongeriget Spanien gør gældende, at »produktion« og »dyrkning« ikke er synonymer. Produktion kan ligestilles med høst, men aldrig med dyrkning. Den anfægtede forordning er derfor i strid med protokol nr. 4.

37. Jeg deler ikke Kongeriget Spaniens fortolkning af protokol nr. 4.

38. Som Rådet korrekt påpeger, bestemmer punkt 3 i den aktuelle udgave af protokol

30 — Som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 4006/87 af 23.12.1987 om ændring af protokol nr. 4 om bomuld (EFT L 377, s. 49) for at harmonisere de varebeskrivelser og toldpositioner, som er anført i protokol nr. 4, med den kombinerede varenomenklatur baseret på det harmoniserede system indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 (EFT 1987 L 257, s. 1), som ændret ved forordning (EØF) nr. 3985/87 (EFT 1987 L 376, s. 1).

31 — Kongeriget Spanien nævner den spanske, italienske, belgiske og franske civilret.

nr. 4 blot, uden yderligere præcisering, at støtteordningen »omfatter ydelse af en produktionsstøtte«. Protokol nr. 4 indeholder ingen udtrykkelig bestemmelse, hvorfra man kan udlede, at støtteordningen og den produktionsstøtte, den indebærer, er betinget af, at bomulden faktisk bliver høstet. Endvidere gav det nye stk. 6 i protokol nr. 4, indført ved forordning nr. 1050/2001, Rådet beføjelse til at vedtage de fornødne tilpasninger og de fornødne grundbestemmelser til gennemførelse af protokollens bestemmelser. Rådet har således ved en udtrykkelig bestemmelse fået et vidt skøn, for så vidt angår organiseringen af »produktionsstøtten til bomuld«. Den eneste begrænsning på udøvelsen af denne beføjelse, der tillægges det ved protokol nr. 4, er den åbenbare, at de vedtagne bestemmelser skal være egnede til at nå de i stk. 2 fastsatte mål.

39. Da der ikke findes nogen bestemmelse i protokol nr. 4 om, at bomuldsproduktion betyder bomuldshøst, finder jeg ikke Kongeriget Spaniens restriktive fortolkning af begrebet »produktion« overbevisende. I økonomisk sammenhæng betyder »produktion« både det endelige udbytte af en — industriel, håndværksmæssig eller landbrugsmæssig — produktionsproces og selve produktionsprocessen [32]. Som Kongeriget Spanien selv erkender, består produktionsprocessen af flere faser. Efter min mening kan produktionsstøtte bestå af støtte ydet til enhver af disse faser, herunder »dyrkning«, selv om ydelsen af støtten ikke gøres betinget af, at der opnås en råvare, der kan omsættes på markedet.

40. Eftersom begrebet produktionsstøtte i protokol nr. 4 omfatter støtte til alle faser af dyrkningen og dermed produktionen af bomuld, er det uden betydning, at »frugt« i civilretten ikke får retlig eksistens, før den adskilles fra sin plante.

41. Jeg deler heller ikke den opfattelse, at henvisningen i betragtningerne til protokol nr. 4 til »bomuldens betydning som råvare« nødvendigvis indebærer, at protokol nr. 4 kun vedrører høstet bomuld. Den af Kongeriget Spanien påberåbte betragtning lyder i sin helhed således: »som erkender, at bomuldens betydning som råvare medfører, at ordningen for samhandelen med tredjelande ikke må berøres«. Set i en sådan kontekst forekommer henvisningen til bomuldens betydning som råvare at betone, at uanset hvilken støtteordning der vælges må den ikke have (negativ) virkning på handelen

32 — Ifølge *Shorter Oxford English Dictionary* betyder »produktion« både »action or an act of producing, making or causing something« [»den handling at fremstille eller forårsage noget«] og »something which is produced by an action, process« [»resultatet af det, der er blevet fremstillet«]. Det forholder sig lige sådan på spansk. Ifølge *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* betyder »producción« både »acción de producir« og »la cosa producida«.

med tredjelande. Jeg kan ikke se, hvordan den kan fortolkes således, at protokol nr. 4 kun omfatter høstet bomuld [33].

42. Heller ikke Kongeriget Spaniens strenge bogstavelige fortolkning af henvisningen til »bomuld, ikke kartet eller kæmmet, henhørende under KN-kode 5201 00« i stk. 1 i protokol nr. 4 udelukker nødvendigvis ikke-høstet bomuld fra protokol 4's anvendelsesområde. Kartning og kæmning er processer, der anvendes på høstet bomuld, for at rense den for urenheder og små fibertråde. Bomuld på det stadium, hvor kapslerne åbner sig, er (pr. definition) »ikke kartet eller kæmmet«. Den falder således ind under stk. 1's anvendelsesområde.

43. Det skal på dette stadium understreges, at den omtvistede ordning ikke hindrer landbrugerne i at høste. Det giver dem i stedet valget mellem at gøre det eller lade være. Ordningen forudsætter, at det vil være berettiget fra et økonomisk synspunkt at høste, hvis bomulden har nået det stadium, hvor frøkapslerne åbner sig »under normale vækstforhold« og under gode landbrugs- og miljømæssige forhold. Jeg undersøger, om den forudsætning er begrundet ved gennemgangen af det fjerde annullationsanbringende.

44. Kongeriget Spaniens argument vedrørende betragtning 5 til den anfægtede forordning kan afvises med få ord. Hvis dyrkning — som det er min overbevisning — kan anses for en fase i produktionsprocessen, kan »dyrknings«støtte ligestilles med produktionsstøtte.

45. Det sproglige argument baseret på, at kapitel 10a i den spanske udgave af den anfægtede forordning har overskriften »afgrødespecifik betaling for bomuldsdyrkning« er fejlagtigt af en anden grund. Det er tilstrækkeligt at gøre opmærksom på, at terminologien i den spanske udgave modsiges af en række andre sprogudgaver. Samme kapitel har f.eks. overskriften »Crop specific payment for cotton« (engelsk), »Pagamento específico para o algodão« (portugisisk), »Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle« (tysk), »Aide spécifique au cotton« (fransk) og »Pagamento specifico per il cotono« (italiensk). Domstolen har tidligere bekræftet den afgørende karakter af de sprogudgaver, der udgør flertallet, når fortolkningen på grundlag heraf er mest i

33 — Jeg mener i øvrigt, at støtteordningen fra 2001, som blev anvendt gennem egreneringsvirksomhederne, i det væsentlige var en prisstøtte, som gjorde det muligt for EU-produceret bomuld at være konkurrencedygtig på verdensmarkedet. Det er derfor yderst sandsynligt, at denne ordning har kunnet have en langt større virkning på handelen med tredjelande end den nye ordning, der er indført ved den anfægtede forordning.

overensstemmelse med de mål, som forordningen tilsigter [34]. Det er tilfældet her. Da støtte til dyrkningen efter min mening må anses for støtte til produktionen, viser termen »dyrkning« i den spanske tekst ikke, at den nye ordning er i strid med protokol nr. 4.

46. Mere grundlæggende mener jeg, at fællesskabslovgivers hensigt har været at gøre det muligt at gennemføre MacSharry-reformerne inden for rammerne af de eksisterende traktatbestemmelser og protokoller, herunder protokol nr. 4. Hovedprincippet bag disse reformer med deres vægt på anvendelsen af afkoblet (i stedet for koblet) støtte er i strid med en fortolkning af protokol nr. 4, der er så restriktiv, at *enhver* afkobling bryder den krævede forbindelse mellem den ydede støtte og bomulds»produktionen« [35].

47. Kongeriget Spaniens første annullationsanbringende er derfor ugrundet.

34 — Dom af 7.7.1988, sag 55/87, Moksel, Sml. s. 3845, præmis 16 ff., og af 17.10.1996, sag C-64/95, Lubella, Sml. I, s. 5105, præmis 18. For en analyse af retspraksis vedrørende fortolkningen af divergerende sprogudgaver, se generaladvokat Stix-Hackls forslag til afgørelse i dom af 12.4.2005, sag C-265/03, Simutenkov, Sml. I, s. 2579.

35 — Det skal retfærdigvis siges, at Kongeriget Spanien ikke under retsmødet har hævdet, at *enhver* afkobling er ulovlig. Spanien har i stedet gjort gældende, at en afkoblet støtte kan indføres på den betingelse, at ordningen som helhed og mere konkret beløbet for koblet støtte gør det muligt at videreføre bomuldsproduktionen i de regioner, hvor den er vigtig for den lokale økonomi, hvilket den nye støtteordning efter Kongeriget Spaniens mening ikke har kunnet.

B — *Det andet anbringende: tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter (manglende tilstrækkelig begrundelse)*

48. Kongeriget Spanien kritiserer Rådet for ikke at have angivet, hvilke grunde den anfægtede forordning er baseret på. Rådet har navnlig ikke forklaret på tilfredsstillende vis, hvorfor den nye ordning har opgivet den indirekte betaling af støtte til producenterne via egreneringsvirksomhederne til fordel for direkte betaling af støtte til producenterne. Rådet har heller ikke yderligere begrundet valget af det stadium, hvor frøkapslerne åbner sig, i stedet for et andet stadium af produktionsprocessen som det afgørende tidspunkt, hvor producenterne bliver berettigede til koblet støtte.

49. Det fremgår af fast retspraksis, at »begrundelsespligtens omfang [...] afhænger af, hvilken retsakt der er tale om, og at begrundelsen, når der er tale om almengyldige retsakter, kun behøver at angive de samlede omstændigheder, der har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, den skal opfylde« [36]. Endvidere hedder det, at »hvis det formål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den

36 — Dom af 19.11.1998, sag C-284/94, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 7309, præmis 28, og af 13.3.1968, sag 5/67, Beus, Sml. 1965-1968, s. 469, org.ref.: Rec. s. 125. Se for en senere anvendelse dom af 17.9.1998, sag C-372/96, Pontillo, Sml. I, s. 5091, præmis 36.

anfægtede retsakt, ville det være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art, som institutionen har truffet« [37].

50. Domstolen har desuden fastslået, at »spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktatens [artikel 235], [skal] ikke blot [...] vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som er gældende på det pågældende område« [38].

51. Efter min mening opfylder den anfægtede forordning, når den læses i sin kontekst og under hensyn til alle de retsregler, som er gældende på området, disse betingelser.

52. De udførlige betragtninger til forordning nr. 1782/2003 redegør klart for de politiske grunde, der har ført til ændring af den samlede støtteordning for landbrugere under den fælles landbrugspolitik. Betragtning 24 og 28 anfører klart og utvetydigt, at målet med ændringerne er at udskifte produktionsstøtte med en direkte støtte til landbrugsindkomsterne. Formålet med dette politiske valg er at øge den europæiske landbrugssektors konkurrenceevne og forbedre fødevare- og miljøstandarderne og den markedsorienterede produktion. Disse mål skal ses i lyset af Fællesskabets mellem- eller langsigtede politik om at reducere landbrugsstøtten. I lyset af disse mål forklarer betragtningerne, at den nye ordning søger at give landbrugerne større frihed til at vælge deres afgrøder og samtidig sikre dem en anstændig indkomst.

53. Hvad angår den specifikke støtte til bomuldssektoren forklarer betragtning 4, 5 og 6 klart og utvetydigt, hvorfor bomuldsproduktionen sammen med visse andre afgrøder stadig skal omfattes af koblet støtte som supplement til afkoblet støtte i forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik [39].

54. Betragtningerne til den anfægtede forordning giver ganske vist ingen detaljeret redegørelse for, hvorfor forholdet mellem koblet og afkoblet støtte er fastsat til 35/65%. Jeg mener imidlertid ikke, at dette kan udgøre en manglende begrundelse.

55. Fastsættelsen af det matematiske forhold mellem koblet og afkoblet støtte er et teknisk valg, og fællesskabsinstitutionerne er ikke forpligtet til at præcisere grundene til de

37 — Jf. dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis.

38 — Jf. navnlig dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63.

39 — Jf. punkt 24 og 25 ovenfor.

tekniske valg, der foretages for at gennemføre de mål, som de har fastsat. Betragtning 5 og 6 til forordningen viser, at Rådet mener, at de to valgte støtteniveauer »gør det muligt at videreføre aktiviteterne i bomuldssektoren og forhindre, at bomuld fortrænges af andre afgrøder«. Rådets synspunkt kan selvfølgelig vise sig at være forkert. I så fald vil fejlen ikke være en utilstrækkelig begrundelse, men et urigtigt skøn, som i den foreliggende sag skal behandles i forbindelse med proportionalitetsprincippet [40].

56. Situationen er anderledes med hensyn til, hvorfor Rådet har valgt det stadium, hvor frøkapslerne åbner sig (i stedet for f.eks. høsten) som det afgørende tidspunkt for ydelsen af støtten. Den anfægtede forordning giver ikke den mindste forklaring herpå. Dette er åbenbart utilfredsstillende.

57. Alt i alt tvivler jeg på, at den undladelse isoleret set er tilstrækkelig alvorlig til at berettige en annullation af den anfægtede forordning på grund af manglende begrundelse, dvs. på grund af tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift. Dette valg er ligesom forholdet mellem koblet og afkoblet støtte et teknisk valg [41]. Valget af det stadium, hvor frøkapslerne åbner sig, som afgørende tidspunkt for ydelsen af koblet støtte, er ikke fuldstændig irrelevant. Fællesskabslovgiveren er ikke forpligtet til at forklare alle sine tekniske valg i betragtningerne til en almengyldig retsakt som en forordning. Alt taget i betragtning finder jeg det mere relevant at revurdere dette spørgsmål i forbindelse med vurderingen af, om den ordning, der indføres ved den anfægtede forordning, opfylder proportionalitetsprincippet.

58. Kongeriget Spaniens andet annullationsanbringende er derfor ugrundet.

C — *Det tredje anbringende: magtfordrejning*

59. Kongeriget Spanien gør gældende, at Rådet ved at vedtage den anfægtede forord-

40 — Jf. f.eks. Domstolens sondring i dom af 30.3.2000, sag C-265/97 P, VBA mod Florimex m.fl., Sml. I, s. 2061, præmis 110-122.

41 — Nogle mener faktisk, at det ud fra et økonomisk synspunkt kan være mere effektivt som det afgørende tidspunkt for ydelsen af støtten at vælge det stadium, hvor frøkapslerne åbner sig uden nødvendigvis at kræve, at de høstes. Hvis priserne på verdensmarkedet for høstet og egreneret bomuld er for lave til at gøre det berettiget at høste afgrøden, vil det være urimeligt alligevel at tvinge bomuldsproducenterne til at påtage sig de (yderligere) høstomkostninger for at blive berettiget til fællesskabsstøtte. Ved at vælge det tidspunkt, hvor frøkapslerne åbner sig, forbliver de landbrugsjorder, hvor der dyrkes bomuld, i en tilstand, der er egnet til bomuldsproduktion, også i de år, hvor det ikke giver økonomisk mening at høste bomuldsafgrøden.

ning med hjemmel i stk. 6 i protokol nr. 4 har misbrugt sine beføjelser. Rådets ændring af støtteordningen fra 2001 var ikke begrænset til blotte tilpasninger som fastsat i stk. 6. Ændringen var snarere en dybtgående reform af støtteordningen for bomuld. Ved at anvende stk. 6 i protokol nr. 4 til at indføre en sådan reform havde Rådet åbenbart til hensigt at omgå de procedurer, der specifikt er fastsat for ændringen af fællesskabsretlige grundbestemmelser som dem, der er indeholdt i protokol nr. 4.

60. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at »en retsakt [...] kun er behæftet med magtfordrejning, når det på grund af objektive, relevante og samstemmende indicier må antages, at den er truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre mål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder« [42].

61. Disse betingelser er åbenbart ikke opfyldt i nærværende sag.

62. For det første foreskriver stk. 6 i protokol nr. 4 en specifik fremgangsmåde for ændring af støtteordningen for bomuld, der indebærer et forslag fra Kommissionen og udtalelse fra Europa-Parlamentet og EØSU. Kommissionen og Rådet har for at tilpasse støtteordningen for bomuld efter principperne i MacSharry-reformerne af den fælles landbrugspolitik nøje fulgt denne fremgangsmåde. Jeg har svært ved at se, hvordan dette kan beskrives som magtfordrejning.

63. For det andet er stk. 6 ligesom dets forgænger stk. 11 tidligere blevet anvendt af Rådet til at foretage væsentlige ændringer af protokol nr. 4 [43]. Siden vedtagelsen af forordning nr. 1050/2001 og forordning nr. 1051/2001 er ordningen for indirekte støtte til bomuldsproduktion gennem egreneringsvirksomhederne blevet styret, *ikke* af bestemmelserne i protokol nr. 4, men af forordninger vedtaget på grundlag af protokol nr. 4. Strengt taget ændrer den anfægtede forordning overhovedet ikke protokol nr. 4, men ændrer forordning nr. 1782/2003 med hensyn til bomuldssektoren.

64. Det var derfor det mest indlysende at lægge stk. 6 til grund for en ændring af

42 — Dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis.

43 — Jf. f.eks. Rådets forordning (EF) nr. 1553/95 af 29.6.1995 om femte tilpasning af den støtteordning for bomuld, der er indført ved protokol nr. 4 knyttet til akten vedrørende Grækenlands tiltrædelse (EFT L 148, s. 45), vedtaget på grundlag af den tidligere udgave af punkt 11 i protokol nr. 4. Jf. ligeledes forordning nr. 1050/2001, som blev vedtaget på grundlag af stk. 6 (jf. punkt 8 ovenfor).

fællesskabsstøtteordningen for bomuld. Kongeriget Spanien har ikke fremført noget bevis på, at Rådet ved at gøre sådan har forfulgt andre formål end dem, der er anført i den anfægtede forordning.

65. Der foreligger således ingen »objektive, relevante og samstemmende indicier« på, at Rådet med overlæg har anvendt fremgangsmåden i stk. 6 i protokol nr. 4 med det ene formål eller det hovedformål at nå et andet mål end det anførte eller at omgå en fremgangsmåde, der er specifikt fastsat i traktaten.

66. Det tredje annullationsanbringende er derfor ugrundet.

D — *Det fjerde anbringende: tilsidesættelse af grundlæggende principper*

67. For nemheds skyld behandler jeg først argumentationen vedrørende den berettigede forventning og dernæst anbringendet vedrørende proportionalitet.

1. Tilsidesættelse af den berettigede forventning

68. Kongeriget Spanien har anført, at sektorens erhvervsdrivende med rette kunne regne med fortsættelse af en EF-støtteordning, som ikke ville skade den fortsatte bomuldsdyrkning. Vedtagelsen af de anfægtede bestemmelser var imidlertid uforudseelig og var ikke berettiget hverken ud fra et socioøkonomisk synspunkt eller på grundlag af Den Europæiske Unions internationale forpligtelser.

69. Disse argumenter kan ikke stå for en nærmere efterprøvelse.

70. For det første kan den anfægtede forordning næppe anses for at være uforudseelig, som krævet af retspraksis [44]. Reform af den fælles landbrugspolitik havde været på den politiske dagsorden siden 1992. I 2003 nåede Rådet omsider til enighed om det grundlæggende princip i MacSharry-reformerne, nemlig udskiftning af pris- og produktionsstøtte med en støtte til landbrugsindkomsterne. Forordning nr. 1782/2003 blev vedtaget for at gennemføre dette princip, som den klart afspejler. På Rådets anmodning offentliggjorde Kommissionen

44 — Jf. dom af 1.2.1978, sag 78/77, Lührs, Sml. s. 169, præmis 6, og af 11.3.1987, sag 265/85, Van den Bergh en Jurgens og Van Dijk Food Products mod Kommissionen, Sml. s. 1155, præmis 44.

endvidere en meddelelse i 2003 [45], hvor den forklarede, hvordan den agtede at ændre støtteordningen for bomuld i lyset af de nye principper bag den fælles landbrugspolitik. Den nye støtteordning for bomuld, der blev indført ved den anfægtede forordning, var derfor langt fra uforudseelig.

71. Desuden var det forudset i Kommissionens oprindelige forslag, at støtteordningen fra 2001 ville ophøre med at gælde efter udgangen af produktionsåret 2004/2005, og at den nye ordning skulle træde i kraft fra den 1. september 2005, men ville finde anvendelse på den afgrøde, der blev sået i foråret 2005 [46]. Den nye støtteordning blev vedtaget i 2004, men trådte først i kraft sammen med de øvrige reformer af den fælles landbrugspolitik i 2006. Fællesskabslovgiveren kunne med rette mene, at dette var tilstrækkelig tid for de erhvervsdrivende, der berørtes af ændringen, til at tilpasse sig den nye ordning. Når en retsakt vedtages under sådanne omstændigheder, kan erhvervsdrivende ikke påberåbe sig tilsidesættelse af deres berettigede forventning [47].

72. For det andet fremgår det af fast retspraksis, at »selv om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et af Fællesskabets grundlæggende principper, kan de erhvervsdrivende dog ikke have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation« [48].

73. Rådet var udtrykkeligt beføjet til at foretage tilpasninger af støtteordningen for bomuld (oprindeligt i henhold til stk. 11 og efterfølgende i henhold til stk. 6 i protokol nr. 4) i lyset af den økonomiske, sociale eller politiske udvikling. Det havde allerede udøvet disse beføjelser ved flere lejligheder. Når Fællesskabets institutioner har et sådant skøn med hensyn til valg af midler, kan virksomheder i bomuldssektoren ikke påberåbe sig, at de har en velerhvervet ret til at bevare den oprindelige situation eller fordele som følge heraf, som de har opnået på et givet tidspunkt [49].

74. Kongeriget Spaniens anbringende vedrørende tilsidesættelse af den berettigede forventning er derfor ugrundet.

45 — Jf. fodnote 12.

46 — KOM(2003) 698 endelig, punkt 2.5.

47 — Jf. bl.a. Lührs-dommen, nævnt i fodnote 44, præmis 6, og Rettens dom af 16.10.1996, sag T-336/94, Efisol mod Kommissionen, Sml. II, s. 1343, præmis 31.

48 — Jf. bl.a. dom af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis. Det bemærkes i denne sammenhæng, at det allerede var anført i betragtning 22 til forordning nr. 1782/2003, at »[m]odtagerne kan [...] ikke regne med, at støttebetingelserne forbliver uændrede, og bør være forberedt på en eventuel revision af ordningerne i lyset af markedsudviklingen«.

49 — Jf. bl.a. dom af 14.7.1994, sag C-353/92, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 3411, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis.

2. Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

75. Fællesskabsinstitutionerne har et vidt skøn med hensyn til midlerne til at nå de mål, som en fællesskabsforanstaltning forfølger, i særdeleshed på området for den fælles landbrugspolitik [50]. Det er lige så åbenbart, at dette skøn skal udøves inden for visse grænser, hvis domstolskontrol over landbrugsbestemmelserne skal kunne bevares.

76. Domstolen har endvidere fastslået, at »proportionalitetsprincippet [...] indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål« [51].

77. Det fremgår klart af Domstolens praksis, at i sådanne tilfælde skal den retslige prøvelse begrænse sig til at efterprøve, om den pågældende foranstaltning er »åbenbart uhensigtsmæssig« i forhold til det forfulgte mål, og den kan ikke vedrøre spørgsmålet, om den foranstaltning, der var truffet, var den eneste eller bedst mulige for at nå målet [52]. En foranstaltning vil være åbenbart uhensigtsmæssig og dermed i strid med proportionalitetsprincippet, hvis den er baseret på et åbenbart urigtigt skøn hos fællesskabsinstitutionerne [53]. Et sådant urigtigt skøn forvansker efter sin natur det ræsonnement, der resulterer i den valgte foranstaltning og følgelig fællesskabsinstitutionernes udøvelse af deres skønsbeføjelse. Logisk nok kan denne retspraksis ikke fortolkes således, at den undtager fællesskabsinstitutioner for *enhver* undersøgelse af den anfægtede foranstaltnings hensigtsmæssighed i forhold til de fastsatte mål.

78. Proportionalitetsprincippet kræver somme tider, at de nationale myndigheder skal »foretage en indgående undersøgelse af muligheden for at anvende foranstaltninger, der i mindre grad begrænser den frie bevægelighed, og kun at udelukke dem, hvis de er klart uegnede til at opfylde det tilstræbte formål« [54].

79. Jeg mener ikke, at en så streng forpligtelse automatisk kan overføres til vurderingen af fællesskabsforanstaltninger, eller at

50 — Dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis.

51 — Samme dom, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis.

52 — Jippes m.fl.-dommen, præmis 82 og 83 og den deri nævnte retspraksis.

53 — Dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 50-67, navnlig præmis 58.

54 — Dom af 15.11.2005, sag C-320/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 9871, præmis 87. Denne sag vedrørte en national foranstaltning til beskyttelse af miljøet truffet på bekostning af de frie varebevægelser.

samme grad af påpasselighed kan kræves af nationale myndigheder og af Fællesskabets myndigheder, når de vedtager lovgivningsmæssige foranstaltninger. At en mindre streng proportionalitetsstandard anvendes på fællesskabsforanstaltninger kan forekomme kritisabelt. Dette er imidlertid (i hvert fald delvist) berettiget af det forhold, at mens fællesskabsforanstaltninger vedtages ved Fællesskabets beslutningsprocedure og tilsigter Fællesskabets generelle interesse, forfølger nationale foranstaltninger normalt nationale interesser, som kan være i konflikt med Fællesskabets interesser [55].

80. Jeg fortolker på denne baggrund proportionalitetsprincippet således, at det pålægger fællesskabsinstitutionerne en forpligtelse til i det mindste at sikre, at de foranstaltninger, de har til hensigt at vedtage, umiddelbart er hensigtsmæssige med hensyn til at nå lovgivningens lovligt forfulgte mål, samt være opmærksomme på, hvor byrdefulde foranstaltningerne kan være. Ellers kan Domstolen ikke efterprøve, om fællesskabsinstitutionerne »overskrider hvad der er egnet og nødvendigt til gennemførelse af de forfulgte mål« eller om (når der som her er et valg mellem flere egnede foranstaltninger) »den mindst indgribende« er blevet valgt, således at »de forvoldte ulemper« ikke »står i misforhold til det forfulgte mål«. Fællesskabsinstitutionerne skal under alle omstændigheder være i stand til at begrunde deres lovgivningsmæssige afgørelser, hvis disse anfægtes ved Domstolen i henhold til proportionalitetsprincippet.

81. Jeg mener herefter, at Kongeriget Spaniens argument vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet er delvis begrundet i to henseender.

a) Manglende konsekvensanalyse

82. Det er ubestridt, at Kommissionen ikke har foretaget en indledende undersøgelse for at analysere den sandsynlige socioøkonomiske virkning af dens forslag om en støtteordning for bomuld. Der var da heller ingen specifik fællesskabsretlig bestemmelse, der forpligtede den til det. Som Kongeriget Spanien imidlertid har gjort gældende ved Domstolen, uden at blive modsagt, blev der behørigt gennemført tilsvarende konsekvensanalyser, før reformer af andre landbrugssektorer blev foreslået [56].

55 — Dette synspunkt blev fremført af generaladvokat Jacobs på den første *Journal of Environmental Law*-forelæsning på University College London den 24.11.2005. Forelæsningsteksten vil inden længe blive offentliggjort i dette tidsskrift.

56 — Jf. ligeledes EØSU's udtalelse, der er nævnt i punkt 21.

83. Under retsmødet gjorde Kommissionen gældende, at en konsekvensanalyse ikke var nødvendig, eftersom støtteordningen for bomuld var enkel sammenlignet med andre fælles markedsordninger (der er tale om en enkel mekanisme, der forbinder intern støttepris og ekstern verdensmarkedspris). Dette synspunkt er efter min mening for forenklet og finder ingen støtte i de faktiske forhold. Landdistrikternes økonomi udgør et hele, hvis elementer er indbyrdes sammenhængende, og når landbrugsprodukternes karakteristika kræver, at deres første bearbejdning foregår lokalt, udgør en sådan aktivitet en vigtig kilde til beskæftigelse og indkomster på lokalt plan. Fællesskabslovgiver har faktisk allerede erkendt den eksisterende forbindelse mellem bomuldsproduktionen og den første bearbejdning (egrenering) ved at etablere en støtteordning, som udtrykkeligt støttede både bomuldsproducenter og egreneringsvirksomheder.

84. Rådet gjorde ligeledes under retsmødet gældende , at det ikke var forpligtet til at tage hensyn til reformernes virkning på egreneringsvirksomhederne. Rådet har ganske givet generelt ret i, at artikel 37 EF og foranstaltninger truffet i henhold til denne bestemmelse vedrører landbruget og ikke industrien.

85. I nærværende sag er der imidlertid visse særlige træk. I henhold til artikel 32 EF forstås ved landbrugsvarer inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik »jordbrugsprodukter, husdyrbrugsprodukter og fiskeriprodukter samt varer, der direkte er forbundet med disse produkter, og som har undergået en første bearbejdning«. Begrebet »første bearbejdning« er defineret af Domstolen i König-sagen som »indebærende en åbenbar indbyrdes økonomisk afhængighed mellem basisprodukter og produkter stammende fra en produktionsproces, uafhængigt af antallet af de heri involverede operationer« [57].

86. Egrenering er den første fase af forarbejdningen af råbomuld til et produkt, der kan markedsføres med henblik på yderligere forarbejdning eller med henblik på at blive integreret i andre produkter som f.eks. tekstiler. Det er ikke åbenbart, at egreneret bomuld ikke kan kvalificeres som landbrugsprodukt inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Desuden var støtteordningen fra 2001 udtrykkeligt til fordel for ikke alene bomuldsproducenterne, men også egreneringsvirksomhederne [58].

87. Hvordan det end forholder sig, er det gjort gældende ved Domstolen — uden at det er blevet bestridt af Rådet eller Kommissionen — at bomuld skal egreneres tæt på produktionsstedet og ikke kan transporteres over lange strækninger. Det er derfor åbenbart, at i landbrugssamfund, der er meget afhængige af bomuldsproduktion, omfatter

57 — Dom af 29.5.1974, sag 185/73, Sml. s. 607, præmis 13.
58 — Se punkt 10, 11 og 12 ovenfor.

lokal bomuldsrelateret beskæftigelse både arbejdskraft inden for landbruget og arbejdere i egreneringsvirksomhederne.

88. Den nye støtteordning risikerer derimod at gøre den lokale egreneringsindustri urentabel, fordi den yder støtte direkte til landbrugerne og ikke kræver, at bomuld, for at være støtteberettiget, sælges til egreneringsvirksomheder. Hvis den lokale egreneringskapacitet forsvinder, kan det igen resultere i reduktion af bomuldsproduktionen i de berørte områder. Derfor er jeg heller ikke overbevist om — selv om jeg erkender, at egreneringsvirksomhedernes skæbne ikke skulle indtage den centrale plads ved udformningen af den nye støtteordning — at dette element retligt kan lades fuldstændig ude af betragtning, uden at der opstår tvivl om den iværksatte foranstaltnings forholdsmæssighed.

89. Den manglende konsekvensanalyse fører til en række åbenbare spørgsmål. Var der noget grundlag (andet end rent matematisk) for at vælge forholdet 65/35% for afkoblet og koblet støtte og for at mene, at de to bestanddele i ordningen ville fungere korrekt med henblik på at opretholde de fornødne økonomiske betingelser for at sikre, at bomuldsproduktionen kunne overleve i de berørte områder? Hvorfor og hvorledes kom Kommissionen og Rådet til den slutning, at der, hvis det globale støtteniveau forblev det samme, men støttestrukturen og betalingsmåden blev ændret radikalt, ikke ville være bivirkninger, hvis mulige følger det var påkrævet at vurdere, fordi de kunne være uforholdsmæssigt bebyrdende?

90. Både Parlamentet [59] og EØSU [60] havde gjort opmærksom på aspekter af den foreslåede ordning, som de mente kunne få betydelige negative virkninger på f.eks. den regionale beskæftigelse i landdistrikterne. De foreslog væsentlige ændringer. Parlamentet foreslog bl.a., at forholdet mellem afkoblet og koblet støtte skulle være 20/80% [61]. Under høringsproceduren, hvorved den anfægtede forordning blev vedtaget, var hverken Kommissionen eller Rådet retligt forpligtet til at svare formelt eller offentligt på Parlamentets og EØSU's kritik. I betragtning af at disse indsigelser ramte det centrale i den foreslåede nye støtteordning, kunne man imidlertid have forventet, at Kommissionen ville foretage en mere detaljeret undersøgelse af de sandsynlige socioøkonomiske virkninger af dens forslag (ved f.eks. at foretage en konsekvensanalyse på dette stadium), og/eller at betragtningerne til den anfægtede forordning, sådan som den blev vedtaget, ville give en mere præcis forklaring på, hvorfor Rådet fandt, at den nye ordning var en egnet lovgivningsmæssig afgørelse. Men dette var ikke tilfældet.

59 — Se punkt 20 ovenfor.
60 — Se punkt 21 ovenfor.
61 — Se punkt 20 ovenfor.

91. At der ikke blev foretaget nogen specifik konsekvensanalyse på det tidspunkt, hvor der var planlagt radikale ændringer af støtteordningen, betyder naturligvis ikke nødvendigvis, at Kommissionen (og gennem den Rådet) ikke rådede over tilstrækkelige oplysninger vedrørende de sandsynlige virkninger af de foreslåede ændringer og derfor ikke var i stand til at iværksætte en ny ordning, som ville opfylde proportionalitetskriteriet, og at de på daværende tidspunkt formelt burde have foretaget en specifik konsekvensanalyse. Det fremgår imidlertid af det for Domstolen fremlagte materiale og af indlæggene under retsmødet, at de ikke rådede over sådanne oplysninger.

92. Endvidere fremgår det klart af Kommissionens og Rådets indlæg under retsmødet, at det især drejede sig om ved vedtagelsen af den anfægtede forordning at sikre, at den nye ordning var i overensstemmelse med princippet om budgetneutralitet. De to institutioner synes at have antaget, at fordi støtteordningen for bomuld efter deres opfattelse var enkel, ville målene i protokol nr. 4 og i den anfægtede forordning automatisk blive nået, hvis de blot sikrede, at det samlede beløb til fællesskabsstøtten var det samme som under den tidligere ordning.

93. Kongeriget Spanien har rejst alvorlig tvivl om denne antagelse. Det har først og fremmest påvist, at institutionerne ikke på nogen måde har taget hensyn til muligheden for, at de budgetneutrale ændringer alligevel på grund af ordningens nye struktur og de nye betalingsmekanismer kan have en indvirkning på den regionale landbrugsøkonomi, som er i strid med de i protokol nr. 4 og i den anfægtede forordning anførte mål.

94. I mangel af en konsekvensanalyse forekommer visse valg foretaget af Kommissionen og Rådet vilkårlige. De to institutioner har ikke været i stand til at begrunde dem overbevisende under denne retssag. To aspekter er især bemærkelsesværdige, nemlig den manglende hensyntagen til den nye ordnings indvirkning på den lokale forarbejdningsindustri i bomuldssektoren (dvs. egreneringsindustrien) og fastlæggelsen af det specifikke forhold mellem koblet og afkoblet støtte.

95. Jeg gør det klart, at jeg *ikke* nødvendigvis uforbeholdent accepterer de to undersøgelser, som Kongeriget Spanien har forelagt Domstolen. Det tilkommer ikke Domstolen at træffe en økonomisk afgørelse mellem henholdsvis Kongeriget Spaniens synspunkt og Rådets og Kommissionens synspunkt. Det er åbenbart, at der er store divergenser mellem de to vurderinger. Det er imidlertid *før* indførelsen af en radikalt anderledes ny ordning, at disse forskelle skulle have været undersøgt, og ikke bagefter. En sammenlignende tabel over den relative rentabilitet

ved bestemte verdensmarkedspriser for hvede, majs og bomuld som den, Kommissionen har vedlagt sit interventionsindlæg, er ingen erstatning for en sådan undersøgelse.

96. Jeg er således ikke overbevist om, at Rådet og Kommissionen har taget tilstrækkeligt hensyn til den foreslåede nye ordnings sandsynlige indvirkning på bomuldsproducenterne og de tilknyttede landkommuner til at kunne formulere en ordning, hvis parametre er uvilkårlige og/eller hvis virkninger ikke var potentielt uforholdsmæssige. I mangel af en konsekvensanalyse er det vanskeligt at se, hvordan Rådet og Kommissionen kunne slutte, at den nye støtteordning udgør den mest hensigtsmæssige foranstaltning til at sikre »økonomiske betingelser, som i regioner, der egner sig til dyrkning af denne afgrøde, gør det muligt at videreføre aktiviteterne i bomuldssektoren og forhindre, at bomuld fortrænges af andre afgrøder«, som det kræves i den anfægtede forordning.

b) Manglende inddragelse af de direkte lønomkostninger i beregningerne

97. Rådet går ud fra det princip, at der skal tages hensyn til det samlede beløb for koblet og afkoblet støtte, når det undersøges, om landbrugerne vil beslutte at dyrke bomuld eller gå over til andre afgrøder. En sådan fremgangsmåde er efter min opfattelse forkert. Som Kongeriget Spanien med føje indvender, vil landbrugerne, eftersom de er berettigede til at modtage *afkoblet* støtte, uanset om de dyrker bomuld eller ej, kun dyrke bomuld, hvis beløbet for *koblet* støtte sammen med indtægterne fra salg til markedspris, under hensyn til produktionsomkostningerne, gør det rentabelt.

98. På grundlag af de af Kommissionen fremlagte tal har Rådet gjort gældende, at omkostningerne pr. hektar ved dyrkning af bomuld er lavere end den koblede støtte pr. hektar samt indtægterne fra salget, selv under hensyn til høstomkostningerne. Rådet har anført, at produktionsomkostningerne for bomuld beløber sig til 1 045 EUR pr. hektar. Det konkluderer, at det altid vil være rentabelt for de spanske landbrugere at dyrke og høste bomuld under den nye støtteordning, eftersom den koblede støtte i den anfægtede forordning er fastsat til 1 039 EUR pr. hektar, hvortil skal lægges indtægterne fra salget af bomuld, der anslås til ca. 744 EUR pr. hektar.

99. Rådet (der deri følger Kommissionen) tager i sine beregninger af omkostninger til dyrkning og høst af bomuld imidlertid ikke

hensyn til de faste lønomkostninger [62]. Under retsmødet anførte Kommissionen, at der var metodologiske vanskeligheder forbundet med at inddrage faste lønomkostninger. Kongeriget Spanien har på det kraftigste afvist dette og har uden at blive modsagt anført, at de lønomkostninger, Rådet ikke har taget i betragtning, beløber sig til ca. 630 EUR pr. hektar. Når der tages hensyn til disse omkostninger, nedsættes den bruttofortjeneste, som landbrugerne kan opnå ved dyrkning og salg af deres bomuld, til et niveau, hvor det muligvis ikke vil være økonomisk attraktivt for dem at dyrke bomuld.

100. Uden at foretage en detaljeret analyse af de tal, der er forelagt af parterne, mener jeg, at hvis bomuld virkelig er en arbejdskraftintensiv afgrøde (som Kongeriget Spanien hævder, uden at blive modsagt af Rådet), må de samlede lønomkostninger, dvs. både sæsonbestemte og faste omkostninger, nødvendigvis udgøre et væsentligt element af de samlede omkostninger. Lønomkostningerne må derfor påvirke landbrugernes beslutning om, hvorvidt de skal dyrke og høste bomuld eller ej.

101. Under sagen har hverken Rådet eller Kommissionen fremlagt beviser, der imødegår Kongeriget Spaniens vurdering af lønomkostningerne. De har heller ikke påvist, at de faste lønomkostninger kun udgør en uanseelig del af de samlede lønomkostninger til bomuldsproduktion, og at man følgelig med rimelighed kan undlade at tage hensyn hertil. Det følger heraf, at Rådet ved ikke at tage hensyn til disse lønomkostninger og den virkning, de kan have på landbrugernes beslutning om at dyrke bomuld eller erstatte den med andre afgrøder, har foretaget et åbenbart urigtigt skøn, da det vedtog den anfægtede forordning. Det har således tilsidesat proportionalitetsprincippet.

c) Forslag til afgørelse vedrørende proportionalitetsprincippet

102. Den anfægtede forordnings erklærede mål er at bibeholde de økonomiske betingelser, som i de berørte regioner gør det muligt at videreføre bomuldsproduktionen og forhindre, at bomuld fortrænges af andre afgrøder [63]. Ved at indføre den nye støtteordning uden på forhånd at have analyseret den sandsynlige indvirkning af den planlagte ændring på bomuldssektoren som helhed (og især uden at have taget hensyn til de mulige følger af den nye ordning for egreneringsvirksomhederne og dermed for bomuldspro-

62 — I modsætning til de sæsonbestemte lønomkostninger, der er medtaget.

63 — Se punkt 24 ovenfor.

duktionen og uden at begrunde det fastlagte forhold på 65/35% mellem afkoblet og koblet støtte) har Rådet truffet afgørelser, hvis vilkårlighed tilsidesætter proportionalitetsprincippet. Ved ikke at tage hensyn til de faste lønomkostninger ved beregningen af niveauet for den koblede støtte har Rådet foretaget et åbenbart urigtigt skøn. Af disse to grunde har Rådet ikke været i stand til at påvise, at den nye støtteordning omfatter »egnede og nødvendige« foranstaltninger til at nå de forfulgte mål. Den anfægtede forordning strider imod proportionalitetsprincippet med hensyn til disse aspekter, og Kongeriget Spaniens søgsmål er derfor begrundet.

d) Annullationens omfang

103. Kongeriget Spanien gør med rette gældende, at annullation af den anfægtede forordnings artikel 110b vil gøre alle de andre bestemmelser for den nye støtteordning for bomuld genstandsløse. Jeg mener derfor, at Domstolen, som Kongeriget Spanien har påstået, også skal annullere kapitel 10a i afsnit IV i forordning nr. 1782/2003 (»Afgrødespecifik betaling for bomuld«). Det er faktisk ensbetydende med at annullere den nye støtteordning for bomuld.

104. Det er åbenbart, at en sådan beslutning vil have alvorlige følger. Den nye ordning trådte nemlig i kraft i januar 2006. Landbrugerne må formodes at have tilpasset deres produktionsstrategier i tiltro til, at betingelserne under den nye støtteordning vil finde anvendelse. De berørte medlemsstater har eventuelt allerede truffet foranstaltninger til at iværksætte den nye støtteordning. Rådet og Kommissionen vil desuden have behov for en vis tid til at etablere en erstatningsstøtteordning.

105. Hvis Domstolen beslutter at annullere den omtvistede del af den anfægtede forordning, vil det være berettiget, at den af hensyn til retssikkerheden og for at undgå et retligt tomrum, som åbenbart vil have alvorlige konsekvenser for de berørte offentlige og private interesser, udøver sine beføjelser i henhold til artikel 231, stk. 2, EF og fastslår, at de annullerede bestemmelser opretholdes, indtil en ny fællesskabsforanstaltning, der gennemfører dens dom, bliver vedtaget og træder i kraft inden for en rimelig frist [64].

64 — Jeg henviser i denne forbindelse til en række sager, der begynder med dom af 5.6.1973, sag 81/72, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 575, den seneste afgørelse er dom af 10.1.2006, sag C-178/03, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 107, præmis 61-65.

IV — Forslag til afgørelse

106. Jeg foreslår herefter, at Domstolen

— annullerer kapitel 10a i afsnit IV i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001, som indført ved Rådets forordning (EF) nr. 864/2004 af 29. april 2004 om ændring af forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om tilpasning heraf som følge af Den Tjekkiske Republiks, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiets tiltrædelse af Den Europæiske Union, som værende i strid med proportionalitetsprincippet

— opretholder retsvirkningerne af kapitel 10a i afsnit IV i forordning nr. 1782/2003, som indført ved forordning nr. 864/2004, indtil der inden for en rimelig tidsfrist og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet vedtages nye bestemmelser til erstatning herfor

— tilpligter Rådet for Den Europæiske Union at bære både sine egne og Kongeriget Spaniens omkostninger

— tilpligter Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber at bære sine egne omkostninger.