FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 16 mars 2006 [1]

I — Inledning

1. I denna talan enligt artikel 230 EG har Spanien ifrågasatt det nya stödsystemet för bomull som antogs genom rådets förordning (EG) nr 864/2004 [2] (nedan kallad den ifrågasatta förordningen) och införlivades med den huvudsakliga "horisontella" förordningen, rådets förordning (EG) nr 1782/2003, [3] som utgör en sammanfattning av de så kallade MacSharry-reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP).

2. I huvudsak har Spanien gjort gällande att det nya stödsystemet kommer att få en verkan som är direkt motsatt de angivna syftena med att ge stöd till bomullsproduktion och garantera att bomull inte konkurreras ut av andra grödor i de regioner där bomull är viktig för jordbruksekonomin — syften som anges i Protokoll 4 i akt om villkoren för Greklands anslutning till Europeiska gemenskapen ("Protokoll 4"), [4] vilket sedan utsträcktes till att omfatta Spanien och Portugal när dessa två länder blev medlemsstater år 1986, [5] och i ingressen till den ifrågasatta förordningen. Spanien har hävdat att det nya systemet tvärtom sannolikt uppmuntrar jordbrukare att överge bomullsproduktionen till förmån för konkurrerande grödor, vilket skulle få mycket skadliga konsekvenser för bomullsberoende jordbruksregioner.

3. Den ifrågasatta förordningen har angripits på fyra grunder: 1) åsidosättande av bestämmelserna i protokoll 4, 2) åsidosättande av

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets förordning (EG) nr 864/2004 av den 29 april 2004 om ändring av förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system med direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, och om en anpassning av den med anledning av anslutningen av Tjeckien, Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Slovenien och Slovakien till Europeiska unionen (EUT L 161, s. 48).

3 — Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, s. 1).

4 — Handlingar om Hellenska republikens anslutning till Europeiska gemenskaperna — Akt om anslutningsvillkoren för Hellenska republiken samt om anpassningarna av fördragen — Del fem — Genomförandebestämmelser till denna akt — Protokoll 4 om bomull (EGT L 291, 1979, s. 174).

5 — Handlingar om Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska gemenskaperna — Akt om anslutningsvillkoren för Konungariket Spanien och Portugisiska republiken samt om anpassningarna av fördragen — Protokoll 14 om bomull (EGT L 302, 1985, s. 436).

väsentliga förfaranderegler på grund av avsaknad av eller bristfällig motivering, 3) maktmissbruk och 4) åsidosättande av grundläggande principer — särskilt proportionalitetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar.

II — Bakgrund

A — *Ursprungligt gemenskapsstöd till bomull*

4. Eftersom man erkände den stora betydelse bomullsproduktionen hade för den grekiska ekonomin, infördes ett stödsystem för bomull inom gemenskapen genom protokoll 4 när Grekland anslöt sig till Europeiska gemenskapen år 1980.

5. Enligt punkt 2 i protokoll 4, är stödsystemet särskilt avsett för att "stödja bomullsproduktionen i de regioner inom gemenskapen där den är viktig för jordbruksekonomin, tillåta de berörda producenterna att förtjäna en rimlig inkomst, [och] stabilisera marknaden genom strukturella förbättringar på leverantörs- och saluföringsstadiet".

6. I punkt 3 i protokoll 4 anges att ett sådant system "skall inkludera beviljandet av stöd till produktion".

7. Punkt 11 i protokoll 4 innebar, i sin ursprungliga version, att rådet både skulle undersöka hur stödsystemet för bomull fungerar och fick befogenhet att ändra systemet. Med stöd av denna punkt ändrade rådet systemet vid ett flertal tillfällen.

8. Den sjätte ändringen av systemet gjordes år 2001 genom rådets förordning (EG) nr 1050/2001.[6] Vid den tidpunkten ansåg kommissionen att lagstiftningen avseende gemenskapens bomullssystem hade blivit "särskilt komplex, och det [...] därför, i syfte att förenkla, [var] lämpligt att begränsa bestämmelserna i protokollet till de grundläggande aspekterna och att samla övriga bestämmelser i en och samma rådsförordning".[7] Med förordning nr 1050/2001 upphävdes därmed bland annat punkt 11 i protokoll 4; vilken ersattes med en ny behörighetsbestämmelse (nu punkt 6 i protokoll 4), i vilken det anges att "[r]ådet [...], med kvalificerad majoritet efter förslag från

6 — Rådets förordning (EG) nr 1050/2001 av den 22 maj 2001 om sjätte ändringen av det stödsystem för bomull som infördes genom protokoll nr 4, som bifogas Anslutningsakten för Grekland (EGT L 148, s. 1).

7 — Förslag till rådets förordning om sjätte ändringen av det stödsystem för bomull som infördes genom protokoll 4 som utgör bilaga till Anslutningsakten för Grekland, KOM(1999) 492 slutlig, s. 2. De skälen återspeglades även i skäl 2 i ingressen till rådets förordning nr 1050/2001.

kommissionen och efter samråd med Europaparlamentet, [skall] besluta om nödvändiga anpassningar av det system som föreskrivs i detta protokoll och fastställa de grundläggande regler som är nödvändiga för att genomföra bestämmelserna i detta protokoll".

B — *2001 års stödsystem*

9. Samma dag, och med punkt 6 i protokoll 4 som grund, antogs rådets förordning (EG) nr 1051/2001 [8] (nedan kallad förordning nr 1051/2001). Genom den förordningen infördes det stödsystem för bomull som tillämpades från år 2001 till dess att det ersattes med det ifrågasatta systemet från och med den 1 januari 2006. För att förenkla kommer jag nedan att kalla detta system "2001 års stödsystem".

10. Med tillämpning av 2001 års stödsystem utgjordes allt stöd till bomullsproduktion av "kopplat stöd" — det vill säga stöd som är knutet till den faktiska produktionen av orensad bomull av en (angiven) standardkvalitet. Stödet utbetalades emellertid inte direkt till bomullsproducenterna. Den centrala rollen i stödsystemet innehades snarare av bomullsrensningsföretagen. Det var bomullsrensningsföretagen som var de direkta mottagarna av gemenskapsstödet. [9]

11. Rensningsföretag vidtar den första industriella hanteringen av skördad bomull genom att skilja bomullsfibrer från fröskidor och frön. Bomullsproducenterna erhöll ett fast stödbelopp per ton orensad bomull som såldes till rensningsföretag, eftersom de sistnämnda var skyldiga att betala ett minimipris som fastställdes i förordningen. Rensningsföretag erhöll i sin tur ett variabelt belopp stöd per ton, som berodde på variationer i världsmarknadspriset. När världsmarknadspriserna var låga ökade prissubventionen och vice versa. I alla fall kunde emellertid rensningsföretagen hålla samma nivå som världsmarknadspriset. Systemet skyddade således gemenskapens bomullsproducenter från förändringar i världsmarknadspriset och gjorde det samtidigt möjligt för gemenskapens rensningsföretag att producera bomullsfibrer till konkurrenskraftiga priser och ändå gå med vinst.

12. 2001 års stödsystem var således avsett att skydda såväl bomullsproducenter som rens-

8 — Rådets förordning (EG) nr 1051/2001 av den 22 maj 2001 om produktionsstöd för bomull (EGT L 148, s. 3).

9 — Artiklarna 10–12 i förordning nr 1051/2001.

ningsföretag. Det syftet återspeglades i skäl 4 i ingressen till förordning nr 1051/2001 i vilket det angavs att det krävdes att prisstödssystemet skulle "göra det möjligt för 'aktörerna' att upprätta produktions- *och bearbetnings*program på medellång sikt". [10]

C — *2003 års reformer av GJP*

13. MacSharry-reformerna, som EU:s jordbruksministrar kom överens om vid rådsmötet i Luxemburg den 26 juni 2003, innebar en omfattande allmän reform av GJP. Huvudprincipen var att gå från ett system med pris- och produktionsstöd till vissa produkter till ett system med direkt stöd till jordbrukarnas inkomster.

14. Genom förordning nr 1782/2003 genomfördes reformen av GJP med avseende på ett antal jordbruksprodukter. Från och med oktober 2003 blev det mesta stödet till jordbrukare enligt GJP "frikopplat": det vill säga att jordbrukarna erhöll en betalning per gård som *inte* var kopplad till produktionen av en särskild produkt. Anledningen till denna ändring av system är att ge jordbrukarna större frihet att välja hur deras mark skall användas mest effektivt, samtidigt som de garanteras en minimiinkomst. [11] Reformerna var även avsedda att öka konkurrenskraften och leda till starkare marknadsorientering, ökad miljöhänsyn, stabiliserade inkomster och större förståelse för situationen för producenterna i mindre gynnade områden. [12]

15. Som ett undantag från den allmänna principen skulle för vissa produkter (däribland bomull) frikopplat stöd kompletteras med ett visst belopp "kopplat stöd" (det vill säga stöd kopplat till den faktiska produktionen av den produkten). De specifika reglerna för gemenskapsstödet för de produkterna, inklusive bomull, infördes som ändringar i förordning nr 1782/2003 genom den ifrågasatta förordningen.

10 — Min kursivering.

11 — Skäl 28 i ingressen till förordning nr 1782/2003.

12 — Se "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet — Om genomförande av en hållbar jordbruksmodell för Europa genom den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken — Sektorerna för tobak, olivolja, bomull och socker", KOM(2003) 554 slutlig, s. 2.

D — *Förordning nr 1782/2003, i dess lydelse enligt den ifrågasatta förordningen*

1. Lagstiftningsförfarandet

16. För att kunna göra en riktig bedömning av Spaniens ifrågasättande är det nödvändigt att kort följa lagstiftningsförfarandet för den ifrågasatta förordningen, som antogs med tillämpning av artikel 37.2 EG och punkt 6 i protokoll 4, vilket innebär ett krav på att samrådsförfarandet följs.

17. Kommissionens förslag [13] var avsett att genomföra reformerna av GJP inom bland annat bomullssektorn. "Producenternas inkomster [prioriterades därför], inte själva produktionen [...] genom att de nuvarande produktionsrelaterade utgifterna förs över till det samlade gårdsstöd som införs genom den nya sektorsövergripande [förordning nr 1782/2003]". [14] I förslaget tas emellertid hänsyn till de effekter som en fullständig frikoppling skulle få på de här sektorerna, särskilt risken för att bomullsproduktionen upphör. Av den anledningen föreslog kommissionen att en del av stödet även i fortsättningen skulle vara kopplat. [15]

18. Kommissionen beräknade att utgifterna för producentstöd under referensperioden 2000–2002, som fördelades mellan samlat stöd och det nya produktionsstödet, uppgick till 695,8 miljoner euro. [16] För att garantera ekonomiska förutsättningar för en fortsatt bomullsproduktion som är intressant i jämförelse med andra konkurrerande grödor, föreslog kommissionen att 40% av budgeten skulle gå till det nya (kopplade) arealstödet per hektar. [17] I förslaget angavs också en högsta areal per medlemsstat. Detta innebar för Spanien ett direkt (kopplat) produktionsstöd uppgående till 898 euro per stödberättigande hektar. Den återstående delen av budgeten, 60%, skulle gå till det samlade stödet i enlighet med förordning nr 1782/2003.

19. För att kompensera för eventuell anpassning till följd av reformen föreslog kommissionen att cirka 103 miljoner euro skulle fördelas för omstrukturering inom ramen för

13 — Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system med direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, KOM(2003) 698 slutlig.

14 — KOM(2003) 698 slutlig, s. 2.

15 — Ibidem.

16 — För en mer detaljerad redogörelse för hur kommissionen räknade för att komma fram till den siffran, se KOM(2003) 698 slutlig, sidorna 2–4.

17 — Ibidem, s. 3.

landsbygdsutvecklingsåtgärder administrerade av Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ). [18]

20. I sin lagstiftningsresolution om kommissionens förslag föreslog Europaparlamentet omfattande ändringar av den föreslagna uppdelningen mellan kopplat och direkt stöd. Det föreslog att "varje medlemsstat [skall] ha möjlighet att anslå 80%" av den nationella andelen av det stöd som direkt gick till producenterna som grödspecifik betalning, det vill säga som kopplat stöd. De återstående "20%" skall gå till det samlade gårdsstödet. [19]

21. Yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) var också mycket kritiskt till kommissionens förslag, både allmänt sett och beträffande det föreslagna stödsystemet för bomull. I yttrandet efterfrågades "en serie specifika analyser" "av eventuella konsekvenser av en total frikoppling av stödet (marknad, region, sysselsättning, miljö etc.) för olika sektorer och regioner" "innan några beslut fattas om en förändring av nuvarande mekanismer" [20], och det påpekades att kommissionens förslag inte "åtföljs av någon konsekvensanalys, vilket var fallet när det gällde tobakssektorn och de sektorer som behandlades i översynen i juni 2003". [21]

22. Kommissionen godtog inte de föreslagna ändringarna. Den gjorde inte heller någon konsekvensanalys. Rådet justerade fördelningen mellan frikopplat och kopplat stöd från 60%: 40% till 65%: 35%. Det minskade det totala stödet till landsbygdsutveckling för omstrukturering genom EUGFJ från 103 miljoner euro till 22 miljoner euro och ändrade de stödberättigade arealerna i medlemsstaterna. [22] Sedan antog det den ifrågasatta förordningen.

2. Den ifrågasatta förordningen såsom den antogs

23. I ingressen till den ifrågasatta förordningen återges inledningsvis de övergripande

18 — Idem, s. 5. De ytterligare 103 miljoner euro i stöd skulle användas på det sätt som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från EUGFJ och om ändring och upphävande av vissa förordningar, EGT L 160, 1999, s. 80.

19 — Europaparlamentets lagstiftningsresolution om förslaget till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system med direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (EGT C 102 E, 2004, s. 601, se s. 604 och 605).

20 — Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system med direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare" (EGT C 110, s. 116, punkt 2.10).

21 — Idem, punkt 5.8. För enkelhets skull kommer jag på samma sätt som EESK att kalla dessa inledande studier "konsekvensanalys".

22 — För Spanien minskades den stödberättigande arealen från 85 000 till 70 000 hektar.

principerna i reformen av GJP, nämligen att stödet för bomull, olivolja, råtobak och humle på samma sätt som stöd för andra produkter i princip skall frikopplas och integreras i systemet med samlat gårdsstöd. [23]

24. I skälen anges emellertid därefter beträffande bomull att "om det nuvarande bomullsstödet integreras helt och hållet i systemet med samlat gårdsstöd kommer detta att innebära en avsevärd risk för ett avbrott i produktionen i de bomullsproducerande områdena i gemenskapen [, varför en del] av stödet [...] även i fortsättningen [bör] vara kopplat till själva odlingen av bomull, genom ett grödspecifikt stöd per stödberättigande hektar. Stödet bör uppgå till ett belopp som skapar ekonomiska förutsättningar för att bomullen kommer att finnas kvar i de områden som lämpar sig för denna odling, i stället för att konkurreras ut av andra grödor." [24]

25. I ingressen anges att resterande 65% av den nationella delen av det stöd som indirekt gick till bomullsproducenterna enligt det tidigare stödsystemet bör gå till systemet med samlat gårdsstöd som betalas till en stödberättigad producent, för att uppnå detta mål. [25] De 35% som återstår skulle fortsätta att vara kopplat, det vill säga knutet till bomullsproduktion, men beräknat som ett belopp per hektar stödberättigande areal. [26]

26. I artikel 1(20) i den ifrågasatta förordningen infördes ett nytt kapitel 10a, med titeln "Grödspecifikt stöd för bomull", i avdelning IV i förordning nr 1782/2003. I artiklarna 110a-110f i det kapitlet anges de huvudsakliga bestämmelserna avseende det nya stödsystemet för bomull.

27. Utöver det belopp samlat gårdsstöd som alla stödberättigade producenter har rätt till enligt avdelning III i förordning nr 1782/2003, anges således i artikel 110b villkoren för betalning av det stöd som utgör "kopplat stöd", vilket betalas i förhållande till antalet hektar stödberättigande areal. För att stödet skall kunna beviljas måste arealen ligga på "jordbruksmark som medlemsstaten godkänt för bomullsproduktion, som besåtts

23 — Skälen 1 och 2 i ingressen.

24 — Skäl 5.

25 — Skäl 6. Kriterierna för stödberättigande och genomförandet av systemet med samlat gårdsstöd regleras i avdelning III i förordning nr 1782/2003.

26 — Skäl 5. Den procentuella andelen gav som resultat det stödbelopp per stödberättigande hektar som fastställts i den nya artikel 110c i förordning nr 1782/2003 som infördes genom artikel 1(20) i den ifrågasatta förordningen.

med godkända sorter som under normala förhållanden står kvar åtminstone tills dess kapseln spricker upp". [27]

28. I artikel 110c(1) fastställs en nationell stödberättigande basareal för de bomullsproducerande medlemsstaterna (för Spanien totalt 70 000 hektar). I artikel 110c(2) fastställs beloppet på stödet per stödberättigad hektar (för Spanien 1 039 euro).

29. Alla utbetalningar av stöd görs dessutom direkt till bomullsproducenterna. De betalas inte längre via bomullsrensningsföretagen. [28]

30. Slutligen lades med artikel 1(22) i den ifrågasatta förordningen en ny avdelning IVb till förordning nr 1782/2003, med rubriken "Överföring av medel". I avdelningen finns en ny artikel 143d enligt vilken "från och med budgetåret 2007 [...] ett belopp på 22 miljoner euro [skall]" vara tillgängligt per kalenderår i form av ett extra gemenskapsstöd för åtgärder i bomullsproducerande områden för att kompensera för omstrukturering som det nya stödsystemet kan medföra i de regionerna. [29]

III — Bedömning

A — Den första grunden: Det påstådda åsidosättandet av protokoll 4

31. Spanien har påstått att den nya artikel 110b i förordning nr 1782/2003 strider mot kraven i punkt 3 i protokoll 4, genom att tidpunkten då kapseln spricker upp, i stället för skörden, anges som den tidpunkt då jordbruksland som har besåtts med bomull blir stödberättigande. Spanien har hävdat att såväl en språklig som en systematisk tolkning av protokoll 4 leder till slutsatsen att bomullen måste skördas för att ett stödsystem skall anses utgöra "stöd till bomullsproduktion" i den mening som avses i punkt 3.

27 — Tidpunkten då kapseln spricker upp är den tidpunkt då den kapsel som innehåller bomullsfröna och de bomullsfibrer som växer runt fröna, som kallas skav, blir synliga.

28 — Nya artiklarna 110a och 110f i förordning nr 1782/2003 som infördes genom artikel 1(20) i den ifrågasatta förordningen.

29 — Se skäl 22 i ingressen till den ifrågasatta förordningen. Detta extra stöd skall användas i enlighet med vad som anges i den i fotnot 18 ovan angivna förordning nr 1257/1999.

32. Spaniens argument i detta avseende kan sammanfattas enligt följande. Det huvudsakliga kravet i punkt 3 i protokoll 4 är att gemenskapens system för stöd avseende bomull måste avse "ett produktionsstöd". "Produktion" betyder underförstått att bomullen inte bara skall ha nått det stadium då kapseln spricker upp. Den måste även rent faktiskt ha skördats. I annat fall äger i strikt bemärkelse ingen "produktion" av bomull rum.

33. Den slutsatsen stöds av den omständigheten att det i ingressen till protokoll 4 hänvisas till betydelsen av bomull som råvara. Det är endast bomull som har skördats som kan bli föremål för industriell bearbetning. Därför kan endast skördad bomull utgöra råmaterial.

34. Dessutom anges i punkt 1 i protokoll 4 [30] att protokollet "rör bomull, varken kardad eller kammad, som omfattas av nr 5201 00 i Gemensamma tulltaxan". Detta är endast logiskt om det i protokollet hänvisas till skördad bomull.

35. Spanien har vidare påstått att det utgör en allmän civilrättslig princip, som är gemensam för flera medlemsstater, [31] att naturligt växande frukter inte kan anses utgöra "produkter" förrän de har skilts från den planta som de växer på, det vill säga till dess att de skördas. Detsamma gäller för bomull.

36. Slutligen har Spanien framfört ett språkligt argument grundat på den spanska språkversionen av den ifrågasatta förordningen. I skäl 5 anges att "en del av stödet bör därför även i fortsättningen vara kopplat till själva *odlingen* av bomull" (kursiverad i den ursprungliga spanska ansökan); och kapitel 10a i avdelning IV har (i den spanska versionen) titeln "specifikt stöd för odling" (i stället för "produktion") av bomull. Spanien har påstått att produktion och odling inte är synonyma uttryck. Om produktion kan anses motsvara skörd, kan det aldrig anses jämförligt med odling. Följaktligen strider den ifrågasatta förordningen mot protokoll 4.

37. Jag delar inte Spaniens tolkning av protokoll 4.

38. Såsom rådet med rätta har påpekat anges det i punkt 3 i den nuvarande versionen av

30 — Ändrad genom kommissionens förordning (EEG) nr 4006/87 av den 23 december 1987 om ändring av protokoll 4 om bomull (EGT L 377, s. 49), avsedd att harmonisera beskrivningarna av de siffror för klassificering av varor och taxor som anges i protokoll 4 med den kombinerade nomenklatur för varor baserad på det harmoniserade system som införts genom rådets förordning (EEG) nr 2658/87 (EGT L 256, 1987, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 13, s. 22), ändrad genom förordning (EEG) nr 3985/87 (EGT L 376, 1987, s. 1).

31 — Spanien har hänvisat till den spanska, den italienska, den belgiska och den franska civilkoden.

protokoll 4, utan vidare precisering, endast att stödsystemet "skall inkludera beviljandet av stöd till produktion". Det finns inte något uttryckligt krav i protokoll 4 som leder till slutsatsen att stödsystemet och det tillhörande produktionsstödet är beroende av huruvida bomullen faktiskt har skördats. Dessutom gav den nya punkt 6 i protokoll 4, vilken infördes genom förordning nr 1050/2001, rådet behörighet att besluta om nödvändiga anpassningar och att fastställa de *grundläggande* reglerna för genomförande av protokollet. Rådet hade således uttryckligen givits ett stort utrymme för egna bedömningar avseende hur den skulle organisera stödet till "bomullsproduktion". Den enda begränsningen av denna behörighet som följer av protokoll 4 är den uppenbara begränsningen, nämligen att de antagna reglerna måste vara tillräckliga för att uppnå de syften som anges i punkt 2.

39. I avsaknad av någon bestämmelse i protokoll 4 som innebär att bomullsproduktion betyder skördad bomull, anser jag inte att Spaniens restriktiva tolkning av begreppet "produktion" är övertygande. I ekonomiska termer avser "produktion" såväl det slutliga resultatet av en produktionsprocess — som kan vara industriell, avse tillverkning eller jordbruk — som själva produktionsprocessen. [32] Som Spanien självt har medgett består produktionen av flera sinsemellan sammanhängande stadier. Enligt min mening kan produktionsstöd bestå av stöd som beviljas med avseende på vilket som helst av dessa stadier, inklusive "odling", även om beviljandet av det stödet inte är beroende av huruvida man erhåller en råvara som finns till salu på marknaden.

40. Eftersom begreppet produktionsstöd i protokoll 4 omfattar stöd som beviljas för vilket som helst av de olika stadierna under odlingen, och därmed produktionen, av bomull, förtas inte det resonemanget av det förhållandet att en "frukt" i civilrättsligt avseende inte föreligger rent juridiskt förrän den har skiljts från sin planta.

41. Jag godtar inte heller att hänvisningen i ingressen till protokoll 4 till "bomullens betydelse som råmaterial" nödvändigtvis innebär att protokoll 4 endast avser skördad bomull. Det skäl som Spanien stöder sig på lyder i sin helhet "som erkänner att bomullens betydelse som råmaterial medför att handelssystemet med tredje land inte borde påverkas". Sedd i sitt sammanhang framstår det för mig som om hänvisningen till betydelsen av bomull som råmaterial utgör en betoning av att det oavsett vilket stödsystem som väljs inte får medföra en (negativ) inverkan på handel med tredjeland.

32 — Enligt Shorter Oxford English Dictionary betyder "production" både "action or an act of producing, making or causing something [verksamhet eller handlande som innebär att producera, tillverka eller förorsaka något]" och "something which is produced by an action, process [något som produceras genom ett handlande, process]". Detsamma gäller för spanska. Enligt Diccionario de la Real Academia de la Lengua, betyder "producción" både "acción de producir [handlande som innebär produktion]" och "la cosa producida [det producerade föremålet]".

Jag kan inte se hur det rimligen skulle kunna tolkas som att det antyder att endast skördad bomull omfattas av protokoll 4. [33]

42. På samma sätt leder inte Spaniens strikt språkliga tolkning av hänvisningen till "bomull, varken kardad eller kammad, som omfattas av nr 5201 00 i Gemensamma tulltaxan" i punkt 1 i protokoll 4 till någon annan. Den hänvisningen utesluter inte nödvändigtvis bomull som inte har skördats från tillämpningsområdet för protokoll 4. Den skördade bomullen kammas och kardas, vilket är de processer som tillämpas på skördad bomull för att tvätta bort orenheter och små trådar av bomullsfiber som kommer ut från fröet. Bomull som befinner sig på stadiet då kapseln spricker upp är (per definition) "varken kardad eller kammad". Det omfattas därmed av tillämpningsområdet för punkt 1.

43. Det skall påpekas att det ifrågasatta systemet inte hindrar producenter från att skörda. Det ger dem snarare möjligheten att välja om de vill göra det eller inte. Det antagande som ligger bakom detta är att det är ekonomiskt riktigt för dem att skörda om skörden har nått stadiet då kapseln spricker upp "under normal tillväxt" och goda jordbruks- och miljövillkor. Jag kommer att granska huruvida det enkla antagandet kan godtas vid en diskussion av den fjärde grunden för ogiltigförklaring.

44. Spaniens argument avseende skäl 5 i den ifrågasatta förordningen kan avhandlas kortfattat. Om odling kan ses som ett stadium i produktionsprocessen, som jag har godtagit tidigare, kan ett stöd till "odling" anses motsvara ett produktionsstöd.

45. Det språkliga argumentet baserat på det förhållandet att avdelning 10a i den spanska språkversionen av den ifrågasatta förordningen har rubriken "särskilt stöd till odling" är felaktigt av ett annat skäl. Det är tillräckligt att konstatera att terminologin i den spanska texten motsägs av ett antal andra språkversioner. Samma avdelning har till exempel rubriken "Crop specific payment for cotton" (engelska), "Pagamento específico para o algodão" (portugisiska), "Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle" (tyska), "Aide spécifique au cotton" (franska) och "Pagamento specifico per il cotone" (italienska). Tidigare har domstolen gett företräde till de språkversioner som utgör majoritet när den

33 — Det framstår för mig rentav som om 2001 års system, som fungerade utifrån rensningsföretagen, i huvudsak utgjorde ett prisstöd som gjorde det möjligt för EU-producerad bomull att konkurrera till världsmarknadspriser på världsmarknaden. Det kan mycket väl ha haft en betydligt större potentiell effekt på handel med tredjeland än det nya stödsystemet som infördes genom den ifrågasatta förordningen.

tolkning som följer av detta bättre överensstämmer med de syften som avses i förordningen.[34] Så är fallet här. Eftersom odlingsstöd enligt min mening utgör produktionsstöd visar termen "odling" i den spanska texten inte att det nya systemet strider mot protokoll 4.

46. På ett mer grundläggande plan framstår det för mig som om gemenskapslagstiftaren avsåg att göra det möjligt att genomföra MacSherry-reformerna av GJP inom ramen för de existerande fördragsbestämmelserna och protokollen, inklusive protokoll 4. Dessa reformers hela inriktning, med tonvikten på användning av frikopplat (snarare än kopplat) stöd, talar mot en tolkning av protokoll 4 på ett så begränsat sätt att *all* frikoppling bryter kravet på en anknytning mellan det utbetalda stödet och "produktionen" av bomull.[35]

47. Talan kan därför inte bifallas på den första grunden för ogiltigförklaring som Spanien har anfört.

B — Den andra grunden: Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter (avsaknad av eller bristfällig motivering)

48. Spanien har påstått att rådet har underlåtit att ange de skäl som ligger till grund för den ifrågasatta förordningen. I synnerhet har rådet inte tillräckligt väl förklarat varför man i det nya systemet överger indirekt betalning av stöd till producenter via rensningsföretagen till förmån för direkt stöd till producenterna. Rådet har inte heller förklarat valet av tidpunkten då kapseln spricker upp, i stället för något annat skede i produktionen, som den händelse som är avgörande för om producenter är berättigade till kopplat stöd.

49. Enligt fast rättspraxis "är motiveringsskyldighetens räckvidd beroende av beskaffenheten av rättsakten i fråga och ... vad beträffar rättsakter med allmän räckvidd, [kan] motiveringen [...] begränsas till att ange den helhetssituation som har lett fram till antagandet av den och de allmänna mål som skall uppnås med den".[36] Dessutom, "om det syfte som institutionen eftersträvar väsentligen framgår av rättsakten, är det

34 — Dom av den 7 juli 1988 i mål 55/87, Moksel (REG 1988, s. 3845), punkt 16 och följande punkter, och dom av den 17 oktober 1996 i mål C-64/95, Lubella (REG 1996, s. I-5105), punkt 18. För en analys av rättspraxis avseende tolkningen av motstridiga språkversioner, se förslag till avgörande föredraget den 11 januari 2005 av generaladvokaten Stix-Hackl i mål C-265/03, Simutenkov REG 2005, s. I-2579.

35 — I ärlighetens namn skall det sägas att Spaniens argument under förhandlingen inte gick ut på att *all* frikoppling är rättsstridig. Spanien framförde snarare argumentet att frikopplat stöd skulle kunna införas, under förutsättning att systemet som helhet, och, i synnerhet, beloppet av det kopplade stöd som fortfarande utges gjorde det möjligt att fortsätta att producera bomull i de regioner där det var viktigt för de lokala ekonomierna, vilket Spanien påstod att det nya stödet misslyckades med.

36 — Dom av den 19 november 1998 i mål C-284/94, Spanien mot rådet (REG 1998, s. I-7309), punkt 28, och dom av den 13 mars 1968 i mål 5/67, Beus (REG 1968, s. 83). För senare rättspraxis, se dom av den 17 september 1998 i mål C-372/96, Pontillo (REG 1998, s. I-5091), punkt 36.

onödigt att kräva en särskild motivering för de olika tekniska lösningar som har valts". [37]

50. Domstolen har även slagit fast att "frågan huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i [artikel 235] i fördraget inte enbart skall bedömas mot bakgrund av motiveringens lydelse, utan även mot bakgrund av det sammanhang i vilket motiveringen ingår samt alla rättsregler som reglerar den berörda frågan". [38]

51. Enligt min mening uppfyller den ifrågasatta förordningen tillräckligt väl dessa villkor, om man läser den i sitt sammanhang samt alla rättsregler som reglerar den berörda frågan.

52. Den omfattande ingressen till förordning nr 1782/2003 förklarar tydligt de policyskäl som låg bakom ändringen av hela systemet för stöd till jordbrukare enligt GJP. I skälen 24 och 28 anges klart och otvetydigt att syftet med ändringarna är att genomföra övergången från produktionsstöd till ett direkt stödsystem för jordbrukarnas inkomster. Detta val av policy är avsett att öka den europeiska jordbrukssektorns konkurrenskraft, och höja standarden för mat och miljö samt öka den marknadsorienterade produktionen. Dessa syften skall ses mot bakgrund av gemenskapens policy på medellång till lång sikt att minska gemenskapens stöd till jordbrukssektorn. Mot bakgrund av dessa syften görs det också klart i ingressen att man med det nya systemet eftersträvar en större frihet för jordbrukarna i deras val av grödor medan man samtidigt garanterar dem en skälig inkomst.

53. Vad beträffar särskilt stöd till bomullsproduktion anges det klart och otvetydigt i skälen 4 och 6 i ingressen till den ifrågasatta förordningen varför bomullsproduktion jämte ett antal andra produkter skall fortsätta att erhålla kopplat stöd som ett komplement till frikopplat stöd inom ramen för reformen av GJP. [39]

54. Det är riktigt att det i ingressen till den ifrågasatta förordningen inte ges någon detaljerad förklaring till varför förhållandet mellan kopplat och frikopplat stöd har fastställts till 35%:65%. Jag anser emellertid inte att det innebär en underlåtenhet avseende motiveringen.

55. Fastställandet av förhållandet mellan kopplat och frikopplat stöd är ett val av teknisk natur, och gemenskapens institutioner är inte skyldiga att ange detaljerade skäl

37 — Den ovan nämnda domen i målet Spanien mot rådet, punkt 30 och däri angiven rättspraxis.

38 — Se särskilt dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, Sytraval (REG 1998, s. I-1719), punkt 63.

39 — Se ovan, punkterna 24 och 25.

till de val av teknisk natur som de gör för att uppnå de mål de har ställt upp. Skälen 5 och 6 i ingressen till den ifrågasatta förordningen visar att de två stödnivåer som har beslutats enligt rådet är lämpliga för att "skapa [...] ekonomiska förutsättningar för att bomullen kommer att finnas kvar i de områden som lämpar sig för denna odling, i stället för att konkurreras ut av andra grödor". Det är möjligt att rådets uppfattning visar sig vara felaktig. I så fall skulle det emellertid inte röra sig om otillräcklig motivering, utan om en felaktig bedömning som i det förevarande målet skall bedömas mot bakgrund av proportionalitetsprincipen. [40]

56. Inställningen avseende skälen till valet av den tidpunkt då kapseln spricker upp (i stället för exempelvis skörden) som utlösande faktor för stödberättigande är en helt annan. Ingenstans i den ifrågasatta förordningen ges en förklaring till detta val. Detta är uppenbart otillfredsställande.

57. Vid en samlad bedömning tvivlar jag på att den underlåtenheten i sig är tillräckligt allvarlig för att domstolen skall anse att den ifrågasatta förordningen inte är tillräckligt motiverad och, därmed, innebär ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter. Det valet är, på samma sätt som valet av förhållandet mellan kopplat och frikopplat stöd, ett teknisk betingat val. [41] Det är inte ett helt omotiverat val av händelse som berättigar till det kopplade stödet. Gemenskapslagstiftaren är inte skyldig att förklara alla val av teknisk natur i ingressen till en generellt tillämplig rättsakt som en förordning. Sammantaget anser jag att det är mer relevant att åter undersöka denna fråga inom ramen för frågan huruvida det genom den ifrågasatta förordningen införda systemet överensstämmer med proportionalitetsprincipen.

58. Talan kan därför inte bifallas på den andra grunden för ogiltigförklaring som Spanien har anfört.

C — Den tredje grunden: Påstått maktmissbruk

59. Spanien har påstått att rådet genom att anta den ifrågasatta förordningen med

40 — Se, till exempel, den åtskillnad som gjorts av domstolen i dom av den 30 mars 2000 i mål 265/97 P, VBA (REG 2000, s. I-2061), punkterna 110–122.

41 — Det kan till och med hävdas att ett krav på att bomullen skall komma till den tidpunkt då fröskidan spricker upp för att vara stödberättigad, utan krav på skörd, kan vara mer effektivt i ekonomiskt hänseende. Om världsmarknadspriserna för skördad och rensad bomull är för låga för att det skall vara värt att skörda bomullen, vore det orimligt att tvinga bomullsproducenterna att trots detta ådra sig de (extra) kostnaderna för att skörda för att vara berättigade till stöd från gemenskapen. Genom att välja uppsprickningen av fröskidorna som den händelse som berättigar till stöd bibehålls jordbruksmark avsedd för bomull i ett tillräckligt gott skick för bomullsproduktion, även under år när skörd av bomullen inte är ekonomiskt försvarbar.

punkt 6 i protokoll 4 som grund har gjort sig skyldigt till maktmissbruk. Rådets ändring av 2001 års system var inte begränsad till införande av mindre justeringar, vilket föreskrivs i punkt 6. Den utgjorde snarare en omfattande reform av systemet med stöd till produktion av bomull. Genom att använda punkt 6 i protokoll 4 för införandet av en sådan reform, avsåg rådet att undvika att tillämpa sådana förfaranden som specifikt föreskrivs för ändring av primärrättsliga regler inom gemenskapsrätten som dem som omfattas av protokoll 4.

60. Domstolen har upprepade gånger angett att "en rättsakt [innebär] maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter kan antas att den har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem som angetts eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget för att bemöta svårigheter i det enskilda fallet". [42]

61. Det är uppenbart att de villkoren inte är uppfyllda i detta fall.

62. För det första föreskrivs i punkt 6 i protokoll 4 ett särskilt förfarande, i vilket det ingår ett förslag från kommissionen och ett yttrande från både Europaparlamentet och EESK, för att ändra stödsystemet för bomull. Kommissionen och rådet följde det förfarandet till alla delar i syfte att anpassa stödsystemet för bomull till de principer som inspirerade MacSharry-reformerna av GJP. Det är svårt att se hur detta skulle kunna beskrivas som maktmissbruk.

63. För det andra har rådet tidigare använt punkt 6, och dess föregångare punkt 11, för att vidta omfattande ändringar av protokoll 4. [43] Sedan förordningarna 1050/2001 och 1051/2001 antogs har i själva verket systemet för indirekt stöd till bomullsproduktion via rensningsföretagen *inte* reglerats av bestämmelserna i protokoll 4, utan av gemenskapsförordningar som har antagits med protokoll 4 som grund. Ur ett snävt perspektiv medför inte den ifrågasatta förordningen någon som helst ändring av protokoll 4. Den medför snarare en ändring av förordning nr 1782/2003 med avseende på bomullssektorn.

64. Under dessa omständigheter framstod det som det mest självklara valet att använda

42 — Dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, FEDESA (REG 1990, s. I-4023), punkt 24, och däri angiven rättspraxis.

43 — Se till exempel, rådets förordning (EG) nr 1553/95 av den 29 juni 1995 om femte ändringen av det stödsystem för bomull som infördes genom protokoll nr 4 i bilagan till Anslutningsakten för Grekland (EGT L 148, s. 45), som antogs med en tidigare version av punkt 11 i protokoll 4 som grund, eller förordning nr 1050/2001, som antogs med punkt 6 som grund, se ovan, punkt 8.

sig av punkt 6 för att ändra gemenskapens system för stöd till bomull. Spanien har inte framfört någon bevisning som visar att rådet på detta sätt eftersträvade andra syften än dem som anges i den ifrågasatta förordningen.

65. Det föreligger därmed inte några "objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter" på grundval av vilka det kan antas att rådet medvetet har använt förfarandet i punkt 6 i protokoll 4 i ett uteslutande eller huvudsakligt syfte att uppnå ett annat mål än det angivna eller undgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget.

66. Följaktligen kan talan inte bifallas på den tredje grunden för ogiltigförklaring.

D — Den fjärde grunden: Åsidosättande av grundläggande principer

67. För enkelhets skull behandlar jag först de argument som avser berättigade förväntningar, och därefter Spaniens påstående avseende proportionalitet.

1. Berättigade förväntningar

68. Spanien har hävdat att det var berättigat för ekonomiska aktörer inom sektorn att förvänta sig att fortsätta att erhålla stöd från ett gemenskapssystem för stöd som inte skulle skada grödans fortlevnad. Antagandet av de ifrågasatta bestämmelserna var emellertid oförutsägbart och inte berättigat varken ur ett socioekonomiskt perspektiv eller utifrån Europeiska unionens internationella åtaganden.

69. Dessa påståenden tål inte en närmare granskning.

70. För det första kan de ifrågasatta åtgärderna inte anses oförutsägbara, vilket krävs enligt rättspraxis.[44] Reformen av GJP hade funnits på den politiska dagordningen sedan 1992. År 2003 kom man inom rådet slutligen överens om den centrala principen i MacSharry-reformerna, nämligen övergången från ett stödsystem grundat på produktion och priser till ett system som stödde jordbrukarnas inkomster. Förordning nr 1782/2003 antogs för att genomföra dessa principer och återspeglar dem tydligt. Dess-

44 — Se dom av den 1 februari 1978 i mål 78/77, Lührs (REG 1978, s. 169), punkt 6, och dom av den 11 mars 1987 i mål 265/85, Van den Bergh en Jurgens mot kommissionen (REG 1987, s. 1155), punkt 44.

utom utfärdade kommissionen år 2003, på rådets begäran, ett meddelande [45] i vilket den redogjorde för hur den hade för avsikt att ändra systemet för stöd till bomull mot bakgrund av de nya principer som styrde GJP. Det nya stödsystemet för bomull som infördes genom den ifrågasatta förordningen var därför långt ifrån ovisst eller oförutsägbart.

71. I kommissionens ursprungliga förslag hade det dessutom planerats att 2001 års stödsystem skulle upphöra att tillämpas efter regleringsåret 2004/05 och att de nya reglerna skulle komma att gälla från och med den 1 september 2005, och skulle komma att gälla redan för vårsådden 2005. [46] Det nya stödsystemet antogs i själva verket år 2004, men trädde i kraft samtidigt som andra GJP-reformer först år 2006. Gemenskapslagstiftaren kunde med rätta anse att detta var tillräckligt med tid för att de ekonomiska aktörer som påverkades av förändringen skulle kunna anpassa sig till det nya systemet. Under dessa omständigheter kan ekonomiska aktörer inte använda sig av argument som grundas på ett åsidosättande av deras berättigade förväntningar när en åtgärd sedan antas. [47]

72. För det andra har domstolen konsekvent hävdat att "trots att skyddet för berättigade förväntningar är en av gemenskapens grundläggande principer, kan näringsidkare inte ha en berättigad förväntan avseende att en situation som föreligger men som kan ändras av gemenskapens institutioner vid utövandet av deras behörighet att göra skönsmässiga bedömningar skall bibehållas; detta gäller särskilt på ett område som den gemensamma organisationen av marknaden vars syfte innebär konstanta justeringar för att bemöta förändringar av den ekonomiska situationen". [48]

73. Rådet hade en uttrycklig behörighet att vidta anpassningar av stödsystemet för bomull (först i punkt 11, och sedan i punkt 6, i protokoll 4) mot bakgrund av den ekonomiska, sociala eller politiska utvecklingen. Det hade redan utövat denna behörighet vid ett antal tillfällen. I de fall då gemenskapens institutioner har ett sådant utrymme för egna bedömningar vid valet av åtgärder, kan företag som är aktiva inom bomullssektorn därför inte hävda att de har en rätt att kräva att den situation som föreligger eller de förmåner de erhåller som ett resultat av dem och som de drar fördel av vid en viss tidpunkt skall bibehållas. [49]

74. Talan kan därför inte bifallas på grunden avseende berättigade förväntningar som Spanien har åberopat.

45 — Se ovan, fotnot 12.

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

47 — Se, bland annat, den ovannämnda domen Lührs (ovan fotnot 44), punkt 6, och dom av den 16 oktober 1996 i mål T-336/94, Efisol (REG 1996, s. II-1343), punkt 31.

48 — Se, till exempel, dom av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni (REG 1994, s. I-4863), punkt 56, och däri angiven rättspraxis. I detta sammanhang finns det anledning att notera att det redan i skäl 22 i förordning nr 1782/2003 anges att "Stödmottagare kan därför inte förlita sig på att stödvillkoren förblir oförändrade, och de bör vara förberedda på en eventuell översyn av systemen mot bakgrund av marknadsförändringar".

49 — Se, till exempel, dom av den 14 juli 1994 i mål C-353/92, Grekland mot rådet (REG 1994, s. I-3411), punkt 45, och däri angiven rättspraxis.

2. Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

75. Gemenskapens institutioner har ett stort utrymme för egna bedömningar avseende det rätta sättet att uppnå de syften som eftersträvas genom en gemenskapsåtgärd, särskilt i fråga om ledning av jordbruksmarknaden.[50] Lika klart måste det finnas gränser för institutionernas utrymme för egna bedömningar om en domstolskontroll avseende lagstiftningen på jordbruksområdet skall behållas.

76. Domstolen har således också angett att "det enligt proportionalitetsprincipen [...] krävs att gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte går utöver gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med reglerna i fråga, varvid gäller att man när det finns flera lämpliga åtgärder att välja mellan skall använda sig av den åtgärd som är den minst betungande och att vållade olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen".[51]

77. I domstolens rättspraxis slås det tydligt fast att domstolskontrollen, i sådana fall, måste begränsas till en bedömning av om åtgärderna är "uppenbart olämpliga" i förhållande till de eftersträvade målen, och inte avse huruvida de valda metoderna är de enda möjliga eller de som är bäst lämpade för att uppnå målen.[52] I ett fall då gemenskapens institutioner har gjort sig skyldiga till uppenbart felaktiga bedömningar, är åtgärden de har vidtagit uppenbart olämplig och står därmed i strid med proportionalitetsprincipen.[53] Genom sin natur leder nämligen ett sådant fel till att den följd av argument som leder till den valda åtgärden blir ogiltig, och gör gemenskapsinstitutionernas utövande av sitt utrymme för egna bedömningar ogiltigt. Logiskt sett kan denna rättspraxis inte tolkas på så sätt att den undantar gemenskapens institutioner från skyldigheten att utföra *någon som helst* bedömning av huruvida de ifrågasatta åtgärderna är lämpliga för att uppnå de mål som satts upp.

78. Proportionalitetsprincipen innebär ibland att det krävs att de nationella myndigheterna "grundligt borde ha undersökt huruvida det var möjligt att anta bestämmelser med mindre restriktiv inverkan på den fria rörligheten och endast borde ha avstått från att anta dessa om det visats att de var olämpliga med tanke på det mål som eftersträvades".[54]

79. Jag anser inte att den strikta skyldigheten automatiskt kan överföras på bedömningen av gemenskapens åtgärder, och att följaktli-

50 — Dom av den 19 mars 2003 i mål C-189/01, Jippes (REG 2001, s. I-5689), punkt 80, och däri angiven rättspraxis.

51 — Idem, punkt 81, och däri angiven rättspraxis.

52 — Idem, punkterna 82 och 83, och däri angiven rättspraxis.

53 — Dom av den 12 november 1994 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet (REG 1996, s. I-5755), punkt 50–67, särskilt punkt 58.

54 — Dom av den 15 november 2005 i mål C-320/03, kommissionen mot Österrike (REG 2005, s. I-9871), punkt 87. Målet avsåg en nationell åtgärd som verkade för miljöskydd till men för den fria rörligheten för varor.

gen samma grad av omsorg kan krävas från både nationella myndigheter och gemenskapens myndigheter när de antar lagstiftningsåtgärder. Den omständigheten att det ställs lägre proportionalitetskrav i fråga om gemenskapsåtgärder kan kritiseras. Det är emellertid (åtminstone till en del) motiverat av den omständigheten att medan gemenskapsåtgärder antas genom gemenskapens beslutsprocess och avser det allmänna gemenskapsintresset, så avser nationella åtgärder i allmänhet nationella intressen som kan stå i strid med gemenskapens intressen. [55]

80. Inte desto mindre anser jag att proportionalitetsprincipen innebär att gemenskapsinstitutionerna är skyldiga att åtminstone försäkra sig om att de föreslagna åtgärderna vid en första anblick är tillräckliga för att uppnå de berättigade syften som eftersträvas med lagstiftningen, och att vara medvetna om hur betungande de föreslagna åtgärderna kan komma att bli. I annat fall kan inte domstolen granska huruvida gemenskapens institutioner "går utöver gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas", och huruvida (när det, som i detta fall, fanns ett val mellan flera olika lämpliga åtgärder) "de[t] minst betungande" alternativet har valts så att "vållade olägenheter" inte är "oproportionerliga i förhållande till de eftersträvade målen". Gemenskapens institutioner måste i varje fall kunna motivera sina val med avseende på lagstiftning om dessa ifrågasätts vid domstolen med åberopande av proportionalitetsprincipen.

81. Mot bakgrund av vad som anförts anser jag att Spaniens grund avseende ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen är delvis välgrundad i två avseenden.

a) Avsaknad av konsekvensanalys

82. Det är ostridigt att kommissionen inte genomförde någon konsekvensanalys för att bedöma de sannolika socioekonomiska verkningarna av dess förslag till ett nytt stödsystem för bomull. De var inte skyldiga att göra det enligt någon specifik gemenskapsrättslig regel. Inte desto mindre har, såsom Spanien har påpekat vid domstolen utan att ha blivit motsagd, liknande konsekvensanalyser utförts innan reformer av andra sektorer inom jordbruket föreslogs. [56]

55 — Denna ståndpunkt hävdades av generaladvokaten Jacobs i den första föreläsningen knuten till Journal of Environmental Law som hölls vid University College London den 24 november 2005. Texten till hans föreläsning kommer inom kort att publiceras i den tidskriften.

56 — Se även EESK:s uttalande, ovan, punkt 21.

83. Vid förhandlingen gav kommissionen uttryck för den åsikten att eftersom stödsystemet för bomull är enkelt i jämförelse med andra organisationer av den gemensamma marknaden (det vill säga att enkla mekanismer anknyter det interna stödpriset till det externa världsmarknadspriset), var det inte nödvändigt att göra en konsekvensanalys. Enligt min mening är detta en förenkling som inte stöds av de faktiska omständigheterna. Jordbruksekonomin utgör en helhet med ömsesidigt beroende mellan de olika delarna, och en primär bearbetning av jordbruksprodukter, där produktens egenskaper kräver att denna görs lokalt, utgör en viktig del i den lokala sysselsättningen och inkomstgenereringen. Gemenskapslagstiftaren hade i själva verket redan tidigare uppmärksammat den konnexitet som föreligger mellan bomullsproduktion och det första stadiet i bearbetningen av bomull (rensning) genom att skapa ett stödsystem som uttryckligen stödde både bomullsodlare och rensningsföretag.

84. Vid förhandlingen vidhöll likaså rådet att det inte var skyldigt att analysera reformernas konsekvenser för rensningsföretagen. Jag är säker på att rådet allmänt sett har rätt när det anger att artikel 37 EG och åtgärder som har antagits med den som grund avser jordbruk och inte industri.

85. I det förevarande målet föreligger emellertid särskilda omständigheter. Enligt artikel 32 definieras jordbruksprodukter med avseende på GJP som "jordens, husdjursskötselns och fiskets produkter samt produkter i första bearbetningsledet som har direkt samband med dessa produkter". Konceptet avseende "första bearbetningsskedet" definierades i vida termer av domstolen i målet König, såsom "innebärande ett tydligt ekonomiskt beroende mellan grundprodukter och produkter som är resultatet av en produktionsprocess, oavsett hur många delar denna process omfattar". [57]

86. Rensning är den första process genom vilken rå bomull omvandlas till en produkt som kan säljas för vidare bearbetning och/eller för att införas i andra produkter som textilier. Det är inte uppenbart att rensad bomull inte som sådan kan anses utgöra en jordbruksprodukt med avseende på GJP. Dessutom innebar 2001 års stödsystem stöd till både bomullsodlare och rensningsföretag. [58]

87. Hur det än förhåller sig med detta, gjordes det vid domstolen gällande — utan att det motsades av rådet eller kommissionen — att bomull måste rensas nära den plats där den har producerats och att den inte kan transporteras långa sträckor. Det framstår därför som klart att inom ett jordbrukssamhälle som är starkt beroende av bomulls-

57 — Dom av den 29 maj 1974 i mål 185/73, König (REG 1974, s. 607), punkt 13.

58 — Se punkterna 10–12.

produktion, kommer den lokala bomullsanknutna sysselsättningen att innefatta både jordbruksarbetare och arbetare anställda inom rensningsföretag.

88. I kontrast till detta kan det nya stödsystemet, genom att bevilja stöd direkt till jordbrukare och inte begära att bomullen skall säljas till rensningsföretag för att vara stödberättigande, göra den lokala rensningsindustrin ekonomiskt olönsam. Om lokal rensningskapacitet försvinner kan detta i sin tur leda till en minskning av bomullsproduktionen i de berörda områdena. Under dessa omständigheter, och medan jag håller med om att rensningsföretagens öde inte skulle ha intagit en central roll när man utformade det nya systemet, är jag inte säker på att det lagligen kunde lämnas utanför beräkningarna helt och hållet utan att det kan ifrågasättas om de antagna åtgärderna är proportionerliga.

89. Underlåtenheten att genomföra en konsekvensanalys leder till ett antal uppenbara frågor. Fanns det någon grund (annan än en rent matematisk) för att fastställa en fördelning 65%:35% mellan frikopplat och kopplat stöd, och för att anse att de två delarna skulle fungera korrekt för att bibehålla de nödvändiga ekonomiska omständigheterna för att garantera överlevnaden av bomullsproduktionen i de berörda regionerna? Varför och hur kunde kommissionen och rådet veta att det, om den allmänna stödnivån bibehölls oförändrad men stödets struktur och betalningsmetoden ändrades radikalt, inte skulle bli några sidoeffekter vars möjliga inverkan skulle kunna behöva utvärderas, eftersom de skulle kunna bli ytterst betungande?

90. Både Europaparlamentet [59] och EESK [60] har påpekat aspekter i den föreslagna planen som, i deras mening, skulle kunna ha betydande negativa effekter på bland annat sysselsättningen på landsbygden. De föreslog betydande ändringar. Europaparlamentet hade till exempel föreslagit att fördelningen mellan frikopplat och kopplat stöd skulle fastställas till 20%:80%. [61] Under det samrådsförfarande genom vilket den ifrågasatta förordningen antogs, hade kommissionen och rådet ingen rättslig skyldighet att ge ett formellt eller offentligt svar på den kritik som Europaparlamentet och EESK hade riktat mot förslaget. Trots det kunde man, mot bakgrund av att dessa invändningar avsåg kärnan i det föreslagna nya stödsystemet, ha förväntat sig att kommissionen mer noggrant då skulle ha granskat de socioekonomiska följderna av dess förslag (kanske genom att genomföra en konsekvensanalys i det skedet) och/eller att det i skälen i den antagna ifrågasatta förordningen skulle ha gett en mer detaljerad förklaring till varför rådet ansåg att det nya systemet utgjorde det rätta valet för lagstiftning. Inget av detta inträffade.

59 — Se ovan, punkt 20.
60 — Se ovan, punkt 21.
61 — Se ovan, punkt 20.

91. Avsaknaden av en specifik konsekvensanalys, utförd vid en tidpunkt då radikala förändringar skulle föreslås, betyder naturligtvis inte nödvändigtvis att kommissionen (och därigenom även rådet) nödvändigtvis hade otillräcklig information avseende de möjliga effekterna av de föreslagna ändringarna för att kunna införa ett nytt system som klarade proportionalitetstestet, och att de var tvungna att göra en specifik konsekvensanalys vid den tidpunkten. Av vad som framgår av de fakta som domstolen förfogar över och det som framförts muntligen vid förhandlingen var detta inte fallet här.

92. Det framgick dessutom klart av kommissionens och rådets anföranden vid förhandlingen att institutionernas huvudsakliga bekymmer vid antagandet av den ifrågasatta förordningen hade varit att säkerställa att det nya systemet överensstämde med principen om budgetneutralitet. Både kommissionen och rådet förefaller ha antagit att, eftersom de ansåg att gemenskapens system för stöd till bomullssektorn var enkelt, skulle syftet med protokoll 4 och den ifrågasatta förordningen uppnås automatiskt om de bara såg till att det totala beloppet av det stöd som gemenskapen tilldelade bomullssektorn förblev detsamma i det nya systemet som i det gamla.

93. Spanien har starkt ifrågasatt detta antagande. Spanien har visat att institutionerna inte beaktade möjligheten att budgetneutrala ändringar likafullt, genom den nya strukturen för betalning av stöd, kunde få effekter inom den lokala jordbruksekonomin som motverkade uppnåendet av de mål som anges i protokoll 4 och i den ifrågasatta förordningen.

94. I avsaknad av en konsekvensanalys förefaller vissa av de val som gjorts av kommissionen och rådet godtyckliga. Under detta förfarande har dessa institutioner inte kunnat förklara dem på ett övertygande sätt. Två aspekter är särskilt värda att uppmärksamma, nämligen underlåtenheten att beakta inverkan av det nya systemet på lokal förädlingsindustri inom bomullssektorn (det vill säga rensningsindustrin), och fastställandet av den specifika fördelningen mellan kopplat och frikopplat stöd.

95. Trots att jag kommer till den slutsatsen vill jag klargöra att jag *inte* nödvändigtvis utan vidare godtar de två studier som Spanien har inkommit med till domstolen. Det åligger inte domstolen att göra en ekonomisk värdering av Spaniens inställning i förhållande till rådets och kommissionens. Det framgår tydligt att det finns klara avvikelser mellan de båda värderingarna. Den plats och tid då dessa skillnader skulle ha undersökts var *innan* ett helt nytt stödsystem infördes, inte efter. En tabell med en

jämförelse mellan den relativa lönsamheten för vete, majs och bomull vid vissa världsmarknadspriser, såsom den som kommissionen bifogade sin interventionsbilaga, kan — med all respekt — inte ersätta en sådan undersökning.

96. Jag är således inte övertygad om att rådet och kommissionen i tillräcklig utsträckning har beaktat det nya stödsystemets troliga konsekvenser för bomullsproducenterna och de till dem knutna jordbrukssamhällena för att kunna utforma ett system vars beståndsdelar inte var färgade av godtycklighet, och/eller vars verkningar inte potentiellt skulle kunna vara oproportionerliga. I avsaknad av en konsekvensanalys är det svårt att se hur rådet och kommissionen kunde komma till slutsatsen att det nya stödsystemet utgjorde den mest lämpliga åtgärden för att "skapa [...] ekonomiska förutsättningar för att bomullen kommer att finnas kvar i de områden som lämpar sig för denna odling, i stället för att konkurreras ut av andra grödor" såsom krävs enligt den ifrågasatta förordningen.

b) Underlåtenhet att inkludera direkta kostnader för arbetskraft i beräkningarna

97. Rådet har utgått från att det totala beloppet av både kopplat och frikopplat stöd skall beaktas vid en undersökning av huruvida jordbrukare kommer att besluta att odla bomull eller gå över till andra grödor. Den metoden anser jag är felaktig. Såsom Spanien med rätta har påstått kommer jordbrukarna endast att odla bomull om summan av det *kopplade* stödet tillsammans med inkomsterna från försäljningen till marknadspris gör det ekonomiskt försvarbart att göra det med beaktande av produktionskostnaderna, eftersom jordbrukarna har rätt till *frikopplat* stöd oavsett om de odlar bomull eller inte.

98. Med stöd av kommissionens fakta har rådet hävdat att kostnaden per hektar för att odla bomull är lägre än det kopplade stödet per hektar som finns tillgängligt tillsammans med inkomsterna från försäljning, även efter avdrag för skördekostnader. Rådet har påstått att produktionskostnaderna för bomull uppgår till 1 045 euro per hektar. Rådet drar av detta slutsatsen att det alltid kommer att vara ekonomiskt försvarbart för spanska jordbrukare att odla och skörda sin bomullsskörd med tillämpning av det nya stödsystemet, eftersom kopplat stöd fastställts till 1 039 euro per hektar enligt den nya förordningen, till vilket man skall lägga inkomsterna från försäljningen av bomullen, uppskattade till cirka 744 euro per hektar.

99. Rådet (som därvid följer kommissionen) inkluderar emellertid inte kostnader för

arbetskraft [62] vid beräkningen av kostnaden för att odla och skörda bomull. Vid förhandlingen påstod kommissionen att det fanns svårigheter avseende vilken metod som skulle användas då man inkluderade fasta kostnader för arbetskraft. Spanien har starkt motsatt sig den uppfattningen, och har utan att bli motsagd angett att de kostnader för arbetskraft som inte har beaktats av rådet uppgår till cirka 630 euro per hektar. När man beaktar dessa kostnader minskar den bruttomarginal som jordbrukare får när de odlar och säljer sin bomullsproduktion till en sådan nivå att det eventuellt inte längre är ekonomiskt försvarbart för dem att odla bomull.

100. Utan att gå in på någon detaljerad analys av de siffror som alla parter har inkommit med, framstår det för mig som att, om bomull verkligen är en arbetsintensiv gröda (som Spanien har påstått utan att ha blivit motsagd av kommissionen), samtliga kostnader för arbetskraft, det vill säga både säsongsrelaterade och fasta kostnader, nödvändigtvis måste utgöra en viktig del av de totala kostnaderna. Kostnader för arbetskraft måste därför påverka jordbrukarnas beslut huruvida de skall odla och skörda bomull.

101. Under förfarandet har vare sig rådet eller kommissionen framfört bevis som motsäger Spaniens uppskattningar avseende kostnader för arbetskraft. De har inte heller visat att fasta kostnader för arbetskraft utgör en obetydlig del av de totala kostnaderna för arbetskraft vid bomullsproduktion och att det följaktligen är rimligt att bortse från dem. Av detta följer att rådet, genom att underlåta att beakta dessa kostnader för arbetskraft och deras möjliga inverkan på jordbrukares beslut att odla bomull eller byta till andra grödor, har gjort sig skyldigt till en uppenbart felaktig bedömning när det antog den ifrågasatta förordningen. Det har således åsidosatt proportionalitetsprincipen.

c) Slutsats avseende proportionalitetsfrågan

102. De uttalade syftena med den ifrågasatta förordningen är att garantera bibehållna ekonomiska villkor som gör det möjligt för bomullsproduktionen att överleva i de berörda regionerna och att hindra att den drivs bort av konkurrerande grödor. [63] Genom att införa ett nytt stödsystem utan att göra en föregående undersökning av konsekvenserna av ändringen för bomullssektorn som helhet (och särskilt utan att ha beaktat de effekter som det nya systemet kan få på rensningsindustrin och till följd av detta på bomullsproduktionen, och utan att förklara fördelningen 65%:35% mellan frikopplat och kopplat stöd), har rådet gjort vissa val vars godtycklighet utgör ett åsidosättande av

62 — Till skillnad från säsongsbetingade kostnader för arbetskraft, som omfattas.

63 — Se ovan, punkt 24.

proportionalitetsprincipen. Genom att inte beakta fasta kostnader för arbetskraft i sina beräkningar avseende nivån på det kopplade stödet har rådet gjort sig skyldigt till en uppenbart felaktig bedömning. På båda dessa grunder har rådet således inte kunnat visa att det nya stödsystemet innehåller "lämpliga och nödvändiga" åtgärder för att nå de eftersträvade målen. Den ifrågasatta förordningen är inte förenlig med proportionalitetsprincipen i dessa avseenden. Spaniens talan är därmed välgrundad.

104. Det är uppenbart att detta skulle få allvarliga följder. Det nya systemet trädde i kraft den 1 januari 2006. Jordbrukare har troligtvis anpassat sina produktionsstrategier efter antagandet att villkoren enligt det nya stödsystemet skulle vara tillämpliga. De medlemsstater som påverkas kan eventuellt redan ha vidtagit åtgärder för att genomföra det nya stödsystemet. Rådet och kommissionen kommer också att behöva en inte obetydlig tid på sig för att inrätta ett nytt stödsystem.

d) Omfattning av ogiltigförklaringen

103. Spanien har med rätta hävdat att en ogiltigförklaring av artikel 110b skulle göra alla andra bestämmelser avseende det nya stödsystemet för bomull överflödiga. Det framstår enligt min mening som om domstolen, i enlighet med vad Spanien har begärt, till följd av detta skulle vara tvungen att ogiltigförklara kapitel 10a i avdelning IV i förordning nr 1782/2003 ("Grödspecifikt stöd för bomull"). Det innebär i själva verket en ogiltigförklaring av det nya stödsystemet för bomull.

105. Om domstolen skulle besluta att ogiltigförklara de delarna av den ifrågasatta förordningen framstår det därför som praktiskt, av rättssäkerhetsskäl och för att undvika luckor i lagstiftningen som skulle få uppenbara negativa konsekvenser för såväl de allmänna som de privata intressen som berörs, att domstolen skulle utöva sin behörighet enligt artikel 231.2 EG och i sin dom ange att de ogiltigförklarade bestämmelsernas verkningar skall kvarstå till dess att nya gemenskapsbestämmelser genom vilka denna dom genomförs inom rimlig tid har antagits och trätt i kraft. [64]

64 — Se en serie rättsfall som börjar med dom av den 5 juni 1973 i mål 81/72, kommissionen mot rådet, REG 1973, s. 575 och avslutas med dom av den 1 oktober 2006 i mål C-178/03, kommissionen mot Europaparlamentet och rådet, REG 2006, s. I-107, punkt 61-65.

IV — Förslag till avgörande

106. Jag föreslår därför att domstolen skall

— ogiltigförklara kapitel 10a i avdelning IV i förordning nr 1782/2003 som införts genom förordning nr 864/2004, eftersom det strider mot proportionalitetsprincipen,

— fastställa att verkningarna av kapitel 10a i avdelning IV i förordning nr 1782/2003 som införts genom förordning nr 864/2004 skall kvarstå till dess att nya bestämmelser som ersätter dessa bestämmelser antas inom rimlig tid och i enlighet med proportionalitetsprincipen,

— förplikta rådet att bära sin kostnad och ersätta Spaniens kostnad,

— förplikta kommissionen att bära sin kostnad.