DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

14. maj 2009 *

I sag C-34/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Tribunale ordinario di Padova (Italien) ved afgørelse af 23. januar 2008, indgået til Domstolen den 28. januar 2008, i sagen:

Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl.

mod

Cooperativa Milka 2000 Soc. coop. arl,

procesdeltager:

Azienda Agricola De Agostini Lorenzo,

har

* Processprog: italiensk.

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne M. Ilešič (refererende dommer), A. Borg Barthet, E. Levits og J.-J. Kasel,

generaladvokat: V. Trstenjak
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. januar 2009,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl. ved avvocati P. Chiarelli og A. Cimino

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. Tserepa-Lacombe og D. Nardi, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved M. Moore, A. Vitro og G. Castellan, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. marts 2009,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel forelæggelse vedrører gyldigheden af Rådets forordning (EF) nr. 1788/2003 af 29. september 2003 om en afgift på mælk og mejeriprodukter (EUT L 270, s. 123) i forhold til den fælles landbrugspolitiks formål, der er fastsat i artikel 33, stk. 1, EF og princippet om forbud mod forskelsbehandling samt proportionalitetsprincippet.

2 Anmodningen er blevet indgivet under en tvist mellem, på den ene side, selskaberne Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl. (herefter »sagsøgerne i hovedsagen«) og, på den anden side, Cooperativa Milka 2000 Soc. coop. arl (herefter »Cooperativa Milka«) vedrørende nævnte selskabers anfægtelse af et krav om afgift for mejeriårene 1995/1996 — 2003/2004 ff.

Retsforskrifter

3 Som følge af en fortsat uligevægt mellem udbud og efterspørgsel inden for mejerisektoren er der ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10) i nævnte sektor blevet indført en afgift på mængder af mælk, der overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes.

4 Denne ordning blev påbegyndt den 2. april 1984. Den er blevet forlænget ved flere lejligheder og senest til den 31. marts 2015 ved forordning nr. 1788/2003.

5 Ifølge tredje betragtning til nævnte forordning er afgiftsordningens hovedformål i det væsentlige at begrænse ligevægten mellem udbud af og efterspørgsel efter mælk og mejeriprodukter og de deraf følgende strukturelle overskud.

6 I femte betragtning til forordning nr. 1788/2003 er bl.a. anført, at producenterne skal indbetale deres andel af afgiften til medlemsstaten, alene fordi de har overskredet deres disponible mængder.

7 I henhold til betragtning 22 til denne forordning er hovedformålet med nævnte afgift at regulere og stabilisere markedet for mejeriprodukter, hvorfor den inddrevne afgift bør anvendes til finansiering af udgifterne i mejerisektoren.

8 I henhold til nævnte forordnings artikel 1, stk. 1, fastsættes de årlige nationale referencemængder for hver medlemsstat i forordningens bilag I. Ifølge nævnte bestemmelses stk. 3 kan nævnte mængder revideres under hensyn til den generelle markedssituation og særlige forhold i visse medlemsstater.

9 Ved anvendelse af artikel 1, stk. 2, sammenholdt med artikel 6, i forordning nr. 1788/2003, bliver mælkeproducenterne tildelt individuelle referencemængder, hvis sum ikke må overskride den nationale referencemængde. Hvis den nationale referencemængde overskrides, skal den pågældende medlemsstat i henhold til nævnte forordnings artikel 3, stk. 1, betale Fællesskabet afgift, hvis størrelse afhænger af denne overskridelses omfang.

10 I henhold til nævnte forordnings artikel 4, stk. 1, fordeles nævnte afgift på de producenter, der har medvirket til overskridelserne af de nationale referencemængder, og i henhold til bestemmelsens stk. 2 skal denne afgift betales, alene fordi de nævnte producenter har overskredet deres disponible referencemængder.

11 I nævnte forordnings artikel 6, stk. 5, er i det væsentlige fastsat, at de individuelle referencemængder i givet fald ændres for hver af de pågældende tolvmånedersperioder.

12 I forordningens artikel 11, stk. 1, er i det væsentlige fastsat, at opkøberen har ansvaret for at opkræve den andel af afgiften, som de berørte producenter skal betale, og indbetaler til medlemsstatens ansvarlige organ de opkrævede beløb, som han trækker fra den mælkepris, der betales til de producenter, der er ansvarlige for overskridelsen, og som han, hvis dette ikke er muligt, opkræver på enhver anden passende måde.

13 I henhold til artikel 22 i forordning nr. 1788/2003 skal afgiften anses for en foranstaltning til regulering af landbrugsmarkederne, mens det ved afgiften opkrævede beløb anvendes til finansiering af udgifter i mejerisektoren.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14 Sagsøgerne i hovedsagen er mælkeproducenter og medlemmer af Cooperativa Milka, der er et andelsselskab, som i sin egenskab af »første opkøber« forestår opkrævning af afgiften i henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1788/2003.

15 I forbindelse med denne afgift bliver meget betydelige summer opkrævet hos disse selskaber.

16 Sagsøgerne i hovedsagen har for de nationale domstole gjort indsigelse mod disse beløb, idet de har anfægtet gyldigheden af forordning nr. 1788/2003 og kriteriet for fordeling mellem medlemsstaterne af den samlede garantimængde for hele Det Europæiske Fællesskab og nærmere bestemt anvendelsen af dette kriterium i forhold til Den Italienske Republik.

17 De har herved bl.a. gjort gældende, at der er sket tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet.

18 For så vidt angår den påberåbte tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling har de anført, at Fællesskabet ved fastsættelsen af den endelige samlede garantimængde for Den Italienske Republik kun tog statistikker fra Istituto Nazionale di Statistica (det nationale italienske institut for statistik) i betragtning vedrørende mælkeproduktionen for et enkelt referenceår, nemlig 1983, der dannede grundlag for beregningen af den samlede garantimængde for de efterfølgende år, hvilket har medført, at de italienske producenter med urette kvalificeres som producenter, der har »overskud«.

19 Forordning nr. 1788/2003 behandler medlemsstater, der har underskud, og dem, der har overskud, på samme måde, hvilket udgør en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, der ikke er berettiget i henhold til fællesskabsretten.

20 For så vidt angår den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet har sagsøgerne i hovedsagen anført, at en sådan manglende ajourføring af de producerede

mængder straffer de mindre producenter, idet den forhindrer deres udvikling og deres strukturelle tilpasning og i visse tilfælde bringer deres overlevelse i fare som følge af den utilstrækkelige honorering af produktionsfaktorerne.

21 Under disse omstændigheder har Tribunale ordinario di Padova besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er forordning nr. 1788/2003 — der indfører en tillægsafgift af mælk og mejeriprodukter, som overskrider den tildelte nationale kvote, uden hensyntagen til den periodiske ajourføring af den mængde, som er tildelt det enkelte EF-land, inden forudgående konkret undersøgelse af de respektive produktionsmængder — forenelig med traktatens artikel 32 og med målsætningerne for den fælles landbrugspolitik som dér anført, såsom forøgelse af landbrugets produktivitet ved fremme af den tekniske udvikling ved rationalisering af landbrugsproduktionen og ved den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne, især arbejdskraften, eftersom denne mekanisme også bebyrder de italienske producenter af mælk og mejeriprodukter og således medfører risiko for, at de pågældende producenter ikke får en rimelig levestandard, eller en negativ udvikling som følge af den utilstrækkelige rentabilitet af produktionsfaktorerne, hvorved der nærmere bør henses til, at Italien er et underskudsland […], og dermed tvunget til at importere råvarer for at støtte de industrier, der forarbejder og afsætter kvalitetsprodukter […]?

2) Er forordning nr. 1788/2003 forenelig med EF-traktatens artikel 33, som indfører den fælles markedsordning, og dog samtidig udelukker enhver forskelsbehandling mellem producenter eller forbrugere i Fællesskabet, men imidlertid betyder, at den ensartede anvendelse af tillægsafgiften uden effektiv identifikation af, hvilke producenter der er underskudsproducenter, og hvilke der er overskudsproducenter, fører til at diskriminere de italienske producenter, som er etableret i et underskudsland?

3) Er forordning nr. 1788/2003 forenelig med traktatens artikel 34, som bestemmer, at forfølgelsen af de i artikel 33 anførte mål »bør udelukke enhver form for

forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«, hvorimod denne diskrimination skabes af forordningen, der med henblik på den supplerende afgift kræver en ensartet betaling såvel af producenter i overskudslande som af producenter i underskudslande, såsom Italien?

4) Er forordning nr. 1788/2003 […] forenelig med proportionalitetsprincippet som indeholdt i artikel 5 i traktaten, når denne begrænser Fællesskabets tiltag til »det omfang, der er nødvendigt for at nå denne traktats mål«, hvorimod den ensartede anvendelse af […]afgiften går ud over dette formål med en fælles markedsordning, fordi den, til byrde for gennemsnittet af de ovennævnte italienske landbrugere, medfører en lav produktivitet, lav indtjening og nødvendigheden af et permanent behov for offentlig støtte?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

22 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den omstændighed, at forordning nr. 1788/2003 ved fastsættelsen af den nationale referencemængde ikke tager i betragtning, at den pågældende medlemsstat har underskud, kan have betydning for, hvorvidt denne forordning er i overensstemmelse med de formål, der bl.a. er fastsat i artikel 33, stk. 1, litra a) og b), EF.

Parternes argumenter

23 Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at den nationale referencemængde, som var garanteret Den Italienske Republik i 1983, var baseret på urigtige statistiske oplysninger, da disse ikke tog i betragtning, at denne medlemsstat havde underskud. Selv efter flere forhøjelser af denne mængde efter nævnte år i overensstemmelse med den mekanisme, der er fastsat i forordning nr. 1788/2003, svarede den nationale referencemængde, der var blevet tildelt Den Italienske Republik, derfor kun til halvdelen af denne medlemsstats behov. Da de italienske mælkeproducenter kunne derfor kun opfylde formålene i artikel 33 EF ved at overskride den nationale mængde, hvorfor forordning nr. 1788/2003 var i strid med formålene i artikel 33 EF.

24 Rådet for Den Europæiske Union har anført, at sagsøgerne i hovedsagen kræver en ordning, hvorefter fastsættelsen af kvoter er støttet på den omstændighed, om den gældende medlemsstat har et »overskud« eller »overskud«. Rådet har herved anført, at forordning nr. 1788/2003 ikke ved en opretholdelse af mælkekvoterne på fællesskabsplan foretager en opdeling af markedet på den måde, som sagsøgerne i hovedsagen ønsker, eftersom der i artikel 34 EF er fastsat en europæisk markedsordning. Det er derfor ukorrekt at hævde, at der er indført en særlig ordning for en medlemsstat, der har underskud, såsom Den Italienske Republik.

25 Rådet har fremhævet, at den gældende mælkekvoteordning ikke er uforenelig med formålene med den fælles landbrugspolitik. Inden for rammerne af artikel 34 EF kræves det, at fællesskabslovgiver skal sikre en rationel udvikling af landbrugsproduktionen og den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne samt stabilisering af markederne. Med henblik på at opfylde det sidstnævnte formål indførte Rådet afgiften på markedsførte mælkemængder. Domstolen har fastslået, at institutionerne i lyset af økonomiske eller andre forhold midlertidigt kan tillægge et af disse formål prioritet.

26 Rådet har derfor anført, at den afgift, der skal betales i henhold til forordning nr. 1788/2003, ikke er i strid med artikel 33 EF og 34 EF, hvilket gælder, uanset i hvilken medlemsstat den pågældende producent er etableret.

27 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har anført, at en konkret konstatering af ligevægt mellem udbud og efterspørgsel af mælk i en bestemt medlemsstat med henblik på at afgøre, om den pågældende medlemsstat har underskud, ikke er væsentlig for at opfylde formålene med den fælles landbrugspolitik. Den har understreget, at Domstolen allerede har forkastet argumenter, der er støttet på underskud som afgørende ved vurderingen af forfølgelsen af målene for den fælles landbrugspolitik, og at dette ræsonnement finder analog anvendelse på et tilfælde som det i hovedsagen foreliggende.

28 Ifølge Kommissionen er indførelsen af afgiften på mælk forenelig med målsætningen om stabilisering af markedet. Vedrørende de øvrige formål, der er fastsat i artikel 33 EF, nemlig forøgelsen af landbrugets produktivitet og rationalisering af landbrugsproduktionen og den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne, har Kommissionen anført, at Den Italienske Republik efter indførelsen af kvote- og afgiftsordningen har oplevet:

— en reduktion i antallet af malkekobedrifter fra 182 000 i 1988/1989 til 49 000 i 2006/2007

— en stigning i mælkeydelsen pr. malkeko fra 3 900 til 6 000 liter årligt, og

— en konstant overskridelse af den gennemsnitlige pris på mælk.

29 Følgelig har Kommissionen konkluderet, at en gennemgang af det første spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1788/2003 som følge af dens uforenelighed med de målsætninger for den fælles landbrugspolitik, der er fastsat i artikel 33 EF.

Domstolens besvarelse

— En medlemsstats underskud som en relevant faktor ved fastlæggelsen af den nationale referencemængde

30 Sagsøgerne i hovedsagen har i det væsentlige gjort gældende, at ordningen for fastlæggelse af »de nationale referencemængder« som omhandlet i forordning nr. 1788/2003 også burde have taget i betragtning, at Den Italienske Republik har underskud. De har anført, at en medlemsstat har underskud, når den i forhold til den indenlandske efterspørgsel er nødsaget til at indføre mælk fra de øvrige medlemsstater. Den Italienske Republik har en referencemængde, der svarer til omkring halvdelen af det nationale behov, mens den for den resterende del er nødsaget til at importere mælk fra andre medlemsstater.

31 Hertil bemærkes, at den omstændighed, at en medlemsstat har underskud, ikke udgør en relevant faktor med henblik på at fastlægge de nationale referencemængder (jf. i denne retning dom af 20.9.1988, sag C-203/86, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 4563, præmis 29).

32 Selv om denne dom vedrørte en nedsættelse af de nationale referencemængder, skal det dog bemærkes, at det samme ræsonnement også finder anvendelse ved stigninger i denne mængde. »Hovedformålet« med forordning nr. 1788/2003 som omhandlet i forordningens tredje betragtning er at imødegå uligevægten mellem udbud og efterspørgsel af mejeriprodukter med hensyn til både nedsættelser og forhøjelser af referencemængden.

33 For at opfylde dette formål er en solidarisk indsats, hvori alle fællesskabsproducenter deltager på lige fod, påkrævet (jf. dom af 9.7.1985, sag 179/84, Bozzeti, Sml. s. 2301, præmis 32, og dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 29). Den fælles markedsordning for landbrug forudsætter, at medlemsstaterne, når den indenlandske efterspørgsel efter mælk overstiger udbuddet, kan importere mælk fra især de medlemsstater, hvor efterspørgslen efter mælk er mindre end udbuddet. Hertil kommer, at sagsøgerne i hovedsagen under retsmødet hævdede, at den samlede referencemængde for Fællesskabet ikke overskrides, hvorfor det kan udledes, at de ikke har gjort gældende, at den samlede efterspørgsel efter mælk i Fællesskabet overstiger udbuddet.

34 Det følger heraf, at det ved fastsættelsen af »de nationale referencemængder« som omhandlet i forordning nr. 1788/2003 er irrelevant, at den pågældende medlemsstat har underskud, og at de argumenter, som sagsøgerne i hovedsagen i denne henseende har fremført, bør forkastes.

35 Sagsøgerne i hovedsagen har endvidere anført, at det var ukorrekt at tage 1983 i betragtning som referenceår, idet dette år ikke er blevet fastlagt på grundlag af det kriterium, at den pågældende medlemsstat havde underskud.

36 Hertil skal først bemærkes, at det fremgår af denne doms præmis 34, at dette kriterium er irrelevant ved fastlæggelsen af den nationale referencemængde, hvilket også gjaldt, da ordningen med referencemængder blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10).

37 Det fremgår for det andet af retspraksis, at det skøn, Rådet har, når det ved iværksættelsen af en fælles politik nødvendigvis skal foretage en vurdering af en

kompliceret økonomisk situation, ikke udelukkende omfatter karakteren og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de grundlæggende faktiske forhold i den forstand, at det i givet fald kan lægge en helhedsvurdering til grund (jf. dom af 17.7.1997, forenede sager C-248/95 og C-249/95, SAM Schiffahrt og Stapf, Sml. I, s. 4475, præmis 25).

38 For det tredje bemærkes endelig, at det fremgår af niende betragtning til forordning nr. 856/84, at fastlæggelsen af den nationale referencemængde for Den Italienske Republik er støttet på kriterier, der er særlig gunstige. Året 1983 blev valgt som referenceår, fordi mælkeindsamlingen i 1981 var den laveste i de forudgående ti år, gennemsnitsydelsen pr. ko var lavere end gennemsnittet i Fællesskabet, og den konstaterede stigning i den leverede mængde fra 1981 til 1983 skyldtes hovedsageligt en strukturel udvikling i form af en nedgang i de direkte leverancer, der blev opvejet af en stigning i leverancerne til mejerierne.

39 Derfor må den nævnte argumentation, der er fremført af sagsøgerne i hovedsagen med hensyn til valget af år 1983 som referenceår, forkastes.

40 Sagsøgerne i hovedsagen har imidlertid anført, at den pågældende medlemsstats underskudsproduktion ifølge dom af 14. marts 2002, Italien mod Rådet (sag C-340/98, Sml. I, s. 2663), skal tages i betragtning inden for rammerne af den fælles mælkepolitik, på samme måde som det sker inden for rammerne af den fælles sukkerpolitik.

41 Hertil bemærkes alene, at dette kriterium udtrykkeligt er medtaget i Fællesskabets regler om den sukkerordning, der var omhandlet i den nævnte sag. Hvis fællesskabs-

lovgiver derimod havde villet fastsætte den pågældende medlemsstats underskudsproduktion som et af de relevante kriterier ved beregningen af de »nationale referencemængder« som omhandlet i forordning nr. 1788/2003, kunne dette let have været gjort ved en sådan henvisning i forordningen. Da dette ikke er tilfældet, bør dette argument imidlertid forkastes.

42 Ligeledes bør den af sagsøgerne i hovedsagen fremførte argumentation, hvorefter de har måttet medfinansiere overskud, som de ikke var ansvarlige for, forkastes. Ifølge femte betragtning til forordning nr. 1788/2003 og artikel 4 heri skal alle de producenter, der har medvirket til overskridelsen, indbetale deres andel af afgiften til medlemsstaten, alene fordi de har overskredet deres disponible mængder, hvorfor man ikke længere kan identificere de producenter eller medlemsstater, der er ansvarlige for en eventuel overskudsproduktion af mælk.

43 Det følger heraf, at en medlemsstats underskud ikke kan anses for et af de relevante kriterier for fastsættelsen af »de nationale referencemængder« som omhandlet i forordning nr. 1788/2003.

— Forordning nr. 1788/2003's overensstemmelse med formålene i artikel 33, stk. 1, EF

44 Det bemærkes indledningsvis, at fællesskabslovgiver på området for den fælles landbrugspolitik har et vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver tillægges ved artikel 34 EF — 37 EF (dom af 8.1.2008, forenede sager C-37/06 og C-58/06, Viamex Agrar Handel og ZVK, Sml. I, s. 69, præmis 34).

45 For så vidt nærmere angår formålene med den fælles landbrugspolitik, der er fastsat i artikel 33 EF, skal fællesskabsinstitutionerne til stadighed sørge for at udjævne en eventuel indbyrdes modstrid mellem disse formål betragtet særskilt, samt, om nødvendigt, give det ene eller det andet af dem midlertidig forrang, hvis de økonomiske forhold eller omstændigheder, med henblik på hvilke de træffer afgørelse, kræver det (jf. bl.a. dom af 19.3.1992, sag C-311/90, Hierl, Sml. I, s. 2061, præmis 13 og den deri nævnte retspraksis).

46 Det bemærkes, at den fælles landbrugspolitik ifølge artikel 33, stk. 1, EF har til formål:

a) at forøge landbrugets produktivitet ved fremme af den tekniske udvikling, ved rationalisering af landbrugsproduktionen og ved den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne, især arbejdskraften

b) herigennem at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer

c) at stabilisere markederne

d) at sikre forsyningerne

e) at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer.

47 Det bemærkes, at forordning nr. 1788/2003 falder inden for rammerne af målsætningen om stabilisering af markederne, som er udtrykkeligt fastsat i artikel 33, stk. 1, litra c), EF (jf. analogt Hierl-dommen, præmis 10).

48 For det første, og som det fremgår af denne doms præmis 4, er der ved nævnte forordning sket en forlængelse af ordningen vedrørende afgift på mængder af leveret mælk, der overstiger en referencemængde, der fastsættes for hver medlemsstat.

49 For det andet er hovedformålet med forordning nr. 1788/2003 i henhold til dens tredje betragtning at begrænse uligevægten mellem udbud af og efterspørgsel efter mælk og mejeriprodukter og de deraf følgende strukturelle overskud og således opnå en bedre balance på markedet. Ifølge betragtning 22 til forordningen er formålet med den ved forordningen fastsatte afgift endvidere at regulere og stabilisere markedet for landbrugsprodukter.

50 Desuden bemærkes, at forfølgelsen af dette mål er af begrænset varighed og gælder indtil den 31. marts 2015, således som det fremgår af denne doms præmis 4.

51 Under disse omstændigheder følger det, at Rådet ved midlertidigt at tillægge formålet om »at stabilisere markederne« som omhandlet i artikel 33, stk. 1, EF prioritet, ikke har overskredet sin skønsbeføjelse i henhold til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 45, ved udstedelsen af forordning nr. 1788/2003.

52 Det bemærkes endvidere, at stabilisering af markederne ikke er det eneste formål, der forfølges med forordning nr. 1788/2003. Det skal bemærkes, at det allerede forudsætningsvis følger af begrebet »hovedformål«, hvortil der henvises i tredje betragtning til forordningen, at forordningen ikke kun forfølger et enkelt formål.

53 For så vidt nærmere bestemt angår de formål, som den forelæggende ret og sagsøgerne i hovedsagen har henledt opmærksomheden på, fremgår det af fast retspraksis, at formålet med afgiftsordningen er at genoprette ligevægten mellem udbud og efterspørgsel i mejerisektoren, der er præget af strukturelle overskud, ved hjælp af en begrænsning af mælkeproduktionen, hvorfor foranstaltningen således omfattes af målsætningen vedrørende en rationel udvikling af mælkeproduktionen samt opretholdelse af en rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen, idet den bidrager til at stabilisere indkomsterne for den berørte gruppe inden for landbrugsbefolkningen (dom af 25.3.2004, forenede sager C-480/00 — C-482/00, C-484/00, C-489/00 — C-491/00 og C-497/00 — C-499/00, Azienda Agricola Ettore Ribaldi m.fl., Sml. I, s. 2943, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

54 Endvidere har Den Italienske Republik efter indførelsen af afgiftsordningen, således som Kommissionen har fremhævet, oplevet en væsentlig stigning i den årlige mælkeydelse pr malkeko og en konstant stigning i overskridelsen af den gennemsnitlige mælkepris.

55 Det skal tilføjes, således som Kommissionen og Rådet har anført, at i perioden fra 1984/1985 til 2006/2007 faldt summen af de nationale referencemængder for de ti medlemsstater med i alt 2%, mens referencemængden for Den Italienske Republik steg med 6% og i bilag I til forordning nr. 1788/2003 blev fastsat til 10 530 060 tons.

56 Endvidere indeholder forordningens artikel 1, stk. 3, mulighed for, at de nationale referencemængder, der er fastsat i bilag I til denne forordning, kan revideres i lyset af den generelle markedssituation og særlige forhold i visse medlemsstater, således at

referencemængden i henhold til den seneste ændring af Rådets forordning (EF) nr. 248/2008 af 17. marts 2008 om ændring af forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår de nationale kvoter for mælk (EFT L 76, s. 6) blev forhøjet til fordel for alle medlemsstater og for så vidt angår Den Italienske Republik blev fastsat til 10 740 661,2 tons. Det kan derfor ikke udelukkes, at stigningen i nævnte referencemængde også i den pågældende medlemsstat har ført til en stigning af de individuelle referencemængder i henhold til artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 1788/2003.

57 Herefter skal det første spørgsmål besvares med, at den omstændighed, at forordning nr. 1788/2003 ved fastsættelsen af den nationale referencemængde ikke tager i betragtning, at den pågældende medlemsstat har underskud, ikke kan rejse tvivl om, at forordningen er i overensstemmelse med de formål, der bl.a. er fastsat i artikel 33, stk. 1, litra a) og b), EF.

Det andet og tredje spørgsmål

58 Med disse spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 1788/2003 er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling, idet den ved fastsættelsen af den nationale referencemængde undlader at tage i betragtning, at den pågældende medlemsstat har underskud.

Parternes argumenter

59 Sagsøgerne i hovedsagen har i det væsentlige gjort gældende, at princippet om forbud mod forskelsbehandling ligeledes omfatter et forbud mod, at forskellige situationer behandles på samme måde. I det i hovedsagen foreliggende tilfælde behandlede forordning nr. 1788/2003 situationer, der ikke var og heller ikke i dag er ens, på samme måde, da den betydelige italienske underskudsproduktion ikke blev taget i betragtning, hvorfor forordningen er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling.

60 De har tilføjet, at den nævnte forskelsbehandling ikke er objektivt begrundet. For det første udgør henvisningen til solidaritet mellem producenter ikke en objektiv begrundelse for at behandle forskellige situationer ens. For det andet er det ikke korrekt at anføre, at alle europæiske producenter deltager på lige fod i bestræbelserne på at stabilisere markedet, da producenter, der ikke har overskud, skal bære afgifter, som delvis ikke påhviler dem.

61 Rådet har anført, at dets bemærkninger til det første spørgsmål også gælder for det andet og tredje spørgsmål.

62 Kommissionen har i det væsentlige anført, at kravet om at importere mælk i et fælles marked ikke i sig selv er udtryk for forskelsbehandling. Domstolen har allerede fastslået, at kriteriet for fastsættelse af de nationale referencemængder, ligesom en nedsættelse heraf, ikke må give anledning til forskelsbehandling af en medlemsstat, blot fordi den pågældende medlemsstat har underskud.

63 Endvidere har Den Italienske Republik under alle omstændigheder været genstand for en gunstig behandling fra Fællesskabets side vedrørende fastsættelsen af referencemængder under hensyntagen til dens særlige situation.

64 Kommissionen har ligeledes anført, at den ordning vedrørende fastsættelse af nationale referencemængder, der er fastsat i forordning nr. 1788/2003, er i overensstemmelse med princippet om regional specialisering, hvorefter produktionen skal udføres på det sted, der i økonomisk henseende er bedst egnet. Dette princip udgør en hindring for, at et produktionsunderskud vedrørende en given vare i forhold til forbruget i en medlemsstat kan have betydning i forhold til udelukkelse af enhver forskelsbehandling som omhandlet i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF.

65 Ifølge Kommissionen er forordning nr. 1788/2003 derfor ikke ugyldig som følge af en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

Domstolens besvarelse

66 Sagsøgerne i hovedsagen har i realiteten gjort gældende, at deres situation, eftersom den italienske mælkeproduktion er i underskud, hvilket navnlig er til skade for mindre producenter, adskiller sig fra situationen for andre mælkeproducenter, særligt producenter fra medlemsstater med overskud.

67 Det skal herved bemærkes, at den fælles markedsordning i henhold til artikel 34, stk. 2, tredje afsnit, EF bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets

producenter eller forbrugere. Ifølge fast retspraksis kræver princippet om forbud mod forskelsbehandling, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (dom af 23.10.2007, sag C-273/04, Polen mod Rådet, Sml. I, s. 8925, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).

68 Det skal vedrørende denne argumentation alene bemærkes, at det fremgår af denne doms præmis 30-43, at den omstændighed, at en medlemsstat har underskud, er uden betydning for beregningen af den nationale referencemængde, hvorfor sagsøgerne i hovedsagen ikke kan gøre gældende, at de befinder sig i en situation, der er forskellig fra den, som mælkeproducenterne i andre medlemsstater befinder sig i.

69 Selv om det antages, at forordning nr. 1788/2003, som finder anvendelse uden forskel på alle indehavere af referencemængder, faktisk er mere byrdefuld for mindre end for større producenter, må det konstateres, at det forhold, at en foranstaltning, der er truffet inden for rammerne af en fælles markedsordning, kan have forskellige virkninger for forskellige producenter afhængig af deres produktions særlige karakter, ikke kan anses for forskelsbehandling, når foranstaltningen er støttet på objektive kriterier, valgt med henblik på, at den fælles markedsordning som helhed fungerer tilfredsstillende. Dette er tilfældet for så vidt angår ordningen om mælkekvoter og afgifter, der er tilrettelagt således, at de enkelte referencemængder er fastsat på et sådant niveau, at de tilsammen ikke overskrider hver medlemsstats samlede garantimængde (jf. ved analogi Hierl-dommen, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

70 Heraf følger, at eftersom der ikke foreligger en anderledes situation, må det andet og tredje spørgsmål besvares med, at gennemgangen af forordning nr. 1788/2003 i forhold til princippet om forbud mod forskelsbehandling intet har frembragt, der kan rejse tvivl om forordningens gyldighed.

Det fjerde spørgsmål

71 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 1788/2003 er i strid med proportionalitetsprincippet, idet den ensartede anvendelse af afgiften går videre end målet om at skabe en fælles markedsordning, eftersom de gennemsnitlige italienske landmænd påføres en nedsat produktivitet og middelmådig indkomst.

Parternes argumenter

72 Ifølge sagsøgerne i hovedsagen forholder det sig i realiteten således, at systemet med mælkekvoter i Den Italienske Republik navnlig forvolder de mindre producenter alvorlig skade, fordi det forhindrer deres udvikling. Kun strukturtilpasning af virksomhederne ville bringe disse i stand til at overleve på markedet, hvilken tilpasning forudsætter en stigning i produktionen, som på den anden side er forbudt på grund af kvoteordningen.

73 Hertil kommer, at denne ordning på ingen måde egnet til at opfylde formålene med landbrugspolitikken. Det eneste formål, som den forfølger på bekostning af andre formål, er at stabilisere markederne. Derfor udgør kvoteordningen en tilsidesættelse af Fællesskabets rimeligheds- og proportionalitetsprincip.

74 Rådet har anført, at fællesskabslovgiver har en vid skønsbeføjelse bl.a. for så vidt angår de nødvendige lovgivningsmæssige valg ved gennemførelsen af den fælles landbrugs-

politik. Endvidere er det kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det formål, som vedkommende institution forfølger, at den vil kunne kendes ulovlig, hvilket ikke er tilfældet for så vidt angår forordning nr. 1788/2003.

75 Kommissionen har anført, at forelæggelseskendelsen ikke indeholder tilstrækkelige beviser til at fastslå, at forordning nr. 1788/2003 er åbenbart uhensigtsmæssig. Ifølge Kommissionen har kvote- og afgiftsordningen for det første stabiliseret markedet og vist sig at være effektiv til at løse problemet med overproduktion og er, for det andet, også forenelig med andre formål med den fælles landbrugspolitik.

Domstolens besvarelse

76 Da forordning nr. 1788/2003 udgør en integrerende del af den fælles landbrugspolitik, bemærkes, at Rådet på dette område har en skønsbeføjelse, og at domstolskontrollen af denne beføjelse begrænser sig til en kontrol af den åbenbare uhensigtsmæssighed af en på dette område vedtaget foranstaltning i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger (jf. i den retning dom af 5.3.2009, sag C-479/07, Frankrig mod Rådet, Sml. I, s. 2619, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

77 Det fremgår af denne doms præmis 47-49, at stabilisering af markedet for mælk udgør hovedformålet med forordning nr. 1788/2003, hvilket omfattes af målsætningen om stabilisering af markederne, som er udtrykkeligt fastsat i artikel 33, stk. 1, litra c), EF. Hertil kommer, som anført i denne doms præmis 4 og 50, at forfølgelsen af dette formål er af begrænset varighed.

78 Det følger nærmere bestemt af denne doms præmis 49, at det var nødvendigt at udstede forordning nr. 1788/2003 for at reducere uligevægten mellem udbud og efterspørgsel af mælk og mejeriprodukter og de deraf følgende strukturelle overskud med henblik på at opnå en bedre balance på markedet.

79 Endvidere har fællesskabslovgiver, således som generaladvokaten har bemærket i punkt 9 og 67 i forslaget til afgørelse, som alternativ til afgiftsordningen overvejet en sænkning af støtteprisen, hvilket ville have haft en større negativ indflydelse på indkomsten for mælkeproducenter end den indførte afgiftsordning.

80 Desuden er det i denne doms præmis 30-43 blevet bemærket, at den omstændighed, at en medlemsstat har et underskud, ikke har betydning for fastsættelsen af den nationale referencemængde.

81 Ifølge denne doms præmis 57 er forordning nr. 1788/2003 forenelig med formålene i artikel 33, stk. 1, litra a) og b), EF.

82 Det skal derfor konkluderes, at forordning nr. 1788/2003 ikke er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til forfølgelsen af formålet angående stabilisering af markederne.

83 Herefter skal det konkluderes, at gennemgangen af forordning nr. 1788/2003 i forhold til proportionalitetsprincippet intet har frembragt, der kan rejse tvivl om forordningens gyldighed.

Sagens omkostninger

84 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

1) **Den omstændighed, at Rådets forordning (EF) nr. 1788/2003 af 29. september 2003 om en afgift på mælk og mejeriprodukter ved fastsættelsen af den nationale referencemængde ikke tager i betragtning, at den pågældende medlemsstat har underskud, kan ikke rejse tvivl om, at forordningen er i overensstemmelse med de formål, der bl.a. er fastsat i artikel 33, stk. 1, litra a) og b), EF.**

2) **Gennemgangen af forordning nr. 1788/2003 i forhold til princippet om forbud mod forskelsbehandling har intet frembragt, der kan rejse tvivl om forordningens gyldighed.**

3) Gennemgangen af forordning nr. 1788/2003 i forhold til proportionalitetsprincippet har intet frembragt, der kan påvirke denne forordnings gyldighed.

Underskrifter