FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
V. TRSTENJAK
fremsat den 3. marts 2009 [1]

1. Indførelsen af en tillægsafgift på mælk har givet anledning til adskillige tvister, både på fællesskabsplan og på medlemsstatsniveau (de såkaldte »mælkekvote«-sager [2]). Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse omfatter fire spørgsmål stillet af Tribunale ordinario di Padova (herefter »den forelæggende ret«) om gyldigheden af Rådets forordning (EF) nr. 1788/2003 af 29. december 2003 om en afgift på mælk og mejeriprodukter [3]. Den forelæggende ret er i tvivl om foreneligheden mellem forordning nr. 1788/2003 og den fælles landbrugspolitiks (herefter »FLP«) formål samt principperne om ligebehandling og om proportionalitet.

2. Disse spørgsmål er stillet i en tvist mellem mælkeproducerende virksomheder, der er sagsøgere i tvisten i hovedsagen (herefter »sagsøgerne i hovedsagen«) og Cooperativa Milka 2000 (herefter »Cooperativa Milka«), der er sagsøgt i tvisten i hovedsagen.

3. Sagsøgerne i hovedsagen leverer deres mælkeproduktion til Cooperativa Milka. Cooperativa Milka har på grundlag af forordning nr. 1788/2003 opkrævet betaling af tillægsafgiften på mælk hos sagsøgerne i hovedsagen. Sagsøgerne i hovedsagen har hævdet, at forordning nr. 1788/2003 er ulovlig og derfor ikke kan udgøre en gyldig hjemmel for opkrævning af tillægsafgiften.

I — Retsforskrifter

4. I medfør af artikel 5, stk. 3, EF handler Fællesskabet kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne traktats mål.

1 — Originalsprog: tysk.
2 — R. Priebe giver et overblik over sagerne i E. Grabitz og M. Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, bind I, artikel 34, 21. Ajourført, punkt 61.
3 — EUT L 270, s. 123.

5. I henhold til artikel 33, stk. 1, EF har FLP 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.«

6. Artikel 34, stk. 1, EF bestemmer, at med henblik på at nå de i artikel 33 nævnte mål oprettes en fælles ordning af markederne for landbrugsvarer, som alt efter varernes art skal antage en af nedennævnte former:

»a) fælles konkurrenceregler

b) en tvungen samordning af de forskellige nationale markedsordninger

c) en europæisk markedsordning«.

7. Ifølge artikel 34, stk. 2, EF kan den fælles ordning under en af de i stk. 1 nævnte former omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 33 fastsatte mål, især prisregulering, støtte til såvel produktion som afsætning af de forskellige varer, oplagrings- og udligningsordninger samt fælles ordninger til stabilisering af ind- eller udførsel. Den

fælles ordning skal begrænses til at forfølge de i artikel 33 anførte mål og bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere.

II — Den fælles markedsordning for mælkesektoren og tillægsafgiften

8. Mælk har siden 1964 været genstand for en fælles markedsordning. Mælkeproduktionen har siden 1970'erne været større end efterspørgslen. De fremskridt, der er gjort inden for produktiviteten, er en af årsagerne til denne udvikling, men den kan ligeledes tilskrives det system, som den fælles markedsordning har indført, og som hviler på støttemekanismer, hvorved mælkeproducenterne sikres, at de kan sælge deres mælk eller mejeriprodukter til en bestemt pris. Denne mekanisme har tilskyndet mælkeproducenterne til ikke længere at producere i henhold til den reelle efterspørgsel, men i det væsentlige i henhold til muligheden for at afsætte deres mælk til støttepriser. Dette har medført, at der er opstået betydelig strukturel overkapacitet på mælkemarkedet. Udbuddet overstiger efterspørgslen i mærkbart omfang [4]. Fællesskabslovgiver har truffet forskellige foranstaltninger [5] i håb om at stabilisere markedet, hvilket ikke har haft den ønskede virkning.

9. Foranstaltningerne til støtte for mælkepriserne finansieres af Fællesskabets budget. Da markedsprisen på mælk lå betydeligt under støtteprisen, endte overproduktionen med at være meget tyngende for Fællesskabets budget. Fællesskabslovgiver var af den opfattelse, at denne økonomiske byrde kunne kompromittere FLP's fremtid. Fællesskabslovgiver planlagde to foranstaltninger for at løse problemet. Den ene bestod i at nedsætte støtteprisen, den anden i at indføre kvoter for at kontrollere produktionen. Fællesskabslovgiver valgte ved udstedelsen af forordning (EØF) nr. 856/84, som indfører en tillægsafgift på mælk for at genoprette ligevægten på markedet [6], løsningen med kvoter.

A — *Tillægsafgiften*

10. I henhold til forordning nr. 856/84 er der blevet fastsat individuelle og nationale referencemængder, ligesom Fællesskabet er garanteret en samlet mælkemængde. De nationale referencemængder svarer til en medlemsstats mælkeproduktion i løbet af et bestemt referenceår (enten 1981, 1982 eller 1983). I Italiens tilfælde er 1983 blevet anvendt som referenceår, fordi tallene for

4 — Om udviklingen på mælkemarkedet, jf. C. Trotman, *The Development of Milk Quotas in the U.K.*, Sweet & Maxwell, 1996, »Chapter 1, The Creation of Surplus Europe«, s. 1-17.

5 — Jf. f.eks. Rådets forordning (EØF) nr. 1079/77 af 17.5.1977 om en medansvarsafgift og om foranstaltninger til udvidelse af markederne for mælk og mejeriprodukter, EFT L 131, s. 6 og 7. Andre foranstaltninger er beskrevet af C. Trotman, nævnt ovenfor i fodnote 4, s. 11 ff.

6 — EFT L 90, s. 10-12.

1981 og 1982 var ugunstige. De nationale referencemængder er blevet revideret i årenes løb. De individuelle referencemængder svarer i princippet [7] til den mælkemængde, som producenterne producerede i referenceåret, eller som mælkeopkøberne købte i løbet af referenceåret. Den samlede mængde, som Fællesskabet er garanteret, bestod grundlæggende af de mængder, der blev produceret i de forskellige medlemsstater [8].

11. Der blev opkrævet en tillægsafgift, hvis den individuelle referencemængde blev overskredet. Det var på grund af denne tillægsafgift ikke længere rentabelt for den pågældende mælkeproducent at producere mælk ud over den referencemængde, der var fastsat for vedkommendes bedrift.

12. Tillægsafgiften blev oprindeligt indført for en periode på fem år ved forordning nr. 856/84. Den blev imidlertid fornyet først ved Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter [9], dernæst ved forordning nr. 1788/03, der har været i kraft siden 1. april 2004 [10]. Bestemmelserne om tillægsafgiften indeholdes i Rådets forordning nr. 1234/2007 af 22. oktober 2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) [11], som trådte i kraft den 1. januar 2008 [12].

B — *Forordning nr. 1788/2003*

13. I henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1788/2003 fastsættes de årlige nationale referencemængder for hver medlemsstat. De er opført i bilag I til forordning nr. 1788/2003. I henhold til artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1788/2003 kan de nationale reference-

7 — Medlemsstaterne kunne ligeledes anvende en del af deres garantimængde som national reserve, hvilket gav dem mulighed for at tilpasse de individuelle referencemængder til visse producenters særlige situation.

8 — Forhøjet med 1%.

9 — EFT L 405, s. 1-5.

10 — Artikel 27 i forordning nr. 1788/2003.

11 — EUT L 299, s. 1-149.

12 — Jf. artikel 66 ff. i forordning nr. 1234/2007.

mængder, der er fastsat i bilag I til forordning nr. 1788/2003, revideres under hensyn til den generelle markedssituation og særlige forhold i visse medlemsstater.

14. I henhold til artikel 1, stk. 2, sammenholdt med artikel 6 i forordning nr. 1788/2003 bliver mælkeproducenterne tildelt individuelle referencemængder, som samlet ikke kan overstige den nationale referencemængde. Hvis den nationale referencemængde overskrides, skal den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1788/2003 betale Fællesskabet en tillægsafgift, hvis beløb afhænger af overskridelsens størrelse. I henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1788/2003 fordeles denne afgift således helt mellem de producenter, der har medvirket til hver af overskridelserne af de nationale referencemængder. I henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1788/2003 er det den første opkøber, der i denne forbindelse har ansvaret for at opkræve de skyldige bidrag til afgiftens betaling hos producenterne.

15. Ifølge artikel 22 i forordning nr. 1788/2003 betragtes afgiften som en del af reguleringen af landbrugsmarkederne.

III — Tvistens baggrund, retsforhandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16. I mejeriårene 1995/1996 til 2003/2004 og i de følgende mejeriår overskred sagsøgerne i hovedsagen de referencemængder, der var blevet tildelt for mælkeleverancerne. Cooperativa Milka krævede som første opkøber af de pågældende mælkeleverancer, at sagsøgerne i hovedsagen betalte tillægsafgift. Sagsøgerne i hovedsagen bestred opkrævningen af tillægsafgift. De har i det væsentlige nedlagt påstand om, at den forelæggende ret fastslår, at Cooperativa Milka ikke er berettiget til at opkræve denne tillægsafgift hos dem. De har til støtte for denne påstand påberåbt sig, at forordning nr. 1788/2003 er ugyldig. Den forelæggende ret, som er i tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1788/2003, har forelagt Domstolen følgende spørgsmål med henblik på en præjudiciel afgørelse:

»1) Er Rådets forordning (EØF) nr. 1788/2003 af 29. september 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 […]

artikel 32 [EF] 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 (EØF) nr. 1788/2003 forenelig med […] artikel 33 [EF], 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 (EØF) nr. 1788/2003 forenelig med […] artikel 34 [EF], som bestemmer, at forfølgelsen af de i artikel 33 anførte mål »bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«, når 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 Rådets forordning nr. 1788/2003 af 29. september 2003 forenelig med princippet om proportionalitet som indeholdt i artikel 5 [EF] […], når denne begrænser Fællesskabets tiltag til »det omfang, der er nødvendigt for at nå denne traktats mål«, hvorimod den ensartede anvendelse af tillægsafgiften går ud over dette formål med en fælles markedsordning, fordi den, til skade for gennemsnittet af de ovennævnte italienske landbrugere, medfører en lav produktivitet, lav indtjening og nødvendigheden af et permanent behov for offentlig støtte?«

IV — Retsforhandlingerne for Domstolen

17. Den præjudicielle forelæggelse af 23. januar 2008 indgik til Domstolen den 28. januar 2008. Under de skriftlige retsforhandlinger har sagsøgerne i hovedsagen, Kommissionen og Rådet indgivet skriftlige bemærkninger. Repræsentanter for en af sagsøgerne i hovedsagen, Kommissionen og Rådet afgav mundtlige indlæg under retsmødet den 15. januar 2009.

V — Parternes påstande

18. *Sagsøgerne i hovedsagen* har gjort gældende, at den referencemængde, som Italien oprindeligt blev tildelt, byggede på forkerte oplysninger. Ifølge sagsøgerne afspejlede de statistiske oplysninger ikke på korrekt vis den reelle mælkeproduktion i Italien. De har endvidere påstået, at der ikke blev taget hensyn til det forhold, at den nationale mælkeproduktion i Italien var mindre end den nationale efterspørgsel, og at den derfor var en underskudsproduktion, mens den nationale mælkeproduktion i andre medlemsstater derimod overskred den nationale efterspørgsel. Ifølge sagsøgerne i hovedsagen gør virkningerne af disse oprindelige fejl sig fortsat gældende i dag trods de revisioner, som den Italien tildelte referencemængde efterfølgende har været genstand for.

19. Ifølge sagsøgerne i hovedsagen har denne situation den følge, at den nationale italienske produktion knapt tilfredsstiller 60% af den nationale efterspørgsel, hvilket indebærer, at der skal importeres mælk fra andre medlemsstater. I andre medlemsstater overstiger den nationale mælkeproduktion derimod klart den nationale efterspørgsel på mælk [13]. Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at da tillægsafgiften har til formål at begrænse overproduktionen af mælk, bør den ramme de mælkeproducenter, der er ansvarlige for denne overproduktion, hårdest.

20. Sagsøgerne har anført, at den manglende hensyntagen til forholdet mellem den nationale mælkeproduktion og den nationale efterspørgsel på mælk for det første er i strid med princippet om forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 34 EF, fordi den fører til, at forskellige situationer behandles ensartet, uden at det er berettiget af objektive årsager, uanset om det er på grundlag af princippet om regional specialisering eller om solidaritet mellem mælkeproducenterne. Sagsøgerne er af den opfattelse, at en hensyntagen til den nationale efterspørgsel ikke nødvendigvis er i strid med disse principper. De er af den opfattelse, at tillægsafgiften ligeledes indebærer forskelsbehandling, i det omfang den udgør en hindring for visse virksomheders udvikling og tilpasning til markedskravene.

13 — Ifølge sagsøgerne i hovedsagen er forholdet mellem den nationale mælkeproduktion og den nationale efterspørgsel på mælk 125% i Frankrig, 125% i Tyskland, ca. 360% i Irland og 230% i Danmark.

21. Sagsøgerne i hovedsagen har i øvrigt påberåbt sig en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Ifølge sagsøgerne rammer tillægsafgiften små mælkeproducenter meget hårdere end store, fordi den har meget større virkninger på de små producenters rentabilitet. De har anført, at de små mælkeproducenter kun kan overleve ved at forøge deres produktion.

22. Sagsøgerne i hovedsagen har endelig anført, at tillægsafgiften ikke er egnet til at gennemføre FLP's formål, nemlig en rationel udvikling af landbrugsproduktionen, en rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen og rimelige priser på landbrugsvarer til forbrugerne. Ifølge sagsøgerne forfølger tillægsafgiften kun et eneste formål, nemlig at stabilisere markederne, hvilket er til skade for de andre.

23. *Rådet* har for det første henledt opmærksomheden på, at der ved fastsættelsen af den nationale referencemængde for Italien ikke blev taget hensyn til 1981, således som det var tilfældet for andre medlemsstater, men til 1983, hvilket var mere fordelagtigt for Italien. Rådet har ligeledes anført, at de nationale referencemængder er blevet revideret i henhold til den generelle markedssituation og de særlige omstændigheder i visse medlemsstater.

24. Rådet er af den opfattelse, at den manglende hensyntagen til forholdet mellem den italienske mælkeproduktion og den nationale efterspørgsel på mælk i Italien ikke udgør forskelsbehandling. Denne omstændighed er ifølge Rådet uden betydning, fordi der foreligger en fælles markedsordning for mælk.

25. Ligeledes er forordning nr. 1788/2003 ifølge Rådet forenelig med FLP's formål. Mælkemarkedet var nemlig kendetegnet ved en betydelig overproduktion, og det var derfor væsentligt at stabilisere markederne. Dette formåls forening med FLP's øvrige formål er omfattet af en kompleks proces, i forbindelse med hvilken fællesskabslovgiver har en vid skønsbeføjelse. Rådet har anført, at selv om fællesskabsinstitutionerne bestemt ikke kan forfølge ét enkelt af FLP's formål og udelukke de øvrige, kan de imidlertid tildele et af disse formål en midlertidig fortrinsstilling, i det omfang situationen kræver det.

26. Rådet er endelig af den opfattelse, at proportionalitetsprincippet er overholdt. For det første har fællesskabslovgiver inden for FLP en vid skønsbeføjelse. Denne vedrører ikke kun arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang fastlæggelsen af de grundoplysninger, hvorpå de bygger. Fællesskabslovgiver kan derfor støtte sig til generelle konstateringer. For det andet indebærer det forhold, at mælkeproduktionen på nationalt plan er en underskudsproduktion i Italien, ikke, at forordning nr. 1788/2003 er i strid med proportionalitetsprincippet. Der kan nemlig kun være tale om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, hvis lovgivers valg var åbenbart uegnet til at gennemføre formålet med at stabilisere markederne, hvilket den forelæggende ret ikke har angivet.

27. Rådet har ligeledes anført, at forelæggelseskendelsen ikke støtter rettens opfattelse, hvorefter forordning nr. 1788/2003 varigt pålægger den gennemsnitlige italienske landmand en nedsat produktivitet, middelmådige indtægter og behovet for stedse at få offentlig støtte.

28. Ifølge *Kommissionen* er forordning nr. 1788/2003 forenelig med FLP's formål. For det første er spørgsmålet, om udbuddet og efterspørgslen på mælk er ligevægtigt i en bestemt medlemsstat, ikke relevant henset til FLP's formål, idet der foreligger en europæisk markedsordning for mælk. Fællesskabslovgivers stabiliseringsforanstaltninger er derfor rettet mod det europæiske marked i sin helhed og ikke mod de nationale markeder. Kommissionen er af den opfattelse, at fællesskabslovgiver i øvrigt har taget hensyn til FLP's øvrige formål i forordning nr. 1788/2003. Tillægsafgiften på mælk er ifølge Kommissionen den mest effektive foranstaltning til at dæmme op for overproduktionen af mælk. Den anden mulige foranstaltning, nemlig nedsættelse af interventionsprisen, ville have været endnu skrappere, fordi den ville havde haft meget mere ugunstige følger for mælkeproducenternes indtægter. Endvidere gør tillægsafgiften det også muligt at forfølge FLP's andre formål end den blotte stabilisering af markederne. Herudover har forelæggelseskendelsen ikke godtgjort modstriden mellem forordning nr. 1788/2003 og FLP's formål. Under alle omstændigheder kan fællesskabslovgiver tildele et af FLP's formål en midlertidig fortrinsstilling, i det omfang omstændighederne og den økonomiske sammenhæng berettiger det. Den alvorlige uligevægt mellem udbuddet og efterspørgslen på mælkemarkedet berettigede og berettiger fortsat tillægsafgiftens indførelse.

29. Ifølge Kommissionen er princippet om forbuddet mod forskelsbehandling heller ikke tilsidesat. Spørgsmålet, om et nationalt marked er et underskuds- eller et overskudsmarked, er irrelevant i forbindelse med en

fælles markedsordning. Under alle omstændigheder har Italien allerede draget fordel af en særlig gunstig behandling ved fastsættelsen af landets nationale referencemængde. I perioden omfattende mejeriårene 1984/85 til 2006/07 blev de nationale referencemængder for ti medlemsstater nedsat med gennemsnitligt 2%, mens Italiens referencemængde steg med 6%. Kommissionen har præciseret, at denne stigning imidlertid ikke tilskrives en forøget national efterspørgsel, men særlige omstændigheder. I øvrigt opfylder det forhold, at referenceværdien er forbundet med et bestemt års produktionsniveau, ifølge Kommissionen princippet om regional specialisering, som er et grundlæggende princip for fællesmarkedet, og som kræver, at produktionen kan foregå det mest hensigtsmæssige sted ud fra et økonomisk synspunkt. En hensyntagen til forholdet mellem produktionen og efterspørgslen på mælk på nationalt niveau er ikke forenelig med dette princip. Kommissionen har endvidere anført, at markedsordningen i mælkesektoren er kendetegnet ved støtte til landbrugsproduktionen og ved en overskudsproduktion. Under disse omstændigheder skal alle producenterne i Fællesskabet gøre en fælles indsats. Endelig indebærer det forhold, at tillægsafgiften kan have forskellige eftervirkninger på visse producenter eller medlemsstater, ifølge Kommissionen ikke forskelsbehandling. Referencemængderne hviler nemlig på objektive kriterier, der er tilpasset det formål, der skal opnås. Det kriterium, der bygger på produktionen i et referenceår, gør det muligt på et givent tidspunkt at tage hensyn til producenternes økonomiske betydning og de fordele, som de tildeles. Kommissionen har anført, at der herved må tages hensyn til, at fællesskabslovgiver råder over en vid skønsbeføjelse på det landbrugspolitiske område, hvilken ikke udelukkende finder anvendelse på arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også på fastlæggelsen af de grundoplysninger, hvorpå en foranstaltning bygger. Kommissionen har derfor konkluderet, at fællesskabslovgiver ligeledes kan støtte sig på generelle konstateringer.

30. Kommissionen har anført, at proportionalitetsprincippet heller ikke er tilsidesat. Fællesskabslovgiver har nemlig en vid skønsbeføjelse på grund af kompleksiteten i de politiske, økonomiske og sociale beslutninger, som der skal træffes. En foranstaltning fra fællesskabslovgivers side er derfor kun ulovlig, når den er åbenbart uegnet til at gennemføre det forfulgte formål. Kommissionen er af den opfattelse, at tillægsafgiften imidlertid er en foranstaltning, der er egnet til at gennemføre formålet med at stabilisere markederne, takket være en begrænsning af overproduktionen. Kommissionen har anført, at de andre foranstaltninger, der kunne have været planlagt, ikke ville have haft en tilsvarende effektivitet.

VI — Besvarelse af de præjudicielle spørgsmål

31. Den forelæggende ret ønsker med sine fire spørgsmål oplyst, om forordning nr. 1788/2003 [14] er gyldig, og om den derfor kan være hjemmel for de rettigheder, som Cooperativa Milka gør gældende mod sagsøgerne i hovedsagen. Den forelæggende ret er i tvivl om forordning nr. 1788/2003's forenelighed med FLP's formål, princippet om forbud mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet. Denne tvivl er i det væsentlige baseret på, at den nationale referencemængde for medlemsstaterne i henhold

14 — Den forelæggende rets spørgsmål henviser udelukkende til forordning nr. 1788/2003. Jeg skal derfor alene behandle denne forordning. De pågældende bestemmelser i forordning nr. 3950/92 og forordning nr. 1234/2007 forekommer mig imidlertid i det væsentlige sammenlignelige med bestemmelserne i forordning nr. 1788/2003.

til forordning nr. 1788/2003 fastsættes uden hensyntagen til forholdet mellem mælkeproduktionen og den nationale efterspørgsel på mælk i hver af de forskellige medlemsstater.

A — *Det første præjudicielle spørgsmål*

32. Den forelæggende ret ønsker med det første præjudicielle spørgsmål oplyst, om forordning nr. 1788/2003 er forenelig med FLP's formål. Den har herved henvist til artikel 32 EF. De af FLP's formål, som den forelæggende ret har omtalt, er imidlertid ikke formuleret i artikel 32 EF, men i artikel 33 EF. Den forelæggende rets første spørgsmål skal derfor forstås således, at det vedrører forordning nr. 1788/2003's forenelighed med FLP's formål som formuleret i artikel 33 EF.

33. Det fremgår af artikel 33 EF, at FLP har forskellige formål. De omfatter forøgelsen af landbrugets produktivitet, sikring af landbrugsbefolkningens rimelige levestandard, stabiliseringen af markederne, sikringen af forsyningerne og sikringen af rimelige priser på landbrugsvarer til forbrugerne.

34. Tillægsafgiftens første formål er at fjerne det strukturelle overskud på markedet for at begrænse uligevægten mellem udbuddet og efterspørgslen og for således at opnå en bedre balance på markedet [15]. Tillægsafgiften tjener derfor frem for alt markedernes stabilisering, det vil sige et af FLP's formål.

Foreneligheden mellem tillægsafgiften og FLP's formål

35. Det argument, hvormed der rejses tvivl om foreneligheden mellem forordning nr. 1788/2003 og FLP's formål, fordi forordningen udelukkende forfølger formålet med at stabilisere markederne til skade for alle de andre formål, er ugrundet.

36. Det må ved vurderingen af de formål, som forfølges gennem tillægsafgiften, ikke forglemmes, at tillægsafgiften er snævert forbundet med andre interventionsforanstaltninger i forbindelse med den fælles markedsordning for mælk. Således som det er forklaret ovenfor [16], støttes prisen på mælk med visse interventionsforanstaltninger. Disse foranstaltninger og andre foranstaltninger tilsigter at sikre mælkeproducenterne en rimelig leve-

15 — Jf. tredje betragtning til forordning nr. 1788/2003. Jf. vedrørende forordning nr. 857/84, som gjaldt forud herfor, ligeledes dom af 17.5.1988, sag 84/87, Erpelding, Sml. s. 2647, præmis 26.

16 — Jf. dette forslag til afgørelse, punkt 8.

standard. Hvis mælken produceres uden hensyntagen til den reelle efterspørgsel og udelukkende med henblik på at kunne sælges til en støttepris, er der en reel risiko for — hvilket situationen forud for tillægsafgiftens indførelse vidner om — at produktionen af have af mælk og bjerge af smør leder Fællesskabets budgetkapacitet til dets grænser. Den markedsstabilisering, der ønskes med tillægsafgiften [17], er også en betingelse for, at støtteforanstaltningerne for priserne kan finansieres [18]. Afgiften bidrager ligeledes til at sikre mælkeproducenterne en rimelig levestandard til en udgift, der kan bæres af fællesskabsbudgettet. Det giver i øvrigt mulighed for en rationel udvikling af mælkeproduktionen [19]. Tillægsafgiften forfølger derfor ikke udelukkende formålet med stabilisering af mælkemarkedet.

37. Jeg skal subsidiært anføre, at selv om formålet med stabilisering af markederne var det eneste forfulgte, ville dette ikke nødvendigvis indebære en tilsidesættelse af artikel 33 EF. Fællesskabslovgiver råder over en vid skønsbeføjelse ved gennemførelsen af FLP. Dette svarer til det politiske ansvar, som artikel 32 EF ff. indrømmer lovgiver på dette område [20]. Fællesskabslovgiver skal ganske vist i forbindelse med dette skøn sikre, at FLP's (undertiden modstridende) formål forenes [21]. Der kan herved tildeles et af FLP's formål en midlertidig fortrinsstilling, når de faktiske eller økonomiske omstændigheder kræver det [22]. Fællesskabslovgiver krænker dermed kun grænserne for skønsbeføjelsen, når isoleret set et af FLP's formål forfølges på en måde, der (varigt) kompromitterer gennemførelsen af andre formål.

38. I en sammenhæng med overproduktion og strukturel overkapacitet på mælkemarkedet er det berettiget at opkræve en tillægsafgift for at stabilisere markederne. Forordning nr. 1788/2003's begrænsede gyldighedsperiode [23] er allerede et tegn på, at dette formål ikke forfølges på bekostning af den varige udelukkelse af andre af FLP's formål. Tillægsafgiftens midlertidige karakter bekræftes ligeledes af det forhold, at Rådet den 20. november 2008 forudsatte dens fuldstændige ophævelse i 2015.

17 — Dom af 19.3.1992, sag C-311/90, Hierl, Sml. I, s. 2061, præmis 10.

18 — Erpelding-dommen, nævnt i fodnote 15 ovenfor, præmis 26.

19 — Erpelding-dommen, nævnt i fodnote 15 ovenfor, præmis 26, og dom af 13.7.1995, forenede sager T-466/93, T-469/93, T-474/93 og T-477/93, O'Dwyer m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 2071, præmis 82.

20 — R. Priebe, nævnt i fodnote 2 ovenfor, artikel 33, punkt 13, henleder opmærksomheden på det forhold, at man ikke kan finde så bredt formulerede formål for andre af Fællesskabets politikker.

21 — Hierl-dommen, nævnt i fodnote 17 ovenfor, præmis 13, dom af 11.3.1987, forenede sager 279/84, 280/84, 285/84 og 286/84, Rau Lebensmittelwerke m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1069, præmis 21, og dommen i sagen O'Dwyer m.fl. mod Rådet, nævnt i fodnote 19 ovenfor, præmis 80.

22 — Rau Lebensmittelwerke-dommen, nævnt i fodnote 21 ovenfor, præmis 21, og dom af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 10.

23 — Jf. artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1788/2003. R. Priebe, nævnt i fodnote 2 ovenfor, artikel 33, punkt 3, bemærker med rette, at prioriteterne ligeledes kan fastsættes med en forholdsvis lang varighed, når og i det omfang den økonomiske situation kræver det.

Foreneligheden mellem de nationale referencemængder og FLP's formål

39. Den forelæggende rets tvivl om, hvorvidt forordning nr. 1788/2003 er forenelig med FLP's formål, er i det væsentlige baseret på, at den nationale referencemængde for Italien blev fastsat på grundlag af forkerte oplysninger, og at disse oplysninger fortsat har virkninger i dag. Denne tvivl forekommer mig heller ikke berettiget.

40. Det kriterium, der bygger på den realiserede produktion i en referenceperiode, forekommer mig ikke at være i strid med FLP's formål.

41. Det kriterium, der bygger på den realiserede produktion i en referenceperiode, gør det muligt at tage hensyn til princippet om specialisering af produktionen på Fællesskabets indre marked. Det hviler på ideen om, at en af de økonomiske fordele ved det indre marked er, at produktionen kan gennemføres på det økonomisk mest hensigtsmæssige sted. Sagsøgerne i hovedsagen har herimod anført, at mælkeproduktionsniveauet i de forskellige medlemsstater ikke nødvendigvis angiver det sted, hvor produktionsprocessen har været den mest effektive. Selv om mælkeproduktionen bestemt ikke er et område, hvor markedskræfterne har helt frit spil, udgør den regionale fordeling i Fællesskabet i en referenceperiode imidlertid et forsvarligt udgangspunkt, som ikke blot tilgodeser den territoriale specialisering, men også andre aspekter, der skal tages i betragtning i forbindelse med FLP.

42. Henvisningen til et bestemt år (»referenceåret«) gør det faktisk muligt at tage hensyn til mælkeproducenternes økonomiske kapacitet og de fordele, som mælkeproducenterne og medlemsstaterne på et givent tidspunkt har haft af ordningen. Kriteriet med den producerede mælkemængde i et referenceår garanterer således, at tillægsafgiften ikke fører til, at mælkeproducenterne i de forskellige stater fratages en rimelig levestandard.

43. En sådan konklusion gør det i øvrigt også muligt at tilgodese princippet om solidaritet mellem mælkeproducenter. Mælkeproducenterne modtager en økonomisk støtte fra

fællesskabsbudgettet. Hvis tillægsafgiften i princippet har til formål at begrænse overproduktionen på mælkemarkedet og at opretholde fællesskabsbudgettets bidrag på et niveau, der kan finansieres, må det derfor antages, at en hensyntagen til den nationale og individuelle produktion i en referenceperiode eller den forholdsmæssige forøgelse eller nedsættelse af de tildelte referencemængder er udtryk for, at alle mælkeproducenter i Fællesskabet gør en indsats for at opnå solidaritet [24].

44. Forholdet mellem mælkeproduktionen og efterspørgslen på mælk i Italien er i øvrigt efter min opfattelse ikke en omstændighed, som lovgiver absolut skulle tage i betragtning ved udstedelsen af forordning nr. 1788/2003.

45. Fællesskabslovgiver kan bestemt, selv i forbindelse med en europæisk markedsordning, foretage en regional sondring, i det omfang den pågældende vare, markedsstrukturen eller andre objektive årsager, der er relevante for gennemførelsen af FLP, kræver det. Det forekommer mig, at en sondring i forhold til medlemsstaternes territorier ikke grundlæggende er udelukket, selv om denne form for sondring tilsyneladende er i strid med en fælles markedsordning [25].

46. Den nationale efterspørgsel på en vare er imidlertid ikke et forhold, som skal tages i betragtning ved en fælles markedsordning. En hensyntagen til den nationale efterspørgsel strider snarere mod princippet om specialisering af produktionen på det europæiske indre marked [26]. Efterspørgslen på mælk i en medlemsstat og varianterne heraf siger nemlig intet om, hvorvidt mælkeproduktionen er særligt fordelagtig i denne medlemsstat. En hensyntagen til den nationale efterspørgsel risikerer derfor at begrænse de iboende fordele ved en specialisering på et indre marked.

47. Endelig kan jeg ikke (ud over den manglende hensyntagen til den nationale efterspørgsel, som med urette er blevet kritiseret) finde yderligere forhold, der angiver, at de i Italien gældende referencemængder i medfør af forordning nr. 1788/2003 hviler på forkerte oplysninger.

24 — Jf. i denne henseende, dom af 9.7.1985, sag 179/84, Bozzetti mod Invernizzi, Sml. s. 2301, præmis 32), og dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt i fodnote 22 ovenfor, præmis 29.

25 — Jf. dette forslag til afgørelse, punkt 41-43.

26 — Jf. herom, dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt i fodnote 22 ovenfor, præmis 25, og dommen i sagen O'Dwyer m.fl. mod Rådet, nævnt i fodnote 19 ovenfor, præmis 113.

Rådet og Kommissionen har henledt opmærksomheden på, at 1983 blev anvendt som referenceår for Italien, efter at det havde vist sig, at tallene for 1981 var mindre fordelagtige for landet. Der er intet forhold, som angiver, at de grundoplysninger, som forordning nr. 1788/2003 støttes på, var forkerte. Fællesskabslovgiver udøver ikke et fejlskøn ved at basere sig på statistiske oplysninger. I medfør af fast retspraksis finder fællesskabslovgivers skønsbeføjelse inden for FLP ikke kun anvendelse på arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal træffes, men i et vist omfang også på fastlæggelsen af grundoplysningerne i denne forstand [27].

Konklusion

48. Hverken tillægsafgiften som sådan eller den manglende hensyntagen ved fastsættelsen af de nationale referencemængder til forholdet mellem mælkeproduktionen og efterspørgslen på mælk i en medlemsstat forekommer mig derfor at være uforenelig med FLP's formål som fastsat i artikel 33 EF.

B — *Det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål*

49. Den forelæggende ret ønsker med det *andet spørgsmål* oplyst, om forordning nr. 1788/2003 er forenelig med lighedsprincippet. Retten har herved henvist til artikel 33 EF. Lighedsprincippet er imidlertid fastsat i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF. Den forelæggende rets andet spørgsmål må derfor forstås således, at det vedrører forordning nr. 1788/2003's forenelighed med lighedsprincippet som fastsat i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF [28]. Den forelæggende ret ønsker med det *tredje spørgsmål* oplyst, om forordning nr. 1788/2003 tilsidesætter princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF, idet den kræver et ensartet bidrag fra producenterne, uanset om de tilhører overskudslande eller underskudslande. Det andet og det tredje spørgsmål er derfor begge koncentreret om foreneligheden mellem forordning nr. 1788/2003 og lighedsprincippet i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF. Jeg skal derfor behandle dem samlet.

27 — Dom af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 25.

28 — Hvad angår det andet præjudicielle spørgsmål må den forelæggende rets omtale af lighedsprincippet forstås som en henvisning til det generelle lighedsprincip, hvorfor jeg skal anføre, at princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF kun er et specifikt udtryk for det generelle lighedsprincip, jf. dom af 25.11.1986, sag 201/85, Klensch m.fl., Sml. s. 3477, præmis 9.

50. For den forelæggende ret indebærer det forhold, at den nationale referencemængde fastsættes uden hensyntagen til forholdet mellem produktionen og efterspørgslen på mælk i en medlemsstat, forskelsbehandling af de italienske mælkeproducenter. Jeg ser dog ingen tilsidesættelse af lighedsprincippet.

51. I medfør af lighedsprincippet i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF er enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere forbudt. Princippet om forbud mod forskelsbehandling forbyder således, at ensartede situationer behandles forskelligt, og forskellige situationer behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet [29].

52. Jeg har allerede anført [30], at fællesskabslovgiver på FLP-området råder over en vid skønsbeføjelse, som svarer til det politiske ansvar, denne indrømmes i traktatens artikel 32 ff. Der skal ligeledes tages hensyn til denne skønsbeføjelse i forbindelse med artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF [31].

53. Jeg betvivler for det første, at den manglende hensyntagen ved fastsættelsen af de nationale referencemængder til forholdet mellem produktionen og efterspørgslen på mælk i de forskellige medlemsstater kan anses for at indebære en ensartet behandling af forskellige situationer i den i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF omhandlede forstand.

54. Efter min opfattelse er det forhold, at to situationer, der indeholder et forskelligt forhold, skal behandles ensartet, ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at ligebehandlingsprincippet finder anvendelse. En ensartet behandling af forskellige situationer kan nemlig kun antages, når det forhold, hvorved de to situationer adskiller sig indbyrdes, er relevant henset til gældende bestemmelser i fællesskabsretten og de formål, som de forfølger [32]. Det forekommer mig derfor, at en ensartet behandling af forskellige situationer i den i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF omhandlede forstand ikke indtræder, hvis forholdet mellem produktionen og efterspørgslen på mælk i de forskellige medlemsstater ikke er relevant i forbindelse med FLP's artikel 32 EF ff. Denne relevans er navnlig afhængig af FLP's formål.

29 — Hierl-dommen, nævnt i fodnote 17 ovenfor, præmis 18, og dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt i fodnote 22 ovenfor, præmis 25.

30 — Dette forslag til afgørelse, punkt 37.

31 — Dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14.

32 — R. Hernu, *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, s. 357, antager, at der ikke er nogen lighed eller særegenhed ved situationerne som sådan, men udelukkende i henhold til reglens genstand og formål.

55. Som jeg tidligere har redegjort for [33], er en hensyntagen til forholdet mellem den nationale produktion og efterspørgsel på mælk ikke en omstændighed, som absolut skal tages i betragtning i forbindelse med den fælles markedsordning, men snarere et forhold, der strider mod princippet om regional specialisering, og som derfor ikke skal tages i betragtning i en fælles markedsordning. Efter min opfattelse kan den manglende hensyntagen, så meget desto mere af denne årsag, ikke anses for at indebære en ensartet behandling af forskellige situationer i den i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF omhandlede forstand.

56. Selv om den manglende hensyntagen til forholdet mellem produktionen og efterspørgslen på mælk skal anses for at udgøre en ensartet behandling af forskellige situationer i den i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF omhandlede forstand, er denne ensartede behandling objektivt begrundet af ovenstående årsager.

57. Jeg skal derfor fastslå, at forordning nr. 1788/2004 ligeledes er forenelig med ligebehandlingsprincippet i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF [34].

C — *Det fjerde præjudicielle spørgsmål*

58. Den forelæggende ret ønsker med det fjerde præjudicielle spørgsmål oplyst, om forordning nr. 1788/2003 er forenelig med proportionalitetsprincippet i artikel 5, stk. 3, EF.

Undersøgelseskriterier

59. I henhold til artikel 5, stk. 3, EF må Fællesskabet kun handle i det omfang, det er nødvendigt for at nå traktatens mål. Proportionalitetsprincippet i artikel 5, stk. 3, EF finder anvendelse, når fællesskabsinstitutionernes foranstaltninger gør indgreb i individers grundlæggende rettigheder [35] eller i medlemsstaters interesser [36].

33 — Dette forslag til afgørelse, punkt 44-46.

34 — Det forhold, at opkrævningen af tillægsafgiften har vægtige følger for visse mælkeproducenter, udgør ikke forskelsbehandling i den i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF omhandlede forstand. Dette aspekt kan imidlertid spille en rolle i forbindelse med forholdsmæssigheden. Jf. om spørgsmålet om forholdsmæssighed, punkt 58-72 i dette forslag til afgørelse.

35 — Dom af 5.10.1994, sag C-404/92 P, X mod Kommissionen, Sml. I, s. 4737, præmis 18.

36 — R. Priebe, nævnt i fodnote 2 ovenfor, artikel 37, punkt 26b.

60. Foreneligheden mellem en af fællesskabsinstitutionernes foranstaltninger og proportionalitetsprincippet forudsætter, at denne foranstaltning er egnet til og nødvendig for at opfylde de lovligt forfulgte formål, og at den ikke udgør et uforholdsmæssigt indgreb i forhold til disse formål i individets rettigheder eller medlemsstatens interesser [37]. Ved undersøgelsen af forholdsmæssigheden af foranstaltninger, der er omfattet af FLP, har Domstolen imidlertid delvist [38] gennemført en begrænset kontrol med spørgsmålet, om foranstaltningen var åbenbart uegnet til at opnå de af lovgiver forfulgte formål. Domstolen har begrundet denne begrænsede kontrol af forholdsmæssigheden med den vide skønsbeføjelse, som fællesskabslovgiver har på området for FLP [39].

61. Denne begrundelse forekommer mig ikke overbevisende. Således som generaladvokat Sharpston klart har anført i sit forslag til afgørelse i Zuckerfabrik Jülich-sagen, udelukker den vide skønsbeføjelse, som fællesskabslovgiver råder over, ikke en domstolskontrol med foranstaltningerne [40]. Jeg deler denne opfattelse og skal desuden fremføre følgende forhold.

62. Jeg kan for det første ikke indse, hvorfor fællesskabslovgivers vide skønsbeføjelse på området for FLP nødvendigvis skal føre til, at kontrollen med forholdsmæssigheden i tre faser (egnethed, nødvendighed og ikke-uforholdsmæssighed) begrænses til én fase, nemlig kontrollen med den pågældende foranstaltnings egnethed. Jeg kan bestemt forstå de forbehold, der kan være mod en for dybtgående domstolskontrol af akter, der er vedtaget af fællesskabslovgiver. Det er ikke Domstolens rolle at erstatte fællesskabslov-

37 — Dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder HS Kraftfutter, Sml. s. 2237, præmis 21), dommen i sagen O'Dwyer m.fl. mod Rådet, nævnt i fodnote 19 ovenfor, præmis 107. Artikel 5, stk. 3, EF forstås på denne måde, selv om betingelsen om foranstaltningens forholdsmæssige karakter ikke fremgår direkte af bestemmelsens ordlyd, jf. B. Schima i H. Mayer, *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag*, artikel 5, 50. ajourført udgave, punkt 44.

38 — Domstolen har imidlertid anvendt et strengere kontrolkriterium i andre sager, således f.eks. i dom af 27.6.1990, sag C-118/89, Lingenfelser, Sml. I, s. 2637, præmis 12-14, af 21.1.1992, sag C-319/90, Pressler, Sml. I, s. 203, præmis 12-17, og af 6.7.2000, sag C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, Sml. I, s. 5461, præmis 35 og 36.

39 — Jf. f.eks. Schräder HS Kraftfutter-dommen, nævnt i fodnote 37 ovenfor, præmis 22, dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa, Sml. I, s. 4023, præmis 13 ff., og dommen i sagen O'Dwyer m.fl. mod Rådet, nævnt i fodnote 19 ovenfor, præmis 107.

40 — Sag C-5/06, Sml. I, s. 3231, punkt 65: »[…] Dette giver imidlertid ikke fællesskabslovgiver carte blanche på landbrugsområdet. Domstolen har ikke udelukket domstolsprøvelse af institutionernes udøvelse af deres vide skøn. Hvis en sådan prøvelse skal have nogen værdi, må det være muligt for Domstolen at gribe ind, når beregningsmetoden for en produktionsafgift, der har til formål at være et middel til, at producenterne bærer omkostningerne for Fællesskabet ved afsætning af overskudsproduktion, som i disse sager åbenbart fører til en for høj afgift og således lægger en uforholdsmæssig byrde på producenterne.«

givers sociale, økonomiske eller politiske beslutninger med dens egne afgørelser [41]. En acceptabel løsning over for disse forbehold kan være at begrænse kontrollen til spørgsmålet om, at de pågældende foranstaltninger ikke er *åbenbart* unødvendige eller uforholdsmæssige og under kontrollen tage hensyn til fællesskabslovgivers prærogativ til at vurdere de faktiske omstændigheder og til lovgivers vide skønsbeføjelse ved valget af foranstaltninger [42]. Denne metode gør det muligt at sikre overholdelsen af lovgivers politiske råderum.

63. Den fremgangsmåde, hvorefter kontrollen med forholdsmæssigheden skal begrænses til en foranstaltnings åbenbare uegnethed, strider mod det forhold, at betingelserne om egnethed, nødvendighed og forholdsmæssighed ikke er udtryk for en rangordning af de forskellige bestanddele i et og samme begreb, hvis grænser kan variere alt efter rækkevidden af den af Domstolen foretagne kontrol. Undersøgelsen af en foranstaltnings nødvendighed og forholdsmæssighed har derimod i forhold til undersøgelsen af egnetheden en væsentlig betydning for beskyttelsen af individet. Det er udelukkende ved kontrollen af nødvendigheden og forholdsmæssigheden, at de af fællesskabslovgiver forfulgte formål og individets rettigheder sættes »i forhold til hinanden«. Hvis Domstolen alene undersøger en foranstaltnings egnethed, gennemfører den ikke en kontrol af forholdsmæssigheden, men udelukkende en objektiv kontrol af udøvelsen af skønsbeføjelsen, som ikke omfatter noget forhold til beskyttelse af individet [43]. Da opkrævningen af tillægsafgiften kan gøre mærkbart indgreb i mælkeproducenternes rettigheder, forekommer det mig væsentligt, netop på dette område, ikke at begrænse kontrollen med forholdsmæssigheden til en objektiv kontrol af udøvelsen af skønsbeføjelsen.

64. Jeg skal derfor fastslå, at det ikke er min opfattelse, at det er korrekt at begrænse kontrollen med en foranstaltnings forholdsmæssighed på området for FLP til en undersøgelse af, om foranstaltningen er åbenbart uegnet. Jeg skal derfor nu undersøge, om opkrævningen af tillægsafgiften og fastsættelsen af referencemængder i forhold til de af fællesskabslovgiver forfulgte formål forekommer åbenbart egnede, åbenbart unødvendige eller åbenbart uforholdsmæssige, hvorved jeg skal præcisere, at jeg under hver

41 — Vedrørende disse forbehold, jf. navnlig F. Jacobs, »Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law« i E. Ellis, *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart, 1999, s. 1 ff., på s. 20, som imidlertid bemærker, at visse af årsagerne til nationale domstoles begrænsede kontrol er forbundet med strukturen i og den historiske udvikling af retsordenerne, hvorfor de ikke nødvendigvis overføres på fællesskabsretten. Jf. også B. Schima, nævnt i fodnote 17 ovenfor, punkt 48, som bemærker, at det er fællesskabslovgiver, der i første omgang sikrer overholdelsen af proportionalitetsprincippet, og at Domstolen ikke uden videre kan sætte sin egen opfattelse i stedet for lovgivers.

42 — Jf. herom, J. Rivers, »Proportionality and discretion in international and European law« i *Transnational constitutionalism*, Cambridge University Press 2007, s. 114 ff. og s. 120 ff., som navnlig sondrer mellem »policy-choice discretion« og »evidential discretion«.

43 — Jf. også i denne henseende, T. Danwitz, »Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht«, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, s. 396, som bemærker, at en sådan fremgangsmåde har den virkning at begrænse proportionalitetsprincippet ved kontrollen med udøvelsen af skønsbeføjelsen.

fase af denne undersøgelse tager hensyn til fællesskabslovgivers prærogativ hvad angår vurderingen af de faktiske omstændigheder og den vide skønsbeføjelse.

Undersøgelse af overholdelsen af proportionalitetsprincippet

65. Det fremgår af nævnte årsager, at hverken tillægsafgiften som sådan [44] eller fastsættelsen af nationale referencemængder [45] er åbenbart uegnede til at opnå FLP's formål.

66. Jeg kan i øvrigt ikke se noget forhold, som kan angive, at opkrævningen af tillægsafgiften og fastsættelsen af nationale referencemængder ikke var åbenbart nødvendige. En foranstaltning er nødvendig, når den blandt flere foranstaltninger, der er egnede til at opnå formålet, er den mindst bebyrdende for den berørte interesse eller retlige gode [46].

67. Således som Rådet og Kommissionen har redegjort for, har fællesskabslovgiver blandt andet planlagt at nedsætte støttepriserne som et alternativ til tillægsafgiftens indførelse. Fællesskabslovgiver valgte imidlertid tillægsafgiften, idet en nedsættelse af støttepriserne ville have haft mere ugunstige følger for mælkeproducenternes indtægt end tillægsafgiftens indførelse.

68. For så vidt angår fastsættelsen af den nationale referencemængde kan en metode, som tager hensyn til forholdet mellem mælkeproduktionen og efterspørgslen på mælk i de forskellige medlemsstater, ikke anses for en mindre bebyrdende foranstaltning, da der herved af nævnte årsager [47] navnlig ikke kan tages hensyn til princippet om regional specialisering og princippet om solidaritet mellem mælkeproducenter.

69. Endelig er de uhensigtsmæssigheder, som foranstaltningen fremkalder, ikke åbenbart uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte formål.

70. Jeg skal for det første anføre, at Fællesskabets budgetkapacitet nåede sin grænse inden tillægsafgiftens indførelse på grund af en overproduktion af mælk, som ikke beroede på den reelle efterspørgsel, men på muligheden for at sælge mælk til en støttepris. Et af formålene med forordning nr. 1788/2003 er at

44 — Jf. dette forslag til afgørelse, punkt 35-38.

45 — Jf. dette forslag til afgørelse, punkt 39-47.

46 — Schräder HS Kraftfutter-dommen, nævnt i fodnote 37 ovenfor, præmis 21, og dommen i sagen O'Dwyer m.fl. mod Rådet, nævnt i fodnote 19 ovenfor, præmis 107.

47 — Dette forslag til afgørelse, punkt 39-46.

holde støtteforanstaltningernes omkostninger inden for grænser, der kan finansieres. Hvis denne korrektionsmekanisme har den virkning at begrænse mælkeproducenternes mulighed for fortjeneste, er der tale om en følge, som de grundlæggende må godtage på grund af den almene interesse i at styre fødevareproduktionen på den ene side og muligheden for at finansiere omkostningen på den anden side [48].

71. Hvad angår den italienske rets argument, hvorefter mindre italienske mælkeproducenter ikke kan overleve uden at øge deres produktion eller varigt være begrænset til en middelmådig produktion og tilsvarende indtægter og underlagt behovet for stedse at modtage offentlig støtte, skal jeg anføre følgende: En af tillægsafgiftens hovedårsager er at opretholde niveauet for de prisstøtteforanstaltninger, som skal garantere mælkeproducenterne en rimelig levestandard, således at disse kan finansieres. Uden støttemekanismen kan det forudses, at konkurrencen mellem producenterne for så vidt angår den masseproducerede, hovedsageligt homogene vare, som mælk er, hovedsagelig vil rette sig mod prisen. Da de små mælkeproducenter sandsynligvis ikke kan realisere samme driftsfordele som store mælkeproducenter, vil en forøgelse af de individuelle referencemængder snarere begunstige de store producenter. Tillægsafgiften garanterer således funktionen af en ordning, som ligeledes giver mindre mælkeproducenter mulighed for at opnå en rimelig levestandard. Fastsættelsen af referencemængden kan derfor ikke af denne årsag anses for at straffe de mindre mælkeproducenter på åbenbar uforholdsmæssig vis. Endvidere skal jeg nævne, at primærrettens bestemmelser om FLP ikke har til formål at begunstige de mindst rentable bedrifter.

Konklusion

72. Jeg mener derfor, at forordning nr. 1788/2003 ikke gør indgreb i mælkeproducenternes rettigheder eller interesser på en måde, som er i strid med proportionalitetsprincippet, hvorfor den er forenelig med artikel 5, stk. 3, EF [49].

D — *Sammenfatning*

73. Sammenfattende fastslår jeg, at forordning nr. 1788/2003 hverken tilsidesætter FLP's formål, princippet om forbud mod forskelsbehandling eller proportionalitetsprincippet.

48 — Dommen i sagen O'Dwyer m.fl. mod Rådet, nævnt i fodnote 19 ovenfor, præmis 89.

49 — Jf. i denne retning, også dom af 25.3.2004, forenede sager C-231/00, C-303/00 og C-451/00, Cooperativa Lattepiù m.fl., Sml. I, s. 2869, præmis 73, om forordning nr. 3950/92.

VII — Forslag til afgørelse

74. På baggrund af nævnte betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af den nationale ret stillede spørgsmål således:

»Rådets forordning (EF) nr. 1788/2003 af 29. december 2003 om en afgift på mælk og mejeriprodukter er forenelig med den fælles landbrugspolitiks formål som fastsat i artikel 33 EF, ligebehandlingsprincippet i artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF og proportionalitetsprincippet i artikel 5, stk. 3, EF, selv om der ikke er foretaget en revision af de nationale referencemængder med henblik på hensyntagen til forholdet mellem mælkeproduktionen og efterspørgslen på mælk i en medlemsstat.«