CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
V. TRSTENJAK
van 3 maart 2009 [1]

1. De invoering van een extra heffing op melk heeft in het verleden zowel op communautair als op nationaal niveau tot een groot aantal rechtsgeschillen (de zogenoemde melkquotazaken) geleid. [2] Het verzoek om een prejudiciële beslissing van het Tribunale ordinario di Padova (hierna: „verwijzende rechter") omvat vier vragen betreffende de geldigheid van verordening (EG) nr. 1788/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van een heffing in de sector melk en zuivelproducten [3]. De verwijzende rechter betwijfelt of verordening nr. 1788/2003 verenigbaar is met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna: „GLB"), alsook met het beginsel van gelijke behandeling en het evenredigheidsbeginsel.

2. Deze vragen rijzen in het kader van een geding tussen melkproducenten, de verzoekende partijen in het hoofdgeding (hierna: „verzoeksters in het hoofdgeding"), en Cooperativa Milka 2000 (hierna: „Cooperativa Milka"), verweerster in het hoofdgeding.

3. Verzoeksters in het hoofdgeding leveren de door hen geproduceerde melk aan Cooperativa Milka. Op grond van verordening nr. 1788/2003 vordert Cooperativa Milka van verzoeksters in het hoofdgeding betaling van de extra heffing op melk. Verzoeksters in het hoofdgeding stellen dat verordening nr. 1788/2003 onrechtmatig is, zodat zij niet kan dienen als grondslag voor de vaststelling van de extra heffing.

I — Toepasselijke bepalingen

4. Artikel 5, derde alinea, EG bepaalt dat het optreden van de Gemeenschap niet verder gaat dan wat nodig is om de doelstellingen van het EG-Verdrag te verwezenlijken.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.
2 — Zie voor een overzicht Priebe, R., in Grabitz, E., en Hilf, M., *Das Recht der Europäischen Union*, boekdeel I, artikel 34, 21e supplement, punt 61.
3 — PB L 270, blz. 123.

5. Volgens artikel 33, lid 1, EG heeft het GLB ten doel:

„a) de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren;

b) aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn;

c) de markten te stabiliseren;

d) de voorziening veilig te stellen;

e) redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren."

6. Artikel 34, lid 1, EG bepaalt dat een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten tot stand kan worden gebracht om de in artikel 33 EG gestelde doeleinden te bereiken. Naargelang van de producten kan deze ordening een van de volgende vormen aannemen:

„a) gemeenschappelijke regels inzake mededinging;

b) verplichte coördinatie van de verschillende nationale marktorganisaties;

c) een Europese marktorganisatie."

7. Volgens artikel 34, lid 2, EG kan de gemeenschappelijke ordening in een van de in artikel 34, lid 1, EG vermelde vormen alle maatregelen meebrengen welke noodzakelijk zijn om de in artikel 33 EG omschreven doelstellingen te bereiken, met name prijsregelingen, subsidies zowel voor de productie als voor het in de handel brengen van de verschillende producten, systemen van voorraadvorming en opslag en gemeenschappelijke organisatorische voorzieningen voor de stabilisatie van de in- of uitvoer. De gemeen-

schappelijke ordening moet zich beperken tot het nastreven van de in artikel 33 EG genoemde doeleinden en elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap uitsluiten.

II — De gemeenschappelijke marktordening voor melk en de extra heffing

8. Sinds 1964 bestaat er een gemeenschappelijke marktordening voor melk. Vanaf de jaren zeventig is de melkproductie groter dan de vraag naar melk. Een oorzaak daarvan is de omstandigheid dat de melkproductie met de jaren efficiënter is geworden. Een andere oorzaak was de structuur van de gemeenschappelijke marktordening, die de melkproducenten middels steunmechanismen gegarandeerde, melk of zuivelproducten tegen een bepaalde prijs te kunnen verkopen. Dit had als gevolg, dat de melkproducenten hun productie niet meer afstemden op de werkelijke vraag, maar in de eerste plaats op de mogelijkheid, de melk tegen de steunprijs te kunnen verkopen. Hierdoor ontstond een aanzienlijke structurele overcapaciteit op de melkmarkt; het aanbod was veel groter dan de vraag. [4] Verschillende maatregelen van de gemeenschapswetgever [5] hadden niet het gewenste effect van marktstabilisatie.

9. De prijsondersteunende maatregelen voor melk worden met communautaire middelen gefinancierd. Aangezien de marktprijs voor melk veel lager was dan de steunprijs, drukte de overproductie zwaar op de begroting van de Gemeenschap. De gemeenschapswetgever was van mening dat dit een gevaar zou kunnen gaan vormen voor de toekomst van het GLB. Hij overwoog twee maatregelen om dit probleem aan te pakken, namelijk de verlaging van de steunprijs, dan wel de invoering van quota ter beheersing van de productie. Bij verordening (EEG) nr. 856/84 werd een extra heffing op melk vastgesteld om het marktevenwicht te herstellen [6], en koos de gemeenschapswetgever dus voor de quotaoplossing.

A — *De extra heffing*

10. Overeenkomstig verordening nr. 856/84 werden individuele en nationale referentiehoeveelheden vastgesteld, alsook een gegarandeerde totale hoeveelheid voor de Gemeenschap. De nationale referentiehoeveelheden stemden overeen met de melkproductie in een lidstaat in een bepaald referentiejaar (1981, 1982 of 1983). Aangezien de gegevens voor 1981 en 1982 voor Italië ongunstig waren, werd 1983 gekozen als referentiejaar voor Italië. De nationale refe-

4 — Zie aangaande deze ontwikkeling op de melkmarkt Trotman, C., *The Development of Milk Quotas in the U.K.*, Sweet & Maxwell, 1996, „Chapter 1, The Creation of Surplus Europe", blz. 1-17.

5 — Zie bijvoorbeeld verordening (EEG) nr. 1079/77 van de Raad van 17 mei 1977 inzake een medeverantwoordelijkheidsheffing en maatregelen ter verruiming van de markten in de sector melk en zuivelproducten, PB L 131, blz. 6-7. Zie voor een beschrijving van andere maatregelen Trotman, C., aangehaald in voetnoot 4, blz. 11 en volgende.

6 — PB L 90, blz. 10-12.

rentiehoeveelheden zijn in de loop van de jaren aangepast. De individuele referentiehoeveelheden stemden in beginsel [7] overeen met de hoeveelheid melk die in het referentiejaar door de melkproducenten was geproduceerd of door de kopers van melk was gekocht. De gegarandeerde totale hoeveelheid voor de Gemeenschap bestond in wezen uit de som van de hoeveelheden die in de verschillende lidstaten waren geproduceerd. [8]

11. Bij overschrijding van de individuele referentiehoeveelheid werd een extra heffing opgelegd. Ingevolge de extra heffing is het voor de betrokken melkproducent niet lonend om meer melk te produceren dan zijn individuele hoeveelheid.

12. Krachtens verordening nr. 856/84 gold de extra heffing op melk aanvankelijk maar voor vijf jaar. Zij werd evenwel eerst verlengd bij verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten [9], en vervolgens bij verordening nr. 1788/03, die sinds 1 april 2004 van toepassing is. [10] De voorschriften inzake de extra heffing zijn opgenomen in verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten (Integrale-GMO-verordening) [11], die op 1 januari 2008 in werking is getreden. [12]

B — *Verordening nr. 1788/2003*

13. Overeenkomstig artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1788/2003 worden voor iedere lidstaat jaarlijkse nationale referentiehoeveelheden vastgesteld. Deze zijn opgenomen in bijlage I bij verordening nr. 1788/2003. Volgens artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1788/2003 kunnen de in die

7 — De lidstaten konden eveneens een deel van hun gegarandeerde hoeveelheid voor een nationale reserve bestemmen, waarmee zij de individuele referentiehoeveelheden konden aanpassen naar gelang van de bijzondere situatie waarin bepaalde producenten zich bevonden.

8 — Verhoogd met 1 %.

9 — PB L 405, blz. 1-5

10 — Artikel 27 van verordening nr. 1788/2003.

11 — PB L 299, blz. 1-149.

12 — Zie artikel 66 en volgende van verordening nr. 1234/2007.

bijlage opgenomen nationale referentiehoeveelheden worden herzien in het licht van de algemene marktsituatie en van bijzondere omstandigheden in bepaalde lidstaten.

14. Ingevolge artikel 1, lid 2, juncto artikel 6 van verordening nr. 1788/2003 worden aan de melkproducenten individuele referentiehoeveelheden toegewezen, waarvan de som de nationale referentiehoeveelheid niet overschrijdt. Bij overschrijding van de nationale referentiehoeveelheid moet de betrokken lidstaat krachtens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1788/2003 aan de Gemeenschap een extra heffing betalen, waarvan het bedrag afhangt van de omvang van de overschrijding. In dat geval wordt de te betalen extra heffing krachtens artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1788/2003 volledig omgeslagen over de melkproducenten die hebben bijgedragen tot elk van de overschrijdingen van de nationale referentiehoeveelheden. Krachtens artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1788/2003 is de eerste koper van de melk in dat verband verantwoordelijk voor de inning, bij de producenten, van de extra heffing.

15. Volgens artikel 22 van verordening nr. 1788/2003 wordt de extra heffing geacht deel uit te maken van de interventies ter regulering van de landbouwmarkten.

III — Voorgeschiedenis van het geding, hoofdgeding en prejudiciële vragen

16. Verzoeksters in het hoofdgeding hebben in de melkprijsjaren 1995/96 tot en met 2003/04 en de daaropvolgende melkprijsjaren de individuele referentiehoeveelheid overschreden die hun voor melkleveringen was toegekend. Als eerste koper van de betrokken melkleveringen heeft Cooperativa Milka verzoeksters in het hoofdgeding verzocht om betaling van de extra heffing. Verzoeksters in het hoofdgeding komen op tegen de inning van de extra heffing door Cooperativa Milka. Voor de verwijzende rechter verzoeken zij in wezen om vaststelling dat Cooperativa Milka jegens hen geen recht op de extra heffing kan doen gelden. Tot staving van hun verzoek voeren zij aan dat verordening nr. 1788/2003 ongeldig is. Aangezien de verwijzende rechter twijfel koestert over de geldigheid van verordening nr. 1788/2003, heeft hij het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is verordening […] nr. 1788/2003 […], waarbij een extra heffing is ingesteld op de productie van melk en zuivelproducten die het toegewezen nationale quotum overschrijdt, zonder periodieke aanpassing van de aan elke lidstaat toegewezen hoeveelheid na een concrete controle van hun productieomvang, verenigbaar met artikel 32 [EG] en met de daarin neergelegde doelstellingen van

het [GLB], zoals de vergroting van de landbouwproductiviteit [door] de bevordering van de technische vooruitgang [en] door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, gelet op het feit dat dit mechanisme ook drukt op de Italiaanse melk- en zuivelproducenten, van wie het de levensstandaard en de ontwikkeling aantast door de ontoereikende beloning van de productiefactoren, daar in Italië in werkelijkheid te weinig wordt geproduceerd […] en het gedwongen is rauwe melk in te voeren om de bedrijven te ondersteunen die kwaliteitsproducten verwerken en afzetten […]?

2) Is de aangehaalde verordening […] nr. 1788/2003 verenigbaar met artikel 33 [EG], dat voorziet in een gemeenschappelijke marktordening, maar tegelijkertijd elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap uitsluit, terwijl de eenvormige toepassing van de extra heffing, zonder dat onderscheid wordt gemaakt tussen producenten met een tekort en producenten met een overschot, neerkomt op discriminatie van de producenten uit Italië, een land dat te weinig produceert?

3) Is de aangehaalde verordening […] nr. 1788/2003 verenigbaar met artikel 34 [EG], dat bepaalt dat bij het nastreven van de in artikel 33 EG omschreven doelstellingen ‚elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap' moet worden uitgesloten, terwijl deze discriminatie door de verordening wordt gecreëerd, die immers met het oog op de extra bijdrage een eenvormige bijdrage oplegt aan de producenten in zowel de landen die te veel produceren als in landen die te weinig produceren, zoals Italië?

4) Is verordening […] nr. 1788/2003 […] verenigbaar met het in artikel 5 [EG] neergelegde evenredigheidsbeginsel, dat ‚[h]et optreden van de Gemeenschap [beperkt tot] wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken', terwijl de eenvormige toepassing van de extra heffing het doel van een gemeenschappelijke marktordening voorbijschiet, omdat zij voor de gemiddelde Italiaanse landbouwer een lage productiviteit, lage inkomsten en de noodzaak van permanente overheidsondersteuning bestendigt?"

IV — Procesverloop voor het Hof

17. Het prejudiciële verzoek van 23 januari 2008 is op 28 januari 2008 ter griffie van het Hof ingekomen. Tijdens de schriftelijke behandeling hebben verzoeksters in het hoofdgeding, de Commissie en de Raad opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting van 15 januari 2009 hebben de vertegenwoordigers van een van de verzoeksters in het hoofdgeding, van de Raad en van de Commissie het woord gevoerd.

V — Argumenten van partijen

18. *Verzoeksters in het hoofdgeding* betogen dat de oorspronkelijke nationale referentiehoeveelheid voor Italië op onjuiste gegevens was gebaseerd. De statistische gegevens gaven de werkelijke melkproductie in Italië niet correct weer. Voorts was er voorbijgegaan aan het feit dat de nationale melkproductie in Italië lager was dan de binnenlandse vraag naar melk, en er dus te weinig melk werd geproduceerd, terwijl de nationale melkproductie in andere lidstaten hoger was dan de binnenlandse vraag naar melk. Ondanks latere aanpassingen van de nationale referentiehoeveelheid voor Italië doen de gevolgen van deze oorspronkelijke vergissingen zich tot op heden voelen.

19. Dit heeft tot gevolg, dat de nationale melkproductie in Italië ternauwernood 60 % van de binnenlandse vraag kan dekken en melk uit andere lidstaten moet worden ingevoerd. In andere lidstaten is de nationale melkproductie daarentegen duidelijk hoger dan de binnenlandse vraag.[13] Aangezien de extra heffing tot doel heeft de overproductie van melk te beperken, moet zij echter zwaarder drukken op de producenten die verantwoordelijk zijn voor de overproductie.

20. De omstandigheid dat geen rekening is gehouden met de verhouding tussen de nationale melkproductie en de binnenlandse vraag naar melk maakt om te beginnen inbreuk op het discriminatieverbod van artikel 34 EG. Zij heeft een gelijke behandeling van ongelijke situaties tot gevolg, die geen objectieve rechtvaardiging vindt in het beginsel van de regionale specialisering en evenmin in de solidariteit tussen de melkproducenten. De inaanmerkingneming van de binnenlandse vraag druist niet noodzakelijkerwijs in tegen deze beginselen. Ook de omstandigheid dat de extra heffing voor bepaalde ondernemingen een hinderpaal is om zich te ontwikkelen en zich aan de marktomstandigheden aan te passen, vormt een discriminatie.

13 — De verhouding tussen binnenlandse melkproductie en binnenlandse vraag naar melk is in Frankrijk ongeveer 125 %, in Duitsland ongeveer 125 %, in Ierland ongeveer 360 % en in Denemarken ongeveer 230 %.

21. Verzoeksters in het hoofdgeding betogen voorts dat inbreuk wordt gemaakt op het evenredigheidsbeginsel. De extra heffing raakt kleine melkproducenten harder dan grote melkproducenten, aangezien zij grotere gevolgen heeft voor de winstgevendheid van kleine producenten. Volgens verzoeksters kunnen kleine melkproducenten slechts overleven door een verhoging van de productie.

22. Ten slotte betogen verzoeksters in het hoofdgeding dat de extra heffing niet geschikt is om de doelstellingen van het GLB te verwezenlijken, namelijk een rationele ontwikkeling van de landbouwproductie, een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking en redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers. Met de extra heffing wordt slechts één doel nagestreefd, de stabilisatie van de melkmarkt, en dit ten koste van de andere doelstellingen.

23. De *Raad* wijst er om te beginnen op, dat bij de vaststelling van de nationale referentiehoeveelheid voor Italië anders dan voor andere lidstaten niet het jaar 1981 maar het jaar 1983 als referentiejaar was gekozen, omdat dit voor Italië gunstiger was. Voorts zijn de nationale referentiehoeveelheden aangepast aan de algemene marktsituatie en aan de bijzondere omstandigheden in bepaalde lidstaten.

24. Volgens de Raad levert de omstandigheid, dat geen rekening is gehouden met de verhouding tussen de melkproductie in Italië en de vraag naar melk in Italië, geen discriminatie op. Deze omstandigheid is niet relevant daar er een gemeenschappelijke marktordening voor melk bestaat.

25. De Raad is van mening dat verordening nr. 1788/2003 eveneens met de doelstellingen van het GLB verenigbaar is. De melkmarkt werd gekenmerkt door een aanzienlijke overproductie, zodat de stabilisatie van de markt zeer belangrijk was. De afstemming tussen dit doel en de andere doelstellingen van het GLB is een complex proces, waarbij de gemeenschapswetgever een ruime discretionaire bevoegdheid heeft. De gemeenschapsinstellingen mogen weliswaar niet slechts één doel van het GLB nastreven zonder acht te slaan op de andere doelen ervan, maar kunnen wél, wanneer de situatie dit vereist, tijdelijk aan een van deze doelstellingen voorrang verlenen boven de andere.

26. Ten slotte is de Raad van mening dat ook het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen. In de eerste plaats heeft de gemeenschapswetgever op dit gebied een ruime discretionaire bevoegdheid. Deze omvat niet enkel de aard en de strekking van de vast te stellen voorschriften, maar tot op zekere hoogte ook de vaststelling van de basisgegevens waarop een maatregel wordt gebaseerd. De gemeenschapswetgever kan zich bijgevolg baseren op globale vaststellingen. In de tweede plaats volgt uit de omstandigheid, dat in Italië te weinig melk wordt geproduceerd om de binnenlandse vraag te dekken, niet dat verordening nr. 1788/2003 onevenredig is. Van een schending van de evenredigheid zou slechts sprake zijn, wanneer de beslissing van de wetgever kennelijk ongeschikt zou zijn geweest om de markten te stabiliseren. De verwijzende rechter heeft zich niet in die zin uitgelaten.

27. De stelling van de verwijzende rechter, dat verordening nr. 1788/2003 voor de gemiddelde Italiaanse melkproducent een lage productiviteit, lage inkomsten en de noodzaak van permanente overheidsondersteuning bestendigt, wordt niet gestaafd in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing.

28. Volgens de *Commissie* is verordening nr. 1788/2003 verenigbaar met de doelstellingen van het GLB. Om te beginnen is de omstandigheid dat er in een bepaalde lidstaat voor melk al dan niet een evenwicht tussen vraag en aanbod bestaat, niet relevant voor de doelstellingen van het GLB, aangezien er voor melk een Europese marktordening bestaat. De stabilisatiemaatregelen van de gemeenschapswetgever zijn bijgevolg op de hele Europese markt, en niet op de nationale markten, gericht. Voorts heeft de gemeenschapswetgever in verordening nr. 1788/2003 rekening gehouden met de andere doelstellingen van het GLB. De extra heffing op melk was de meest doeltreffende maatregel ter beperking van de overproductie van melk. Het alternatief, een verlaging van de interventieprijs, zou een ingrijpender maatregel zijn geweest, daar het effect ervan op het inkomen van de melkproducenten veel ongunstiger zou zijn geweest. Met de extra heffing werden bovendien naast de stabilisatie van de markten ook andere doelstellingen van het GLB nagestreefd. Overigens werd in het verzoek om een prejudiciële beslissing niet gesteld dat verordening nr. 1788/2003 indruist tegen de doelstellingen van het GLB. In ieder geval kan de gemeenschapswetgever tijdelijk voorrang verlenen een van de doelstellingen van het GLB, voor zover dit in het licht van de omstandigheden en de economische context gerechtvaardigd is. De sterk scheefgetrokken verhouding tussen vraag en aanbod op de melkmarkt heeft de vaststelling van de extra heffing gerechtvaardigd en rechtvaardigt deze nog steeds.

29. Volgens de Commissie wordt het nondiscriminatiebeginsel evenmin geschonden. In een Europese marktordening is het niet relevant, of er op nationaal niveau een tekort of een overschot bestaat. Hoe dan ook is Italië

bij de vaststelling van zijn nationale referentiehoeveelheden bijzonder welwillend behandeld. In de periode tussen het melkprijsjaar 1984/85 en het melkprijsjaar 2006/07 zijn de nationale referentiehoeveelheden voor de tien lidstaten gemiddeld met 2 % gedaald, terwijl de nationale referentiehoeveelheid voor Italië met 6 % is gestegen. Deze verhoging is evenwel niet toe te schrijven aan een gestegen nationale vraag, maar aan bijzondere omstandigheden. Voorts komt in de omstandigheid dat voor de referentiewaarde wordt uitgegaan van het productieniveau in een bepaald jaar, het beginsel van de regionale specialisering tot uitdrukking. Dit is een grondbeginsel van de gemeenschappelijke markt en houdt in dat daar in de Gemeenschap dient te worden geproduceerd waar dit vanuit economisch oogpunt het meest zinvol is. De inaanmerkingneming van de verhouding tussen vraag naar en aanbod van melk op nationaal niveau is onverenigbaar met dit beginsel. Voorts dient te worden opgemerkt dat de marktordening voor melk wordt gekenmerkt door productiesteun voor landbouwers en door een overproductie. In deze omstandigheden kan een gemeenschappelijke inspanning van alle melkproducenten in de Gemeenschap worden gevergd. Ten slotte levert de omstandigheid dat de gevolgen van de extra heffing verschillen voor bepaalde producenten of bepaalde lidstaten, geen discriminatie op. De referentiehoeveelheden zijn gebaseerd op objectieve, op het te bereiken doel afgestemde criteria. Door uit te gaan van de productie in een referentiejaar werd rekening gehouden met het economische belang van de melkproducenten op een bepaald tijdstip en met de voordelen die zij toen genoten. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de gemeenschapswetgever op het gebied van het landbouwbeleid een ruime discretionaire bevoegdheid heeft, die niet enkel de aard en de strekking van de vast te stellen voorschriften omvat, maar ook de vaststelling van de basisgegevens waarop een maatregel wordt gebaseerd. Bijgevolg kan de gemeenschapswetgever zich eveneens op globale vaststellingen baseren.

30. Evenmin is er sprake van schending van het evenredigheidsbeginsel. Uit hoofde van de door hem te verrichten complexe beoordelingen van politieke, economische en sociale aard heeft de gemeenschapswetgever een ruime discretionaire bevoegdheid. Bijgevolg is een maatregel van de gemeenschapswetgever slechts onrechtmatig, wanneer hij kennelijk ongeschikt is om het nagestreefde doel te bereiken. De extra heffing is evenwel een geschikte maatregel om, middels de beperking van de productieoverschotten, de markten te stabiliseren. Alternatieve maatregelen zouden niet even doeltreffend zijn geweest.

VI — Beantwoording van de prejudiciële vragen

31. Met zijn vier vragen wenst de verwijzende rechter te vernemen, of verordening nr. 1788/2003 [14] rechtmatig is, zodat zij de grondslag kan vormen voor de rechten die Cooperativa Milka doet gelden jegens verzoeksters in het hoofdgeding. De verwijzende rechter betwijfelt of verordening nr. 1788/2003 verenigbaar is met de doelstellingen van het GLB en met het discriminatieverbod en het evenredigheidsbeginsel. Zijn twijfel vloeit in wezen voort uit de omstandigheid, dat de nationale referentiehoeveelheid

14 — De vragen van de verwijzende rechter hebben slechts betrekking op verordening nr. 1788/2003. Ik zal mijn analyse dus tot die verordening beperken. De betrokken voorschriften van verordening nr. 3950/92 en van verordening nr. 1234/2007 lijken mij evenwel in wezen vergelijkbaar te zijn met deze van verordening nr. 1788/2003.

van de lidstaten overeenkomstig verordening nr. 1788/2003 wordt vastgesteld zonder rekening te houden met de verhouding tussen de melkproductie en de vraag naar melk in elk van de lidstaten.

A — *Eerste prejudiciële vraag*

32. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of verordening nr. 1788/2003 verenigbaar is met de doelstellingen van het GLB. De verwijzende rechter verwijst in dat verband naar artikel 32 EG. De doelstellingen van het GLB waaraan de verwijzende rechter refereert, zijn echter niet in artikel 32 EG, maar in artikel 33 EG neergelegd. Bijgevolg dient de eerste vraag aldus te worden opgevat, dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of verordening nr. 1788/2003 verenigbaar is met de in artikel 33 EG genoemde doelstellingen van het GLB.

33. Blijkens artikel 33, lid 1, EG heeft het GLB een grote verscheidenheid aan doelstellingen, waaronder de verhoging van de productiviteit van de landbouw, het verzekeren van een redelijke levensstandaard aan de landbouwbevolking, de stabilisering van de markten, de veiligstelling van de voorziening, en het verzekeren van redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers.

34. Het hoofddoel van de extra heffing is de wegwerking van de structurele overschotten op de melkmarkt, teneinde het gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod binnen de perken te houden en aldus een beter marktevenwicht tot stand te brengen. [15] De extra heffing is er dus in de eerste plaats op gericht de markten te stabiliseren en streeft dus een doel van het GLB na.

Verenigbaarheid van de extra heffing met de doelstellingen van het GLB

35. Voor zover wordt getwijfeld aan de verenigbaarheid van verordening nr. 1788/2003 met de doelstellingen van het GLB omdat met deze verordening slechts één doel, de stabilisatie van de markten, wordt nagestreefd en dit ten koste van de andere doelstellingen, is deze kritiek ongegrond.

36. Bij de beoordeling van de doelstellingen die met de extra heffing worden nagestreefd, mag niet uit het oog worden verloren dat zij nauw samenhangt met andere interventiemaatregelen in de gemeenschappelijke marktordening voor melk. Naar hierboven is vastgesteld [16], wordt de melkprijs door interventiemaatregelen ondersteund. Deze en andere maatregelen moeten de melkproducenten een redelijke levensstandaard verzekeren.

15 — Zie punt 3 van de considerans van verordening nr. 1788/2003. Zie betreffende de daaraan voorafgaande verordening nr. 857/84 eveneens het arrest van 17 mei 1988, Erpelding (84/87, Jurispr. blz. 2647, punt 26).

16 — Zie punt 8 van de onderhavige conclusie.

Wanneer de productie van melk niet wordt afgestemd op de werkelijke vraag maar louter op de mogelijkheid om deze tegen een steunprijs te verkopen, dan bestaat — zoals de ervaring vóór de invoering van de extra heffing heeft geleerd — het gevaar dat de gemeenschapsbegroting door de creatie van melkplassen en boterbergen onder zeer grote druk komt te staan. De door de extra heffing beoogde stabilisatie van de markten [17], moet dus eveneens de financierbaarheid van de prijsondersteunende maatregelen verzekeren. [18] De extra heffing heeft dus ook tot doel, de melkproducenten een redelijke levensstandaard te verzekeren, bij een aanvaardbare belasting van de gemeenschapsbegroting. Bovendien heeft zij tot doel de melkproductie te rationaliseren. [19] De stabilisering van de melkmarkt is dus niet het enige doel van de extra heffing.

37. Volledigheidshalve wijs ik erop dat zelfs indien de stabilisering van de markten als enige doel zou worden nagestreefd, artikel 33 EG niet noodzakelijkerwijs zou worden geschonden. De gemeenschapswetgever beschikt bij de uitvoering van het GLB over een ruime discretionaire bevoegdheid, die beantwoordt aan de hem krachtens de artikelen 32 en volgende EG toegekende politieke verantwoordelijkheid voor de inhoudsbepaling van het GLB. [20] In het kader van deze discretionaire bevoegdheid dient hij er weliswaar naar te streven deze (deels tegenstrijdige) doelstellingen van het GLB met elkaar te verzoenen [21], maar daarbij kan hij tijdelijk aan de ene of andere doelstelling de voorrang verlenen, voor zover de economische context dit vereist. [22] De grens van de discretionaire bevoegdheid wordt dus slechts bereikt wanneer de gemeenschapswetgever één van de doelstellingen van het GLB afzonderlijk nastreeft, in dier voege dat de verwezenlijking van de andere doelstellingen (blijvend) onmogelijk wordt gemaakt.

38. In een context van overproductie en structurele overcapaciteit op de melkmarkt is het gerechtvaardigd, een extra heffing te innen ter stabilisering van de markten. Uit het feit dat verordening nr. 1788/2003 in de tijd is beperkt [23], blijkt reeds dat dit doel niet onder blijvende uitsluiting van de andere doelen van het GLB wordt nagestreefd. De tijdelijke aard van de extra heffing wordt bevestigd door het feit dat de Raad op 20 november 2008 heeft beslist om de extra heffing volledig af te schaffen in het jaar 2015.

17 — Zie arrest van 19 maart 1992, Hierl (C-311/90, Jurispr. blz. I-2061, punt 10).

18 — Arrest Erpelding (aangehaald in voetnoot 15, punt 26).

19 — Arrest Erpelding (aangehaald in voetnoot 15, punt 26); arrest Gerecht van 13 juli 1995, O'Dwyer e.a. (T-466/93, Jurispr. blz. II-2071, punt 82).

20 — Priebe, R., aangehaald in voetnoot 2, artikel 33, punt 2, wijst erop, dat voor andere beleidsdomeinen van de Gemeenschap geen doelstellingen zijn vastgesteld die even ruim zijn geformuleerd als in artikel 33 EG.

21 — Arrest Hierl (aangehaald in voetnoot 17, punt 13); arrest van 11 maart 1987, Rau Lebensmittelwerke e.a./Commissie (279/84, 280/84, 285/84 en 286/84, Jurispr. blz. 1069, punt 21), en arrest O'Dwyer e.a. (aangehaald in voetnoot 19, punt 80),

22 — Arrest Rau Lebensmittelwerke e.a./Commissie (aangehaald in voetnoot 21, punt 21); arrest van 20 september 1988, Spanje/Raad (203/86, Jurispr. blz. 4563, punt 10).

23 — Zie artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1788/2003. Priebe, R., aangehaald in voetnoot 2, artikel 33, punt 3, merkt terecht op, dat prioriteiten ook voor een langere periode kunnen worden vastgesteld, wanneer en zolang als de economische omstandigheden dit vereisen.

Verenigbaarheid van de nationale referentiehoeveelheden met de doelstellingen van het GLB

39. De twijfel van de verwijzende rechter betreffende de verenigbaarheid van verordening nr. 1788/2003 met de doelstellingen van het GLB vloeit in wezen voort uit de omstandigheid dat de nationale referentiehoeveelheid voor Italië op onjuiste gegevens zou zijn gebaseerd en dat de gevolgen van deze vergissingen zich tot op heden doen voelen. Ook deze twijfel lijkt mij ongegrond.

40. De omstandigheid dat wordt uitgegaan van de productie in een referentieperiode lijkt mij niet onverenigbaar te zijn met de doelstellingen van het GLB.

41. Door de productie in een referentieperiode als uitgangpunt te hanteren wordt rekening gehouden met het beginsel van specialisering van de productie in de Europese interne markt. Volgens dat beginsel heeft een interne markt onder meer als economisch voordeel, dat de productie van een goed plaatsvindt waar dit vanuit economisch oogpunt het meest zinvol is. Verzoeksters in het hoofdgeding brengen daartegen in dat de hoogte van de melkproductie in de verschillende lidstaten niet noodzakelijk indicatief was voor de meest efficiënte plaats van productie. Hoewel de melkproductie zeker geen gebied is waarin de markteconomische krachten totaal onbeperkt spelen, vormt de regionale verdeling van de melkproductie in de Gemeenschap in een referentieperiode evenwel een verdedigbaar uitgangspunt, dat niet alleen rekening houdt met de territoriale specialisering maar ook met andere in het kader van het GLB in aanmerking te nemen aspecten.

42. Wanneer wordt uitgegaan van een referentiejaar wordt immers rekening gehouden met de economische macht van de melkproducenten en met de voordelen die de melkproducenten en de lidstaten op een bepaald tijdstip op grond van de regeling hebben genoten. Door de in een referentiejaar geproduceerde melk als uitgangspunt te hanteren, wordt dus verzekerd dat de extra heffing niet leidt tot het verdwijnen van de basis voor een redelijke levensstandaard van de melkproducenten in de verschillende lidstaten.

43. Een dergelijk uitgangspunt houdt bovendien ook rekening met het beginsel van solidariteit tussen de melkproducenten. De melkproducenten ontvangen financiële steun

uit de gemeenschapsbegroting. Zo de extra heffing tot doel heeft de overproductie op de melkmarkt te beperken en te verzekeren dat de financiële lasten voor de gemeenschapsbegroting niet ondragelijk worden, komt in de inaanmerkingneming van de nationale en de individuele productie in een referentieperiode, respectievelijk in de proportionele stijging of daling van de toegekende referentiehoeveelheden een gezamenlijke inspanning van alle melkproducenten in de Gemeenschap tot uitdrukking. [24]

44. Voorts is de verhouding tussen de melkproductie en de behoefte aan melk in Italië mijns inziens geen omstandigheid waarmee de gemeenschapswetgever noodzakelijkerwijs rekening diende te houden bij de vaststelling van verordening nr. 1788/2003.

45. Het is juist dat de gemeenschapswetgever zelfs in het kader van een Europese marktordening streeksgewijs kan differentiëren, wanneer het betrokken product, de marktstructuur of andere objectieve, voor de verwezenlijking van het GLB relevante redenen dit vereisen. In dat verband komt het mij voor dat zelfs een differentiatie naar het grondgebied van de lidstaten niet principieel is uitgesloten, ook al staat dit uiteraard in zekere mate op gespannen voet met een gemeenschappelijke marktordening. [25]

46. De inaanmerkingneming van de nationale vraag naar een product is evenwel geen element waarmee in het kader van een gemeenschappelijke marktordening rekening dient te worden gehouden. De inaanmerkingneming van de nationale vraag druist integendeel in tegen het beginsel van de specialisering van de productie in de Europese interne markt. [26] Uit de vraag naar melk in een lidstaat, en de omstandigheid dat deze stijgt of daalt, blijkt immers niet of melk in die lidstaat bijzonder gunstig kan worden geproduceerd. De inaanmerkingneming van de nationale vraag zou dus afbreuk kunnen doen aan de voordelen verbonden aan de specialisering in een interne markt.

47. Ten slotte ben ik van oordeel dat (naast het onterecht bekritiseerde buiten beschouwing laten van de nationale vraag) niets anders erop wijst dat de krachtens verordening nr. 1788/2003 voor Italië geldende referentiehoeveelheden op onjuiste gegevens zouden zijn gebaseerd. De Raad en de

24 — Zie in dat verband arrest van 9 juli 1985, Bozzetti/Invernizzi (179/84, Jurispr. blz. 2301, punt 32), en arrest Spanje/Raad (aangehaald in voetnoot 22, punt 29).

25 — Zie de punten 41-43 van de onderhavige conclusie.

26 — Zie in dat verband het arrest Spanje/Raad (aangehaald in voetnoot 22, punt 25) en het arrest O'Dwyer (aangehaald in voetnoot 19, punt 113).

Commissie hebben erop gewezen dat voor Italië het jaar 1983 als referentiejaar is genomen, nadat was gebleken dat de gegevens voor het jaar 1981 ongunstig zouden zijn geweest. Er zijn geen aanwijzingen dat de basisgegevens waarop verordening nr. 1788/2003 werd gebaseerd, onjuist waren. De gemeenschapswetgever maakt geen beoordelingsfout waar hij zich op statistische gegevens baseert. Volgens vaste rechtspraak geldt de discretionaire bevoegdheid van de gemeenschapswetgever op het gebied van het GLB niet slechts de aard en de draagwijdte van de vast te stellen voorschriften, maar tot op zekere hoogte ook de vaststelling van de basisgegevens. [27]

Conclusie

48. Ik concludeer dat de extra heffing als zodanig alsook de niet-inaanmerkingneming van de verhouding tussen de melkproductie en de vraag naar melk in een lidstaat bij de vaststelling van de nationale referentiehoeveelheden niet onverenigbaar lijken te zijn met de in artikel 33 EG vastgestelde doelstellingen van het GLB.

27 — Arrest van 29 oktober 1980, Roquette Frères/Raad (138/79, Jurispr. blz. 3333, punt 25).

B — *Tweede en derde prejudiciële vraag*

49. Met zijn *tweede prejudiciële vraag* wenst de verwijzende rechter te vernemen of verordening nr. 1788/2003 verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel. In dat verband verwijst hij naar artikel 33 EG. Het beginsel van gelijke behandeling is evenwel in artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG geregeld. Bijgevolg dient de tweede vraag aldus te worden opgevat, dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of verordening nr. 1788/2003 verenigbaar is met het in artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG neergelegde gelijkheidsbeginsel. [28] Met zijn *derde prejudiciële vraag* wenst de verwijzende rechter te vernemen of verordening nr. 1788/2003 inbreuk maakt op het discriminatieverbod van artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG, op grond dat een eenvormige bijdrage wordt opgelegd aan producenten uit lidstaten die te veel produceren én aan producenten uit lidstaten die te weinig produceren. Zowel de tweede als de derde prejudiciële vraag betreffen dus de verenigbaarheid van verordening nr. 1788/2003 met het gelijkheidsbeginsel van artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG. Ik zal deze vragen dan ook samen behandelen.

28 — Voor zover de verwijzing van de verwijzende rechter naar het gelijkheidsbeginsel in de tweede prejudiciële vraag zou moeten worden opgevat als een verwijzing naar het algemene gelijkheidsbeginsel, zij opgemerkt dat het discriminatieverbod van artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG slechts de specifieke uitdrukking is van het algemene gelijkheidsbeginsel; zie arrest van 25 november 1986, Klensch e.a. (201/85, Jurispr. blz. 3477, punt 9).

50. De verwijzende rechter is van oordeel dat de Italiaanse melkproducenten worden gediscrimineerd doordat bij de vaststelling van de nationale referentiehoeveelheid geen rekening wordt gehouden met de verhouding tussen de melkproductie en de vraag naar melk in een lidstaat. Ik zie daarin geen schending van het gelijkheidsbeginsel.

51. Krachtens het in artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG neergelegde gelijkheidsbeginsel is elke discriminatie van producenten en consumenten in de Gemeenschap verboden. Ingevolge het discriminatieverbod mogen vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. [29]

52. Hierboven [30] heb ik reeds uiteengezet, dat de gemeenschapswetgever op het gebied van het GLB over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, die beantwoordt aan de hem krachtens de artikelen 32 en volgende EG toegekende politieke verantwoordelijkheid. Met deze discretionaire bevoegdheid dient ook in het kader van artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG rekening te worden gehouden. [31]

53. Om te beginnen betwijfel ik of er bij de omstandigheid, dat bij de vaststelling van de nationale referentiehoeveelheden geen rekening werd gehouden met de verhouding tussen de melkproductie en de vraag naar melk in elk van de lidstaten, sprake is van een gelijke behandeling van verschillende situaties in de zin van artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG.

54. Voor de toepassing van het gelijkheidsbeginsel is het mijns inziens niet voldoende dat twee situaties die op een bepaald punt van elkaar verschillen gelijk worden behandeld. Van een gelijke behandeling van verschillende situaties is integendeel slechts dan sprake, wanneer het punt waarop de twee situaties onderling verschillen, gelet op de toepasselijke voorschriften van gemeenschapsrecht en de daarmee nagestreefde doelen, relevant is. [32] Van een gelijke behandeling van verschillende situaties in de zin van artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG kan mijns inziens geen sprake zijn wanneer de verhouding tussen de melkproductie en de vraag naar melk in de verschillende lidstaten niet relevant is in het kader van de artikelen 32 en volgende EG, hetgeen met name wordt bepaald door de doelstellingen van het GLB.

29 — Arresten Hierl (aangehaald in voetnoot 17, punt 18), en Spanje/Raad (aangehaald in voetnoot 22, punt 25).

30 — Zie punt 37 van de onderhavige conclusie.

31 — Zie inzonderheid het arrest van 21 februari 1990, Wuidart e.a. (C-267/88–C-285/88, Jurispr. blz. I-435, punt 14).

32 — Volgens Hernu, R., *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, blz. 357, zijn situaties niet als zodanig gelijkaardig of bijzonder, maar slechts in het licht van het voorwerp en het doel van het voorschrift.

55. Zoals ik reeds [33] heb uiteengezet is de inaanmerkingneming van de verhouding tussen de nationale melkproductie en de nationale vraag naar melk geen omstandigheid waarmee in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor melk noodzakelijkerwijs rekening dient te worden gehouden, maar integendeel een omstandigheid die indruist tegen het beginsel van regionale specialisering, zodat daarmee geen rekening mag worden gehouden in het kader van een gemeenschappelijke marktordening. Alleen al daarom is er mijns inziens geen sprake van de gelijke behandeling van verschillende situaties in de zin van artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG.

56. Zelfs indien de niet-inaanmerkingneming van de verhouding tussen de nationale melkproductie en de nationale vraag naar melk zou moeten worden beschouwd als een gelijke behandeling van verschillende situaties in de zin van artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG, dan zou deze gelijke behandeling op grond van de vorengenoemde redenen objectief gerechtvaardigd zijn.

57. Ik concludeer dat verordening nr. 1788/2003 ook verenigbaar is met het in artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG neergelegde beginsel van gelijke behandeling. [34]

C — *Vierde prejudiciële vraag*

58. Met zijn vierde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of verordening nr. 1788/2003 verenigbaar is met het in artikel 5, derde alinea, EG neergelegde evenredigheidsbeginsel.

Beoordelingscriterium

59. Artikel 5, derde alinea, EG bepaalt dat het optreden van de Gemeenschap niet verder gaat dan wat nodig is om de doelstellingen van het EG-Verdrag te verwezenlijken. Het in artikel 5, derde alinea, EG neergelegde vereiste van evenredigheid vindt toepassing wanneer maatregelen van de gemeenschapsinstellingen de fundamentele rechten van particulieren [35] of de belangen van de lidstaten aantasten. [36]

33 — Zie de punten 44-46 van de onderhavige conclusie.

34 — De omstandigheid dat de inning van de extra heffing ernstige gevolgen heeft voor bepaalde melkproducenten, is geen discriminatie in de zin van artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG, maar kan een rol spelen in het kader van de evenredigheid. Zie met betrekking tot de evenredigheid de punten 58-72 van de onderhavige conclusie.

35 — Arrest van 5 oktober 1994, X/Commissie (C-404/92 P, Jurispr. blz. I-4737, punt 18).

36 — Priebe, R., aangehaald in voetnoot 2, artikel 37, punt 26b.

60. De verenigbaarheid van een maatregel van de gemeenschapsinstellingen met het evenredigheidsbeginsel veronderstelt dat deze maatregel geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitiem nagestreefde doelstellingen, en niet onevenredig is aan de aantasting van de rechten van particulieren of aan de belangen van de lidstaten. [37] Bij de toetsing van de evenredigheid van maatregelen op het gebied van het GLB heeft het Hof evenwel in een aantal gevallen [38] slechts getoetst, of de maatregel niet kennelijk ongeschikt was om het door de gemeenschapswetgever nagestreefde doel te bereiken. Ter rechtvaardiging van deze beperkte evenredigheidtoetsing verwees het Hof naar de ruime discretionaire bevoegdheid van de gemeenschapswetgever op het gebied van het GLB. [39]

61. Deze benadering overtuigt mij niet. Zoals advocaat-generaal Sharpston in haar conclusie van 14 juni 2007 in de zaak Zuckerfabrik Jülich op overtuigende wijze heeft uiteengezet, volgt uit de ruime discretionaire bevoegdheid van de gemeenschapswetgever niet dat de door hem vastgestelde maatregelen aan rechterlijke toetsing zijn onttrokken. [40] Ik ben het daarmee eens en wens aanvullend nog de volgende aspecten onder de aandacht te brengen.

62. Om te beginnen is het mij niet duidelijk waarom de ruime discretionaire bevoegdheid van de gemeenschapswetgever op het gebied van het GLB onvermijdelijk ertoe zou moeten leiden, dat de toetsing in drie fasen van de evenredigheid (het geschikt, noodzakelijk en niet onevenredig zijn) wordt gereduceerd tot één fase, namelijk de toetsing van de geschiktheid. Ik heb zeker begrip voor de bezwaren die kunnen worden gemaakt tegen een te verregaande toetsing door het Hof van de rechtshandelingen van de gemeenschapswetgever. Het Hof heeft niet als taak, zijn eigen beoordelingen in de plaats te stellen van de sociale, economische of politieke keuzes van

37 — Arrest van 11 juli 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, Jurispr. blz. 2237, punt 21), en arrest O'Dwyer (aangehaald in voetnoot 19, punt 107). Artikel 5, derde alinea, EG wordt eveneens in deze zin uitgelegd, ook al is het vereiste van evenredigheid niet zonder meer uit de bewoordingen van de bepaling af te leiden; zie Schima, B., in Mayer, H., *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag*, artikel 5, 50e supplement, punt 44.

38 — In een aantal andere zaken heeft het Hof evenwel een strenger criterium toegepast, bijvoorbeeld in de arresten van 27 juni 1990, Lingenfelser (C-118/89, Jurispr. blz. I-2637, punten 12-14); 21 januari 1992, Pressler (C-319/90, Jurispr. blz. I-203, punten 12-17), en 6 juli 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, Jurispr. blz. I-5461, punten 35 en 36).

39 — Zie bijvoorbeeld arrest Schräder HS Kraftfutter (aangehaald in voetnoot 37, punt 22); arrest van 13 november 1990, Fedesa (331/88, Jurispr. blz. I-4023, punten 13 en volgende); arrest O'Dwyer (aangehaald in voetnoot 19, punt 107).

40 — C-5/06, Jurispr. 2008, blz. I-3231, punt 65: „[…] Dat geeft de gemeenschapswetgever echter geen carte blanche in de landbouwsector. Het Hof heeft rechterlijk toezicht op de uitoefening van de ruime discretionaire bevoegdheid door de instellingen niet uitgesloten. Wil dat toezicht van enig nut zijn, dan moet het Hof kunnen ingrijpen wanneer, zoals in de onderhavige gevallen, de berekeningsmethode van een productieheffing die is bedoeld als middel om de aan de afzet van productieoverschotten verbonden kosten voor de Gemeenschap af te wentelen op de producenten, kennelijk tot te hoge heffingen leidt en de producenten daardoor een onevenredige last moeten dragen."

de gemeenschapswetgever. [41] Aan deze bezwaren kan evenwel worden tegemoetgekomen door slechts te toetsen of de betrokken maatregelen *kennelijk* niet noodzakelijk of onevenredig zijn, en door bij deze toetsing rekening te houden met het beoordelingsprerogatief en de ruime discretionaire bevoegdheid van de gemeenschapswetgever. [42] Op die wijze kan de inachtneming van de beleidsmarge van de gemeenschapswetgever worden verzekerd.

63. Tegen een beperking van de toetsing van het evenredigheidsbeginsel tot de kennelijke ongeschiktheid van een maatregel pleit evenwel, dat in de vereisten van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid geen gradatie tot uitdrukking komt van een enkele gedachte, die naargelang van de intensiteit van de rechterlijke toetsing kan worden beperkt of uitgebreid. De toetsing van het noodzakelijke en niet onevenredige karakter van een maatregel heeft integendeel ten opzichte van de toetsing van de geschiktheid een eigen, voor de bescherming van het individu wezenlijk belang. Eerst in het kader van de toetsing van het noodzakelijke en niet onevenredige karakter van een maatregel worden het door de gemeenschapswetgever nagestreefde doel en de betrokken rechten van de particulieren „met elkaar in verband gebracht". Wordt slechts de geschiktheid van een maatregel getoetst, dan is er dus geen sprake van toetsing van de evenredigheid, maar slechts van een objectieve toetsing van de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid, waarbij de bescherming van het individu geen rol speelt. [43] Aangezien de inning van de extra heffing de rechten van de melkproducenten sterk kan aantasten, lijkt het mij juist op dit gebied belangrijk te zijn, de toetsing van de evenredigheid niet te beperken tot een objectieve toetsing van de discretionaire bevoegdheid.

64. Concluderend ben ik van mening dat de toetsing van de evenredigheid van een maatregel op het gebied van het GLB niet mag worden beperkt tot het onderzoek van de vraag, of de maatregel kennelijk ongeschikt is. Bijgevolg zal ik hierna onderzoeken, of de inning van de extra heffing en de vaststelling van de referentiehoeveelheden, gelet op door de gemeenschapswetgever nagestreefde doeleinden, kennelijk ongeschikt, kennelijk niet noodzakelijk of kennelijk onevenredig zijn, waarbij ik bij deze verschillende stappen van de analyse telkens rekening zal houden met het beoordelingsprerogatief en de ruime

41 — Zie betreffende deze bezwaren inzonderheid vanuit het oogpunt van de Common Law, Jacobs, F., „Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law", in Ellis, E., *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart, 1999, blz. 1 en volgende, blz. 20, die er evenwel op wijst, dat bepaalde redenen voor de beperkte rechterlijke toetsing van de wetgever op nationaal niveau terug te vinden zijn in de inrichting en de geschiedenis van de nationale rechtsordes, zodat zij niet noodzakelijkerwijs kunnen worden toegepast op gemeenschapsniveau. Zie ook Schima, B. (aangehaald in voetnoot 37), punt 48, die opmerkt dat de gemeenschapswetgever primair verantwoordelijkheid is voor de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, en dat het Hof niet zonder meer zijn eigen opvatting in de plaats van die van de wetgever mag stellen.

42 — Zie dienaangaande Rivers, J., „Proportionality and discretion in international and European law", in *Transnational constitutionalism*, Cambridge University Press, 2007, blz. 114 en volgende en blz. 120 en volgende, die met name een onderscheid maakt tussen „policy-choice discretion" en „evidential discretion".

43 — Zie dienaangaande ook von Danwitz, T., „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht", *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, blz. 396, die opmerkt dat het evenredigheidsbeginsel bij een dergelijke benadering verwordt tot een bevoegdheidscontrole.

discretionaire bevoegdheid van de gemeenschapswetgever.

Toetsing van de evenredigheid

65. Uit de hiervóór gegeven gronden blijkt dat zowel de inning van de extra heffing als zodanig [44] alsook de vaststelling van de nationale referentiehoeveelheden [45] niet kennelijk ongeschikt zijn om de doelstellingen van het GLB te verwezenlijken.

66. Voorts zijn er mijns inziens geen aanwijzingen dat de extra heffing en de vaststelling van de nationale referentiehoeveelheden kennelijk niet noodzakelijk waren. Een maatregel is noodzakelijk, wanneer hij, onder de maatregelen die geschikt zijn om het nagestreefde doel te verwezenlijken, het betrokken belang of rechtsgoed het minst belast. [46]

67. Zoals de Raad en de Commissie hebben betoogd, heeft de gemeenschapswetgever inzonderheid de verlaging van de steunprijs als alternatief voor de invoering van de extra heffing overwogen. Hij heeft echter voor de invoering van de extra heffing gekozen omdat het effect van de verlaging van de steunprijs op het inkomen van de melkproducenten veel ongunstiger zou zijn geweest dan bij de invoering van de extra heffing.

68. Wat de vaststelling van de nationale referentiehoeveelheid betreft, komt een methode waarbij rekening wordt gehouden met de verhouding tussen de melkproductie en de vraag naar melk in de verschillende lidstaten, niet als minder ingrijpend middel in aanmerking, aangezien zij om de reeds gegeven redenen [47] niet in staat is om rekening te houden met inzonderheid het beginsel van de regionale specialisering en het beginsel van solidariteit tussen de melkproducenten.

69. Ten slotte is er ook geen sprake van een kennelijk onevenredige verhouding tussen de nagestreefde doelen en de veroorzaakte nadelen.

70. Om te beginnen zij erop gewezen, dat de gemeenschapsbegroting door een te grote melkproductie, die niet was afgestemd op de werkelijke vraag maar op de mogelijkheid om de melk tegen een steunprijs te verkopen, vóór de invoering van de extra heffing onder zeer zware druk was komen te staan. Verordening

44 — Zie de punten 35-38 van de onderhavige conclusie.

45 — Zie de punten 39-47 van de onderhavige conclusie.

46 — Arresten Schräder HS Kraftfutter (aangehaald in voetnoot 37, punt 21) en O'Dwyer (aangehaald in voetnoot 19, punt 107).

47 — Punten 39-46 van de onderhavige conclusie.

nr. 1788/2003 strekt er onder meer toe, de financierbaarheid van de prijsondersteunende maatregelen te verzekeren. Voor zover de melkproducenten ingevolge deze corrigerende maatregel minder kunnen verkopen, dienen zij dit in beginsel te aanvaarden op grond van het algemene belang bij, enerzijds, een zekere beheersing van de productie van levensmiddelen en, anderzijds, de financierbaarheid van deze beheersing. [48]

Conclusie

71. Wat de stelling van de nationale rechter betreft, dat kleine Italiaanse melkproducenten zonder productieverhoging niet zouden kunnen overleven, of dat voor hen een lage productiviteit, lage inkomsten en de noodzaak van permanente overheidsondersteuning zou worden bestendigd, zij het volgende opgemerkt. De extra heffing strekt er inzonderheid ook toe de financierbaarheid te verzekeren van de prijsondersteunende maatregelen, die de melkproducenten een redelijke levensstandaard dienen te verzekeren. Bij ontbreken van het steunmechanisme zou de mededinging bij een in grote mate homogeen massaproduct als melk waarschijnlijk in eerste instantie de prijs betreffen. Aangezien kleine melkproducenten over het algemeen minder schaalvoordelen kunnen realiseren dan grote melkproducenten, zouden vooral grote melkproducenten voordeel trekken van de opheffing van de individuele referentiehoeveelheden. De extra heffing waarborgt dus het functioneren van een systeem dat ook kleinere melkproducenten een redelijke levensstandaard verzekert. Alleen al om deze reden kan de vaststelling van de referentiehoeveelheid niet als een kennelijk onevenredige belasting van de kleine melkproducenten worden beschouwd. Volledigheidshalve zij erop gewezen, dat de bepalingen van primair recht betreffende het GLB niet tot doel hebben de minst rendabele ondernemingen te begunstigen.

72. Naar mijn mening tast verordening nr. 1788/2003 de rechten of belangen van de melkproducenten dus niet aan op een wijze die strijdig is met het evenredigheidsbeginsel, zodat zij verenigbaar is met artikel 5, derde alinea, EG. [49]

D — *Samenvatting*

73. Recapitulerend ben ik van mening dat verordening nr. 1788/2003 geen inbreuk maakt op de doelstellingen van het GLB en evenmin het discriminatieverbod of het evenredigheidsbeginsel schendt.

48 — Arrest O'Dwyer (aangevoerd in voetnoot 19, punt 89).

49 — Zo ook arrest van 25 maart 2004, Cooperativa Lattepiù e.a. (C-231/00, C-303/00 en C-451/00, Jurispr. blz. I-2869, punt 73), wat verordening nr. 3950/92 betreft.

VII — Conclusie

74. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de vragen van de nationale rechter als volgt te beantwoorden:

„Verordening (EG) nr. 1788/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van een heffing in de sector melk en zuivelproducten is verenigbaar met de in artikel 33 EG vastgestelde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, met het in artikel 34, lid 2, tweede alinea, EG neergelegde beginsel van gelijke behandeling en met het evenredigheidsbeginsel, zelfs indien de nationale referentiehoeveelheden niet aan de verhouding tussen de melkproductie en de vraag naar melk in een lidstaat worden aangepast."