FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT VERICA TRSTENJAK

den 3 mars 2009 [1]

1. Införandet av en tilläggsavgift på mjölk har gett upphov till flera rättsliga tvister på såväl gemenskapsnivå som nationell nivå. [2] I förevarande mål har Tribunale ordinario di Padova (nedan kallad den hänskjutande domstolen) ställt tre tolkningsfrågor avseende giltigheten av rådets förordning (EG) nr 1788/2003 av den 29 september 2003 om införande av en avgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter. [3] Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida förordning nr 1788/2003 är förenlig med målsättningarna för den gemensamma jordbrukspolitiken (nedan kallad GJP) och med principerna om likabehandling och proportionalitet.

2. Dessa frågor har uppkommit i ett mål mellan mjölkproducenter, klagandena i målet vid den nationella domstolen (nedan kallade klagandena), och Cooperativa Milka 2000 (nedan kallat Cooperativa Milka), motparten i målet vid den nationella domstolen.

3. Klagandena levererar egenproducerad mjölk till Cooperativa Milka. Cooperativa Milka har med stöd av förordning nr 1788/2003 begärt tilläggsavgifter för mjölk av klagandena. Klagandena har gjort gällande att förordning nr 1788/2003 är rättsstridig och att den därför inte kan utgöra grund för uttag av tilläggsavgifter.

I — Tillämpliga bestämmelser

4. Enligt artikel 5 tredje stycket EG ska gemenskapen inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag.

1 — Originalspråk: tyska.
2 — En översikt finns i Priebe, R., i Grabitz, E., Hilf, M., *Das Recht der Europäischen Union*, volym I, artikel 34, supplement 21, punkt 61.
3 — EUT L 270, s. 123.

5. Enligt artikel 33.1 EG ska GJP ha som mål att

”a) höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften,

b) på så sätt tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket,

c) stabilisera marknaderna,

d) trygga försörjningen,

e) tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.”

6. Enligt artikel 34.1 ska det upprättas en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna för att uppnå de mål som anges i artikel 33 EG. Beroende på produkt ska denna organisation utformas på något av följande sätt:

”a) Gemensamma konkurrensregler.

b) Obligatorisk samordning av de olika nationella marknadsorganisationerna.

c) En europeisk marknadsorganisation.”

7. Enligt artikel 34.2 EG får den gemensamma organisation som upprättats enligt punkt 1 omfatta alla de åtgärder som behövs för att uppnå de mål som anges i artikel 33, särskilt reglering av priser, stöd för produktion och saluföring av olika produkter, system för lagring och överföring samt gemensamma anordningar för stabilisering av import och export. Den gemensamma organisationen ska

begränsas till att sträva efter de mål som anges i artikel 33 och ska utesluta varje form av diskriminering mellan producenter eller konsumenter inom gemenskapen.

II — Den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och tilläggsavgiften

8. Sedan år 1964 omfattas mjölk av den gemensamma organisationen av marknaden. Sedan 70-talet överstiger mjölkproduktionen efterfrågan på mjölk. Ett av skälen till detta är att mjölkproduktionen med åren blivit effektivare. Ett vidare skäl är den tidigare utformningen av den gemensamma organisationen av marknaden enligt vilken mjölkproducenterna genom stödmekanismer garanterades ett visst pris för mjölk och mjölkprodukter. Detta medförde att mjölkproducenterna inte längre producerade efter det faktiska behovet utan i första hand med sikte på möjligheten att kunna sälja mjölken till detta interventionspris. Detta medförde en väsentlig strukturell överkapacitet. Utbudet översteg efterfrågan betydligt.[4] De olika åtgärder som gemenskapslagstiftaren[5] vidtog fick inte önskad effekt, nämligen att stabilisera marknaden.

9. Prisstödsåtgärderna för mjölk finansieras ur gemenskapens budget. Då marknadspriset för mjölk låg betydligt under interventionspriset medförde överproduktionen en väsentlig belastning på gemenskapens budget. Gemenskapslagstiftaren ansåg att denna belastning kunde äventyra GJP:s framtid och föreslog två åtgärder för att lösa problemet. Ett alternativ var att sänka interventionspriset och ett annat var att införa kvoter för att kontrollera produktionen. Gemenskapslagstiftaren valde, genom förordning (EEG) nr 856/84,om tilläggsavgifter för att återställa balansen på marknaden,[6] kvotlösningen.

A — *Tilläggsavgiften*

10. I enlighet med förordning nr 856/84 fastställdes för gemenskapen en individuell referenskvantitet, en nationell referenskvantitet och en total garantikvantitet mjölk. Den nationella referenskvantiteten motsvarade mjölkproduktionen i en medlemsstat under ett bestämt referensår (antingen 1981, 1982 eller 1983). Eftersom värdena för åren 1981

4 — Vad gäller denna utveckling på mjölkmarknaden, se Trotman, C., *The Development of Milk Quotas in the U.K.*, Sweet & Maxwell, 1996, kapitel 1, The Creation of Surplus Europe, s. 1–17.

5 — Se till exempel rådets förordning (EEG) nr 1079/77 av den 17 maj 1977 om en medansvarsavgift och om åtgärder för att utvidga marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 131, s. 6). Ytterligare åtgärder redovisas i Trotman, C. (ovan fotnot 4), s. 11 och följande sidor.

6 — EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, sidorna 10–12.

och 1982 inte var gynnsamma för Italien, fastställdes i stället år 1983 som referensår för denna stat. Den nationella referenskvantiteten har anpassats under åren. Den individuella referenskvantiteten motsvarade i huvudsak [7] den mängd mjölk som mjölkproducenterna hade producerat under referensåret eller som uppköparna hade köpt under referensåret. Den garanterade totala kvantiteten mjölk fastställdes i princip efter hur mycket som producerades i varje enskild medlemsstat. [8]

11. Om den individuella referenskvantiteten överskreds, togs en tilläggsavgift ut. Uttaget av en tilläggsavgift gjorde att den produktion som översteg den individuella referenskvantiteten inte var lönsam för den berörde mjölkproducenten.

12. Enligt förordning nr 856/84 gällde tilläggsavgiften till en början endast under fem år. Den återinfördes dock, först genom rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter, [9] och sedan genom förordning nr 1788/03, som gäller sedan den 1 april 2004. [10] Bestämmelserna om en tilläggsavgift ingår i rådets förordning (EG) nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden) [11], som trädde i kraft den 1 januari 2008. [12]

B — *Förordning nr 1788/2003*

13. Enligt artikel 1.1 i förordning nr 1788/2003 fastställs för varje medlemsstat en årlig nationell referenskvantitet. Dessa redovisas i bilaga I till förordning nr 1788/2003. Enligt artikel 1.3 i förordningen ska de referenskvantiteter som föreskrivs i bilaga I revideras med hänsyn till det

7 — Medlemsstaterna kunde också använda en del av sin garantikvantitet som nationell reserv genom vilken de kunde anpassa den individuella referenskvantiteten efter vissa producenters särskilda situation.

8 — Plus 1 procent.

9 — EGT L 405, s. 1–5; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 159.

10 — Artikel 27 i förordning nr 1788/2003.

11 — EUT L 299, sidorna 1–149.

12 — Se artikel 66 och följande artiklar i förordning nr 1234/2007.

allmänna marknadsläget eller till specifika förhållanden i vissa medlemsstater.

III — Bakgrund till målet, målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

14. Enligt artikel 1.2 jämförd med artikel 6 i förordning nr 1788/2003 ska mjölkproducenter tilldelas individuella referenskvantiteter som inte överskrider summan av den nationella referenskvantiteten. Om den nationella referenskvantiteten överskrids ska den berörda medlemsstaten enligt artikel 3.1 i förordningen betala en motsvarande tilläggsavgift till gemenskapen. I detta fall ska tilläggsavgiften enligt artikel 4.1 i förordningen i sin helhet fördelas mellan de producenter som har bidragit till vart och ett av överskridandena av de nationella referenskvantiteterna. Enligt artikel 11.1 ska den första uppköparen ansvara för tilläggsavgiften som producenterna är skyldiga att betala.

15. Enligt artikel 22 i förordning nr 1788/2003 ska avgiften betraktas som en intervention i syfte att stabilisera jordbruksmarknaderna.

16. Mellan mjölkåren 1995/96 och 2003/04, och under de därpå följande mjölkåren, överskred klagandena den individuella referenskvantitet som tilldelats dem. Cooperativa Milka, i egenskap av förste uppköpare av den ifrågavarande mjölken, krävde att klagandena skulle betala en tilläggsavgift. Klagandena har bestritt detta krav. De har inför den hänskjutande domstolen i huvudsak yrkat fastställelse av att Cooperativa Milka inte är behörigt att påföra dem tilläggsavgiften. De har till stöd för detta anfört att förordning nr 1788/2003 inte är giltig. Eftersom den hänskjutande domstolen inte med säkerhet kan avgöra huruvida förordning nr 1788/2003 är giltig eller inte, har den hänskjutit följande frågor till EG-domstolen för förhandsavgörande:

”1. Är förordning nr 1788/2003 om införande av en tilläggsavgift på den produktion av mjölkprodukter som överstiger den tilldelade nationella kvoten – utan att hänsyn tas till regelbundna justeringar av den kvantitet som tilldelats varje medlemsstat efter en faktisk kontroll av respektive produktionsvolymer – förenlig med artikel 32 EG och med

målen för GJP, som föreskrivs däri, såsom en höjning av produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften, trots att ett sådant system även drabbar italienska producenter av mjölkprodukter genom att äventyra såväl en skälig levnadsstandard som utvecklingen, till följd av en otillräcklig ersättning för produktionsfaktorerna och eftersom Italien är ett land med underskott … som måste importera råvaror för att försörja de företag som bearbetar och saluför kvalitetsprodukter …?

2. Är förordning nr 1788/2003 förenlig med artikel 33 EG i den del det föreskrivs att det ska upprättas en gemensam organisation av marknaden samtidigt som varje form av diskriminering mellan producenter eller konsumenter inom gemenskapen ska uteslutas, trots att en enhetlig tillämpning av tilläggsavgiften utan åtskillnad mellan producenter som befinner sig i en situation med underskott respektive överskott medför en diskriminering av italienska producenter i ett land med underskott?

3. Är ovannämnda förordning nr 1788/2003 förenlig med artikel 34 EG i den del det föreskrivs att strävan efter de mål som anges i artikel 33 ’ska utesluta varje form av diskriminering mellan producenter eller konsumenter inom gemenskapen’, trots att förordningen medför en sådan diskriminering, eftersom det däri föreskrivs, vad gäller tilläggsavgiften, att samma avgift ska erläggas av såväl producenter i länder med överskott som producenter i länder med underskott, såsom Italien?

4. Är förordning nr 1788/2003 förenlig med proportionalitetsprincipen som fastslås i artikel 5 i fördraget i den mån gemenskapens åtgärder ska vara begränsade till ’vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag’, trots att den enhetliga tillämpningen av tilläggsavgifter går utöver målet med en gemensam organisation av marknaden, eftersom den vidmakthåller en låg produktivitet, låga inkomster och permanent behov av statligt bidrag hos den genomsnittliga italienska jordbruksbefolkningen?”

IV — Förfarandet vid domstolen

17. Begäran om förhandsavgörande av den 23 januari 2008 kom in till domstolens kansli den 28 januari 2008. Klagandena, kommissionen och rådet har yttrat sig under det skriftliga förfarandet. Vid förhandlingen den 15 januari 2009 yttrade sig ombuden såväl för en av klagandena som för kommissionen och rådet.

V — Parternas argument

18. *Klagandena* har gjort gällande att den ursprungliga nationella referenskvantiteten för Italien baseras på felaktiga uppgifter. Den effektiva mjölkproduktionen i Italien har återgetts felaktigt i de statistiska uppgifterna. Det har vidare inte tagits hänsyn till att den nationella mjölkproduktionen i Italien underskred det nationella behovet av mjölk och således visade underskott, medan den nationella mjölkproduktionen i andra medlemsstater överskred det nationella behovet av mjölk. Trots att den nationella referenskvantiteten för Italien sedan dess har anpassats har detta ursprungliga fel verkan än i dag.

19. Detta leder till att den nationella mjölkproduktionen i Italien knappt kan fylla 60 procent av den nationella efterfrågan och att det således måste importeras mjölk från andra medlemsstater. I andra medlemsstater överskrider däremot den nationella mjölkproduktionen det nationella behovet betydligt. [13] Eftersom syftet med tilläggsavgiften är att begränsa överproduktionen av mjölk borde den också drabba de överproducerande mjölkproducenterna hårdast.

20. Att inte ta hänsyn till förhållandet mellan den nationella mjölkproduktionen och det nationella behovet av mjölk strider mot diskrimineringsförbudet i artikel 34 EG. Detta leder till att olika situationer behandlas på samma sätt. Detta kan inte motiveras objektivt, vare sig mot bakgrund av principen om den regionala specialiseringen eller mot bakgrund av principen om solidaritet mellan mjölkproducenter. Att beakta det nationella behovet strider inte nödvändigtvis mot dessa principer. Dessutom föreligger en diskriminering genom att tilläggsavgiften hindrar företag från att utvecklas och att anpassas till marknadens krav.

13 — Förhållandet mellan mjölkproduktionen och det nationella behovet ligger i Frankrike på 125 procent, i Tyskland på 125 procent, i Irland på cirka 360 procent och i Danmark på 230 procent.

21. Dessutom har proportionalitetsprincipen åsidosatts. Tilläggsavgiften belastar de små mjölkproducenterna mer än de stora, eftersom den påverkar de små producenternas lönsamhet mer. De små mjölkproducenterna kan endast överleva genom att öka sin produktion.

22. Syftet med tilläggsavgiften är slutligen inte att uppnå målen för GJP, det vill säga att garantera en rationell utveckling av jordbruksproduktionen, tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard och att ge konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser. Tilläggsavgiftens enda syfte är att stabilisera mjölkmarknaden, om än till nackdel för de andra målen.

23. *Rådet* har inledningsvis påpekat att det vid fastställandet av de nationella referenskvantiteterna inte var år 1981 som beaktades för Italiens del, som för de övriga medlemsstaterna, utan år 1983, eftersom detta år var fördelaktigare för Italien. Dessutom anpassades de nationella referenskvantiteterna till den allmänna situationen på marknaden och till de särskilda omständigheterna i de enskilda medlemsstaterna.

24. Rådet har gjort gällande att det inte utgör någon diskriminering att inte beakta förhållandet mellan mjölkproduktionen i Italien och behovet av mjölk i denna stat. Denna omständighet är nämligen oviktig, eftersom mjölk ingår i den gemensamma marknadsorganisationen.

25. Förordning nr 1788/2003 är även förenlig med målen för GJP. Mjölkmarknaden präglas av en betydande överproduktion och det har därför varit mycket viktigt att stabilisera marknaden. Att sammanföra detta mål med de övriga målen för GJP är en komplex process i vilken gemenskapslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Visserligen är det inte tillåtet att följa endast ett mål och därvid åsidosätta de övriga målen för GJP. Gemenskapsinstitutionerna kan emellertid vid behov tillfälligt ge en av dessa målsättningar företräde.

26. Slutligen har även proportionalitetsprincipen beaktats. För det första har gemenskapslagstiftaren i detta avseende ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Med detta avses inte uteslutande innehållet i och räckvidden av de bestämmelser som ska antas utan även i viss utsträckning fastställandet av de grundläggande omständigheterna på vilka en åtgärd grundas. Gemenskapslagstiftaren kan på så sätt grunda sig på en helhetsbedömning. För det andra medför inte den omständigheten, att mjölkproduktionen i Italien vanligtvis uppvisar ett underskott, att förordning nr 1788/2003 är oproportionerlig. Ett åsidosättande av proportionaliteten föreligger endast om lagstiftarens val är uppenbart olämpligt för att stabilisera marknaderna. Den hänskjutande domstolen har inte visat att så är fallet.

27. Den hänskjutande domstolen anser att förordning nr 1788/2003 vidmakthåller en lägre produktivitet, lägre inkomster och ett permanent behov av statliga bidrag för genomsnittet av de italienska mjölkproducenterna. Detta har dock inte styrkts i beslutet om hänskjutande.

28. Enligt *kommissionen* är förordning nr 1788/2003 förenlig med målen för GJP. Inledningsvis har kommissionen anfört att det inte är relevant för dessa mål huruvida förhållandet mellan produktionen och efterfrågan av mjölk i en medlemsstat är i balans, eftersom mjölk omfattas av en europeisk marknadsorganisation. Gemenskapslagstiftarens stabiliseringsåtgärder riktar sig därför till hela den europeiska marknaden och inte till de enskilda nationella marknaderna. Kommissionen har vidare anfört att gemenskapslagstiftaren har beaktat målen för GJP i förordning nr 1788/2003. Tilläggsavgifter på mjölk var den effektivaste åtgärden för att få bukt med överproduktionen av mjölk. Alternativet, att sänka interventionspriset, hade varit en långt mer ingripande åtgärd som skulle ha påverkat mjölkproducenternas lönsamhet i än högre grad. Genom tilläggsavgiften uppnår man utöver en stabilisering av marknaderna även andra mål för GJP. För övrigt har den hänskjutande domstolen i sitt beslut om hänskjutande inte visat att förordning nr 1788/2003 är oförenlig med målen för GJP. I vilket fall som helst kan gemenskapslagstiftaren tillfälligt ge ett av målen för GJP företräde om detta är motiverat på grund av omständigheterna och det ekonomiska sammanhanget. Den tungt vägande omständigheten att utbudet på mjölkmarknaden inte står i proportion till efterfrågan rättfärdigade införandet av tilläggsavgifter, och gör det fortfarande.

29. Diskrimineringsförbudet har inte heller åsidosatts. Inom en europeisk marknadsorganisation är det inte relevant huruvida det finns ett nationellt underskott eller överskott. I vilket fall som helst har Italien behandlats särskilt fördelaktigt vid fastställandet av de nationella referenskvantiteterna. Under peri-

oden mellan mjölkåren 1984/85 och 2006/2007 föll referenskvantiteterna för de tio medlemsstaterna med i genomsnitt 2 procent medan den nationella referenskvantiteten för Italien steg med 6 procent. Denna höjning beror inte på ett ökat nationellt behov utan på särskilda omständigheter. Principen om den regionala specialiseringen kommer dessutom till uttryck i att referensvärdet är knutet till produktionsnivån för ett bestämt år. Detta är en grundläggande princip för den gemensamma marknaden enligt vilken produktionen ska ske på den ort i gemenskapen där det är ekonomiskt mest ändamålsenligt. Att ta hänsyn till förhållandet mellan produktionen och behovet av mjölk på nationell nivå är inte förenligt med denna princip. Dessutom ska man beakta att marknadsorganisationen för mjölk kännetecknas av dels produktionsstöd för jordbruk, dels en överskottsproduktion. Mot denna bakgrund krävs en gemensam ansträngning från samtliga mjölkproducenter i gemenskapen. Slutligen är det inte diskriminerande att tilläggsavgiften påverkar vissa producenter eller vissa medlemsstater på olika sätt. Referenskvantiteterna baseras på objektiva kriterier som är anpassade till det mål som ska uppnås. Genom att ta hänsyn till produktionen under ett referensår har mjölkproducenternas ekonomiska betydelse och de förmåner som dessa beviljats beaktats vid en bestämd tidpunkt. Härvid ska hänsyn tas till att gemenskapslagstiftaren inom jordbrukspolitiken har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som inte uteslutande omfattar innehållet i och räckvidden av de bestämmelser som ska antas utan även i viss utsträckning fastställandet av de grundläggande omständigheterna på vilka en åtgärd baseras. Gemenskapslagstiftaren kan på så sätt grunda sig på en helhetsbedömning.

30. Proportionalitetsprincipen har inte heller åsidosatts. Gemenskapslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på grund av de komplexa politiska, ekonomiska och sociala beslut som denne måste fatta. Ett åsidosättande av proportionaliteten föreligger endast om lagstiftarens val är uppenbart olämpligt för att uppnå det eftersträvade målet. Tilläggsavgiften är emellertid lämplig för att uppnå en stabilisering av marknaderna genom att begränsa produktionsöverskottet. Alternativa åtgärder skulle inte vara lika effektiva.

VI — Besvarande av tolkningsfrågorna

31. Den hänskjutande domstolen har ställt sina fyra frågor för att få klarhet i huruvida förordning nr 1788/2003 [14] är lagenlig och således kan utgöra grundval för de anspråk som Cooperativa Milka gör gällande mot klagandena i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida förordning nr 1788/2003 är förenlig med målen för GJP, diskrimineringsförbudet och proportionalitetsprincipen. En väsentlig omständighet som ger upphov till detta rättsliga tvivel är att förhållandet mellan mjölk-

14 — Den hänskjutande domstolens frågor avser endast förordning nr 1788/2003. Jag begränsar mig därför till denna förordning. Jag anser dock att motsvarande bestämmelser i förordningarna nr 3950/92 och nr 1234/2007 i huvudsak är jämförbara med dem i förordning nr 1788/2003.

produktionen och behovet av mjölk i de enskilda medlemsstaterna inte beaktats vid fastställandet av den nationella referenskvantiteten för medlemsstaterna enligt förordning nr 1788/2003.

A — *Den första frågan*

32. Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida förordning nr 1788/2003 är förenlig med målen för GJP. Den har i detta sammanhang hänvisat till artikel 32 EG. Målen för GJP, vars innehåll den hänskjutande domstolen har hänvisat till, fastslås emellertid inte i artikel 32 EG utan i artikel 33 EG. Den hänskjutande domstolens första fråga ska således förstås på så sätt att den avser förenligheten mellan förordning nr 1788/2003 och de mål för GJP som fastslås i artikel 33 EG.

33. Såsom framgår av artikel 33.1 EG finns det flera mål för GJP. Dessa är att höja produktiviteten inom jordbruket, tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, stabilisera marknaderna, trygga försörjningen och tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

34. Genom att ta ut tilläggsavgifter ska man i första hand minska dels obalansen mellan utbudet och efterfrågan på mjölk och mjölkprodukter, dels de strukturella överskott som följer av denna obalans, och på så sätt uppnå större jämvikt på marknaden. [15] Att ta ut tilläggsavgifter tjänar således i första hand till att stabilisera marknaderna och är därför ett mål för GJP.

Huruvida tilläggsavgiften är förenlig med målen för GJP

35. Det finns inget stöd för kritiken att förordning nr 1788/2003 inte är förenlig med målen för GJP därför att förordningens eget mål skulle vara att stabilisera marknaderna på bekostnad av de övriga målen för GJP.

36. Vid bedömningen av de mål som eftersträvas genom tilläggsavgiften ska hänsyn tas till att den hänger nära samman med andra interventionsåtgärder inom den gemensamma marknadsorganisationen för mjölk. Såsom framgår ovan [16] upprätthålls mjölkpriserna genom interventionsåtgärder. Genom detta och genom andra åtgärder ska mjölkproducenterna kunna tillförsäkras en skälig levnadsstandard. Om mjölk produceras utan hänsyn till den faktiska efterfrågan och endast i syfte att eventuellt kunna säljas till ett

15 — Se skäl 3 i förordning nr 1788/2003. Vad gäller den äldre förordning nr 857/84, se dom av den 17 maj 1988 i mål 84/87, Erpelding (REG 1988, s. 2647), punkt 26.

16 — Se punkt 8 i detta förslag till avgörande.

interventionspris finns det – såsom erfarenheten från tiden före tilläggsavgiften visar – risk för att gemenskapens budget belastas till bristningsgränsen till följd av en produktion av mjölkhav och smörberg. Stabiliseringen av marknaderna, som är ett mål för tilläggsavgiften, [17] ska alltså även säkerställa att åtgärderna för att upprätthålla prisnivån kan finansieras. [18] Den ska alltså även kunna ge mjölkproducenterna en skälig levnadsstandard utan att gemenskapens budget belastas alltför mycket. Dessutom gynnar den en rationalisering av mjölkproduktionen. [19] Tilläggsavgiftens syfte är alltså inte enbart att stabilisera marknaderna.

37. Jag vill dessutom påpeka att den omständigheten, att det enda syftet är att stabilisera marknaderna, inte nödvändigtvis innebär ett åsidosättande av artikel 33 EG. Gemenskapslagstiftaren har vid genomförandet av GJP ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Detta utrymme motsvarar det politiska ansvar som tilldelas denne enligt artikel 32 EG och följande artiklar i samband med gestaltandet av GJP. [20] Visserligen måste gemenskapslagstiftaren inom ramen för detta utrymme göra en avvägning mellan dessa (ibland motstridiga) målsättningar. [21] Vid denna avvägning kan gemenskapslagstiftaren tillfälligt ge ett av målen företräde med hänsyn till ekonomiska faktorer och omständigheter. [22] Gränsen för detta skön nås således endast när ett av målen för GJP följs på ett så isolerat sätt att de andra målsättningarna inte (alls) kan uppnås.

38. Mot bakgrund av överproduktion och strukturell överkapacitet på mjölkmarknaden är det motiverat att påföra tilläggsavgiften i syfte att stabilisera marknaderna. Att detta mål inte eftersträvas på så sätt att andra mål för GJP fortlöpande försummas, framgår redan av att förordning nr 1788/2003 är begränsad i tiden. [23] Att systemet med en tilläggsavgift är av övergående natur framgår också av att rådet den 20 november 2008 övervägde att år 2015 helt frångå detta system.

17 — Se domstolens dom av den 19 mars 1992 i mål C-311/90 (REG 1992, s. I-2061), punkt 10.

18 — Se domen i målet Erpelding (fotnot 15), punkt 26.

19 — Se domen i målet Erpelding (ovan fotnot 15), punkt 26, och domstolens dom av den 13 juli 1995 i mål T-466/93, O'Dwyer m.fl. (REG 1995, s. II-2071), punkt 82.

20 — Priebe, R. (ovan fotnot 2), artikel 33, punkt 2, hänvisar till att så vidsträckta mål som i artikel 33 inte finns inom andra politikområden för gemenskapen.

21 — Se domen i målet Hierl (ovan fotnot 17), punkt 13, dom av den 11 mars 1987 i de förenade målen 279/84, 280/84, 285/84 och 286/84, Rau Lebensmittelwerke m.fl. mot kommissionen (REG 1987, s. 1069), punkt 21, och domen i målet O'Dwyer m. fl. (ovan fotnot 19), punkt 80.

22 — Se domen i målet Rau Lebensmittelwerke m.fl. mot kommissionen (ovan fotnot 21), punkt 21, och dom av den 20 september 1988 i mål 203/86, Spanien mot rådet (REG 1988, s. 4563), punkt 10.

23 — Se artikel 1.1 i förordning nr 1788/2003. Priebe, R. (ovan fotnot 2), artikel 33, punkt 3, hänvisar med rätta till att även prioriteringar kan sättas för längre tid, om och så länge den ekonomiska situationen så kräver.

Huruvida den nationella referenskvantiteten är förenlig med målen för GJP

39. Den hänskjutande domstolen betvivlar att förordning nr 1788/2003 och målen för GJP är förenliga och utgår härvid från att den nationella referenskvantiteten för Italien är baserad på felaktiga uppgifter och att denna oegentlighet fortfarande består. Jag anser att det saknas fog även för dessa tvivel.

40. För mig är det inte oförenligt med målen för GJP att utgå från produktionen under en referensperiod.

41. Genom att utgå från produktionen under en referensperiod iakttas grundtanken att produktionen ska specialiseras på den gemensamma marknaden. Enligt denna tanke är en av de ekonomiska fördelarna med en gemensam marknad att en produkt produceras på den ort som är ekonomiskt mest ändamålsenlig. Klagandena har invänt mot att en hög mjölkproduktion i de enskilda medlemsstaterna inte nödvändigtvis har varit ett tecken på var produktionen är som mest effektiv. Visserligen är mjölkproduktion inte ett område inom vilket marknadsekonomiska krafter kan härja fullständigt ohämmat. Den regionala fördelningen av mjölkproduktionen i gemenskapen under en referensperiod utgör emellertid en försvarbar utgångspunkt genom vilken inte endast den territoriella specialiseringen beaktas, utan även andra aspekter, som ska beaktas inom ramen för GJP.

42. Genom att utgå från ett referensår tas nämligen hänsyn till dels mjölkproducenternas ekonomiska styrka, dels de fördelar som mjölkproducenterna och medlemsstaterna vid en viss tidpunkt dragit av systemet. Utgår man från den mjölk som producerats under ett referensår skyddas alltså mjölkproducenterna i de enskilda medlemsstaterna mot att på grund av uttag av en tilläggsavgift fråntas möjligheten till en skälig levnadsstandard.

43. Härigenom beaktas dessutom tanken på solidaritet mellan mjölkproducenterna. Mjölkproducenterna erhåller stöd ur gemen-

skapens budget. Om man med hjälp av tilläggsavgiften ska begränsa överproduktionen på mjölkmarknaden och hålla belastningen av gemenskapens budget inom rimliga gränser, ger ett beaktande av den nationella och individuella produktionen under en referensperiod, eller en höjning eller sänkning av de tilldelade referenskvantiteterna, på samma sätt uttryck för en solidarisk strävan hos alla mjölkproducenter. [24]

44. Jag anser inte heller att förhållandet mellan mjölkproducenterna och behovet av mjölk i Italien är en omständighet som gemenskapslagstiftaren nödvändigtvis skulle ha tagit hänsyn till vid utformningen av förordning nr 1788/2003.

45. Visserligen kan gemenskapslagstiftaren även inom ramen för en europeisk marknadsorganisation göra en regional åtskillnad, om detta är befogat mot bakgrund av den berörda produkten, marknadsstrukturen eller av andra objektiva skäl som är relevanta för genomförandet av GJP. Av den anledningen anser jag det inte vara principiellt uteslutet att även göra en åtskillnad mellan territorierna i medlemsstaterna, trots att detta av naturliga skäl inte helt överensstämmer med en gemensam marknadsorganisation. [25]

46. Den nationella efterfrågan på en produkt är dock inte något som måste beaktas inom ramen för en gemensam marknadsorganisation. Däremot strider beaktandet av den nationella efterfrågan mot principen om att specialisera produktionen inom den gemensamma marknaden. [26] Hur stort behovet av mjölk är i en medlemsstat, och om detta behov ökar eller minskar, säger nämligen ingenting om huruvida det är särskilt gynnsamt att producera mjölk i denna medlemsstat. Att beakta det nationella behovet riskerar därför att begränsa de fördelar som en specialisering inom en gemensam marknad medför.

47. Slutligen finner jag (utöver det felaktigt kritiserade förhållandet att det nationella behovet inte har beaktats) inte något ytterligare stöd för att den referenskvantitet som avser Italien enligt förordning nr 1788/2003 skulle vara baserad på felaktiga uppgifter.

24 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juli 1985 i mål 179/84, Bozzetti mot Invernizzi (REG 1985, s. 2301), punkt 32, och domen i målet Spanien mot rådet (ovan fotnot 22), punkt 29.

25 — Se punkterna 41–43 i detta förslag till avgörande.

26 — Se, för ett liknande resonemang, domarna i målen Spanien mot rådet (ovan fotnot 22), punkt 25, O'Dwyer (ovan fotnot 17), punkt 113.

Rådet och kommissionen har framhållit att år 1983 fastställdes som referensår för Italiens del, efter det att det hade framkommit att uppgifterna för år 1981 inte var fördelaktiga. Jag ser inget som tyder på att de uppgifter som utgjorde grund för förordning nr 1788/2003 var felaktiga. Det faktum att gemenskapslagstiftaren har stött sig på statistiska uppgifter utgör inte någon felaktig bedömning. Enligt fast rättspraxis omfattar gemenskapslagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning inte uteslutande innehållet i och räckvidden av de bestämmelser som ska antas utan även i viss utsträckning fastställandet av de grundläggande omständigheterna. [27]

Slutsats i denna del

48. Avslutningsvis anser jag att det inte strider mot målen för GJP i artikel 33 EG att ta ut en tilläggsavgift, eller att vid fastställandet av den nationella referenskvantiteten inte beakta förhållandet mellan mjölkproduktionen och behovet av mjölk i en medlemsstat.

27 — Dom av den 29 oktober 1980 i mål 138/79, Roquette Frères mot rådet (REG 1980, s. 3333), punkt 25.

B — *Den andra och den tredje frågan*

49. Den hänskjutande domstolen har ställt sin *andra fråga* för att få klarhet i huruvida förordning nr 1788/2003 är förenlig med likabehandlingsprincipen. I detta avseende har denna domstol hänvisat till artikel 33 EG. Likabehandlingsprincipen regleras dock i artikel 34.2 andra stycket EG. Den hänskjutande domstolens andra fråga ska alltså tolkas på så sätt att den avser förenligheten mellan förordning nr 1788/2003 och likabehandlingsprincipen enligt artikel 34.2 andra stycket EG. [28] Den hänskjutande domstolen har ställt sin *tredje fråga* för att få klarhet i huruvida förordning nr 1788/2003 strider mot diskrimineringsförbudet i artikel 34.2 andra stycket EG, eftersom producenter i medlemsstaterna som överproducerar eller vars produktion visar underskott påförs en enhetlig avgift. Den andra och den tredje frågan avser alltså båda förenligheten mellan förordning nr 1788/2003 och likabehandlingsprincipen enligt artikel 34.2 andra stycket EG, och jag kommer därför att pröva dessa frågor tillsammans.

28 — För det fall att den hänskjutande domstolens hänvisning till likabehandlingsprincipen i sin andra fråga ska förstås som en hänvisning till den allmänna likabehandlingsprincipen, vill jag påpeka att diskrimineringsförbudet i artikel 34.2 andra stycket EG endast är ett uttryck för den allmänna likabehandlingsprincipen. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 november 1986 i mål 201/85, Klensch m.fl. (REG 1986, s. 3477), punkt 9.

50. Den hänskjutande domstolen anser att det föreligger en diskriminering av de italienska mjölkproducenterna, eftersom förhållandet mellan mjölkproduktionen och behovet av mjölk i en medlemsstat inte beaktas vid fastställandet av den nationella referenskvantiteten. Jag kan inte se att detta medför ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen.

51. Enligt likabehandlingsprincipen i artikel 34.2 andra stycket EG är varje form av diskriminering av producenter eller konsumenter inom gemenskapen förbjuden. Enligt diskrimineringsförbudet får alltså jämförbara förhållanden inte behandlas olika och olika förhållanden inte behandlas på samma sätt, om det inte finns objektiva skäl för en sådan behandling. [29]

52. Jag har ovan [30] redan gått in på att gemenskapslagstiftaren inom ramen för GJP har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, som motsvarar det politiska ansvar som tilldelas denne enligt artikel 32 EG och följande artiklar. Detta utrymme ska också beaktas inom ramen för artikel 34.2 andra stycket EG. [31]

53. För det första betvivlar jag att det utgör en likabehandling av olika förhållanden, i den mening som avses i artikel 34.2 andra stycket EG, att vid fastställandet av den nationella referenskvantiteten inte ta hänsyn till förhållandet mellan mjölkproduktionen och behovet av mjölk i de enskilda medlemsstaterna.

54. Likabehandlingsprincipen är enligt min mening inte tillämplig bara för att två situationer med olika omständigheter behandlas på samma sätt. Snarare kan olika förhållanden endast anses behandlade på samma sätt när den omständighet som skiljer dessa situationer åt är relevant, med hänsyn till tillämpliga gemenskapsbestämmelser och de målsättningar som eftersträvas i dessa bestämmelser. [32] En likabehandling av olika förhållanden kan enligt min mening inte föreligga när förhållandet mellan mjölkproduktionen och behovet av mjölk i den enskilda medlemsstaten inte är relevant inom ramen för artikel 32 EG och följande artiklar. Detta beror bland annat på målsättningen för GJP.

29 — Se domarna i målen Hierl (ovan fotnot 17), punkt 18, och Spanien mot rådet (ovan fotnot 22), punkt 25.

30 — Se punkt 37 i detta förslag till avgörande.

31 — Se, bland annat, dom av den 21 februari 1990 i de förenade målen C-267/88–C-285/88, Wuidart m.fl. (REG 1990, s. I-435), punkt 14.

32 — Herny, R., *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, s. 357, utgår från att förhållandena i sig inte kan vara lika eller särskilda utan att bedömningen av förhållandet endast sker med hänsyn till föremålet och målet för bestämmelsen.

55. Som jag anfört ovan, [33] är förhållandet mellan mjölkproducenterna och behovet av mjölk i Italien inte en omständighet som måste beaktas inom ramen för en gemensam marknadsorganisation av mjölk. Det är snarare en omständighet som strider mot principen om regional specialisering av produktionen och därför inte ska beaktas inom ramen för en gemensam marknadsorganisation. Redan av denna anledning anser jag att det inte kan antas föreligga någon likabehandling av olika förhållanden i den mening som avses i artikel 34.2 andra stycket EG.

56. Även om det kan antas utgöra likabehandling av olika förhållanden i den mening som avses i artikel 34.2 andra stycket EG, att inte beakta förhållandet mellan den nationella mjölkproduktionen och det nationella behovet av mjölk, finns det, mot bakgrund av vad som framgår ovan, objektiva skäl för detta.

57. Av detta följer att förordning nr 1788/2003 även är förenlig med likabehandlingsprincipen i artikel 34.2 andra stycket EG. [34]

C — *Den fjärde frågan*

58. Den hänskjutande domstolen har ställt sin fjärde fråga för att få klarhet i huruvida förordning nr 1788/2003 är förenlig med proportionalitetsprincipen i artikel 5 tredje stycket EG.

Kriterier för en bedömning

59. Enligt artikel 5 tredje stycket EG ska gemenskapen inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag. Kravet på proportion enligt artikel 5 tredje stycket EG är tillämpligt när gemenskapsorganen ingriper i de enskildas rättigheter [35] eller i medlemsstaternas intressen [36].

33 — Se punkterna 44–46 i detta förslag till avgörande.

34 — Att uttaget av tilläggsavgifter kan påverka vissa mjölkproducenter hårdare än andra utgör inte någon diskriminering i den mening som avses i artikel 34.2 andra stycket EG. Denna omständighet kan emellertid vara relevant inom ramen för proportionaliteten. Vad gäller proportionaliteten, se punkterna 58–72 i detta förslag till avgörande.

35 — Domstolens dom av den 5 oktober 1994 i mål C-404/92 P, X mot kommissionen (REG 1994, s. I-4737), punkt 18.

36 — Priebe, R. (ovan fotnot 2), artikel 37, punkt 26b.

60. Gemenskapsinstitutionernas åtgärder är förenliga med proportionalitetsprincipen, om åtgärderna inte går utöver vad som är lämpligt, nödvändigt och – med avseende på ingrepp i de enskildas rättigheter och medlemsstaternas intressen – skäligt för att uppnå de legitima eftersträvade målen. [37] Vid bedömningen av huruvida åtgärder inom ramen för GJP är proportionerliga har EG-domstolen dock till viss del [38] begränsat sig till att kontrollera om åtgärderna inte är uppenbart olämpliga för att uppnå gemenskapslagstiftarens mål. Domstolen har motiverat denna inskränkta bedömning av proportionaliteten med det stora utrymme för skönsmässig bedömning som gemenskapslagstiftaren har inom ramen för GJP. [39]

61. Jag är inte övertygad om detta. Såsom generaladvokaten Sharpston övertygande framhållit i sitt förslag till avgörande i målet Zuckerfabrik Jülich, är gemenskapslagstiftarens åtgärder inte undantagna från rättslig prövning på grund av dennes stora utrymme för skönsmässig bedömning. [40] Jag delar hennes uppfattning och vill dessutom peka på följande aspekter.

62. Först och främst förstår jag inte varför det stora utrymme för skönsmässig bedömning som gemenskapslagstiftaren har inom ramen för GJP nödvändigtvis medför att bedömningen av proportionaliteten i tre steg (huruvida åtgärden är lämplig, nödvändig och skälig) inskränks till en lämplighetsbedömning i ett steg. Visserligen kan jag förstå den skepsis som finns mot att domstolen utför en alltför långtgående rättslig prövning av gemenskapslagstiftarens rättsakter. Det är inte domstolens sak att ersätta gemenskapslagstiftarens sociala, ekonomiska eller poli-

37 — Domstolens dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schräder HS Kraftfutter (REG 1989, s. 2237), punkt 21, förstainstansrättens dom i målet O'Dwyer (ovan fotnot 19), punkt 107. Artikel 5 tredje stycket EG förstås på samma sätt även när skälighetskravet inte utan vidare framgår av bestämmelsens själva ordalydelse, se Schima, B., i: Mayer, H., *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag,* artiklarna 5 och 50. supplement, punkt 44.

38 — Domstolen har i vissa andra domar emellertid anlagt strängare kriterier, till exempel i dom av den 27 juni 1990 i mål C-118/89, Lingenfelser (REG 1990, s. I-2637), punkterna 12–14, av den 21 januari 1992 i mål C-319/90, Pressler (REG 1992, s. I-203), punkterna 12–17, och av den 6 juli 2000 i mål C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (REG 2000, s. I-5461), punkterna 35 och 36.

39 — Se till exempel domstolens dom i målet Schräder HS Kraftfutter (ovan fotnot 37), punkt 22, dom av den 13 november 1990 i mål 331/88, Fedesa (REG 1990, s. I-4023), punkterna 13 och 14, samt domen i målet O'Dwyer (ovan fotnot 19), punkt 107.

40 — Punkt 65: "… Det innebär dock inte att gemenskapslagstiftaren har carte blanche inom jordbrukssektorn. Domstolen har inte undantagit institutionernas utövning av det stora utrymmet för skönsmässig bedömning från rättslig prövning. Om den granskningen skall vara meningsfull måste det vara möjligt för domstolen att ingripa när beräkningsmetoden för en produktionsavgift vars syfte är att producenterna skall svara för gemenskapens kostnader för att avyttra överskottsproduktion, som i förevarande fall, uppenbarligen leder till ett överuttag och därmed lägger en oproportionell börda på producenterna."

tiska beslut mot sina egna.[41] Mot dessa överväganden kan dock anföras att prövningen endast tjänar som kontroll av huruvida det är *uppenbart* att de berörda åtgärderna inte är nödvändiga eller oskäliga, och att gemenskapslagstiftarens bedömningsföreträde och stora utrymme för skönsmässig bedömning beaktas i samband med denna prövning.[42] På så sätt säkerställs respekten för gemenskapslagstiftarens politiska handlingsutrymme.

63. Mot en inskränkning av prövningen av proportionalitetsprincipen, till att blott avse kontrollen av huruvida en åtgärd är uppenbart olämplig, talar dock att förutsättningarna för att åtgärden är lämplig, nödvändig och skälig inte är en gradering av en och samma tanke, som kan inskränkas eller utvidgas beroende på hur intensiv den rättsliga kontrollen är. Prövningen av huruvida en åtgärd är nödvändig och skälig har, i motsats till prövningen av huruvida en åtgärd är lämplig, en självständig betydelse som är väsentlig för skyddet av individen. Det är först inom ramen för nödvändigheten och skäligheten som gemenskapslagstiftarens eftersträvade mål och de berördas rättigheter ”sätts i förhållande” till varandra. En prövning som endast avser frågan huruvida en åtgärd är lämplig innebär en objektiv kontroll av handlingsutrymmet som inte innebär någon prövning av skyddet för den enskilde.[43] Eftersom uttaget av en tilläggsavgift i viss mån inkräktar på mjölkproducenternas rättigheter anser jag att det just inom detta område är viktigt att inte inskränka prövningen till att endast avse en objektiv kontroll av handlingsutrymmet.

64. Jag anser att det således är felaktigt att inskränka en prövning av det proportionerliga i en åtgärd inom ramen för GJP till att endast avse frågan huruvida åtgärden är uppenbart olämplig. Jag kommer därför nedan att pröva huruvida uttaget av en tilläggsavgift och fastställandet av referenskvantiteter med avseende på gemenskapslagstiftarens eftersträvade mål är uppenbart olämpliga, uppenbart onödiga eller uppenbart oskäliga. Jag kommer att vid var och en av dessa prövningar ta hänsyn till gemenskapslagstiftarens be-

41 — Vad gäller dessa överväganden, i synnerhet i samband med Common Law-systemet, se Jacobs, F., ”Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law”, i: Ellis, E., *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart, 1999, s. 1 och följande sidor samt s. 20, som dock hänvisar till att vissa skäl för en inskränkt rättslig kontroll av gemenskapslagstiftaren följer av utformningen och förarbetena till de nationella rättsordningarna och därför inte nödvändigtvis kan överföras på gemenskapsnivå. Se också Schima, B. (ovan fotnot 37), punkt 48, som hänvisar till att gemenskapslagstiftaren har det huvudsakliga ansvaret för att proportionalitetsprincipen iakttas och att domstolen inte utan vidare kan ersätta gemenskapslagstiftarens uppfattning med sin egen.

42 — Se Rivers, J., ”Proportionality and discretion in international and European law”, i: *Transnational constitutionalism*, Cambridge University Press 2007, s. 114 och följande sidor, och s 120 och följande sidor, som i synnerhet gör åtskillnad mellan ”*policy-choice discretio*” och ”*evidential discretion*”.

43 — Se här också von Danwitz, T., ”Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht”, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, s. 396, som hänvisar till att ett sådant tillvägagångssätt innebär att proportionalitetsprincipen inskränks till en kontroll av handlingsutrymme.

dömningsföreträde och utrymme för skönsmässig bedömning.

Prövning av proportionaliteten

65. Det följer av de skäl som nämnts ovan att varken själva uttaget av en tilläggsavgift [44] eller fastställandet av den nationella referenskvantiteten [45] är uppenbart olämpliga för att uppnå målen för GJP.

66. Jag ser inte heller något som tyder på att det är uppenbart att uttaget av tilläggsavgiften och fastställandet av den nationella referenskvantiteten inte har varit nödvändiga. En åtgärd är nödvändig när den bland flera åtgärder avsedda att uppnå det eftersträvade målet är den minst betungande för det berörda intresset eller det rättsliga intresset. [46]

67. Såsom rådet och kommissionen redogjort för övervägde gemenskapslagstiftaren bland annat att sänka interventionspriset som alternativ till att införa en tilläggsavgift. Gemenskapslagstiftaren beslutade sig dock för det senare alternativet, eftersom en sänkning av interventionspriset skulle vara långt mindre fördelaktigt för mjölkproducenterna än en tilläggsavgift.

68. Vad gäller fastställandet av den nationella referenskvantiteten finns det ingen mildare metod genom vilken förhållandet mellan mjölkproduktionen och behovet av mjölk beaktas, eftersom en sådan metod på grund av de redan ovan nämnda skälen [47] i synnerhet inte skulle beakta principen om regional specialisering och principen om solidaritet mellan mjölkproducenterna.

69. Slutligen är förhållandet mellan de eftersträvade målen och de nackdelar som uppstått inte heller uppenbart oskäligt.

70. Jag vill erinra om att gemenskapens budget före införandet av förordning nr 1788/2003 var nära att överbelastas på grund av en överproduktion av mjölk som inte styrdes av den faktiska efterfrågan utan av möjligheten att sälja mjölken till ett interventionspris. Förordning nr 1788/2003 har bland

44 — Se punkterna 35–38 i detta förslag till avgörande.

45 — Se punkter 39–47 i detta förslag till avgörande.

46 — Domstolens dom i mål Schräder HS Kraftfutter (ovan fotnot 37), punkt 21, och förstainstansrättens dom i målet O'Dwyer (ovan fotnot 19), punkt 107.

47 — Punkterna 39–46 i detta förslag till avgörande.

annat som syfte att se till att kostnaderna för stödåtgärderna kan finansieras. Mjölkproducenterna måste, på grund av allmänintresset av att dels ha en viss kontroll över livsmedelproduktionen, dels kunna finansiera denna kontroll, i princip tåla att dessa korrigeringsåtgärder begränsar deras möjligheter att nå högre lönsamhet. [48]

71. Vad gäller den nationella domstolens påstående, att små mjölkproducenter i Italien inte skulle kunna överleva utan att höja sin produktion och att de ständigt tvingas minska sin produktivitet och erhålla lägre inkomster och alltså är permanent beroende av statliga bidrag, vill jag påpeka följande: Att ta ut en tilläggsavgift har bland annat också som syfte att säkerställa finansieringen av de prisstödsåtgärder genom vilka jordbruksbefolkningen ska tillförsäkras en skälig levnadsstandard. Utan detta stödsystem skulle konkurrensen i samband med en så homogen massprodukt som mjölk antagligen i första hand avspeglas i priset. Eftersom små mjölkproducenter tenderar att uppnå skaleffekter i mindre utsträckning än stora mjölkproducenter, skulle ett avskaffande av den individuella referenskvantiteten snarare gynna de senare. Uttaget av en tilläggsavgift upprätthåller funktionen av ett system genom vilket mindre mjölkproducenter kan uppnå en skälig levnadsstandard. Redan av denna anledning kan fastställandet av referenskvantiteten inte betraktas som en uppenbart olämplig belastning för mindre mjölkproducenter. Jag vill dessutom påpeka att målsättningen för de primärrättsliga bestämmelserna om GJP inte är att gynna de minst lönsamma företagen.

48 — Domen i målet O'Dwyer (ovan fotnot 19), punkt 89.

Slutsats i denna del

72. Enligt min mening ingriper inte förordning nr 1788/2003 på ett oproportionerligt sätt i mjölkproducenternas rättigheter eller intressen, och således är den förenlig med artikel 5 tredje stycket EG. [49]

D — *Sammanfattning*

73. Sammanfattningsvis finner jag att förordning nr 1788/2003 varken strider mot målen för GJP, diskrimineringsförbudet eller proportionalitetsprincipen.

49 — Se även, vad gäller förordning nr 3950/92, dom av den 25 mars 2004 i de förenade målen C-231/00, C 303/00 och C-451/00, Cooperativa Lattepiù m.fl. (REG 2004, s. I-2869), punkt 73.

VII — Förslag till avgörande

74. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av den nationella domstolen på följande sätt:

Rådets förordning (EG) nr 1788/2003 av den 29 september 2003 om införande av en avgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter är förenlig med målen för den gemensamma jordbrukspolitiken i artikel 33 EG, likabehandlingsprincipen i artikel 34.2 andra stycket och proportionalitetsprincipen, även när den nationella referenskvantiteten inte anpassas till förhållandet mellan mjölkproduktionen och behovet av mjölk i en medlemsstat.