SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE VERICE TRSTENJAK,

predstavljeni 3. marca 2009 [1]

1. Uvedba dodatne dajatve na mleko je bila v preteklosti vzrok številnih pravnih sporov na nacionalni ravni in ravni Skupnosti (tako imenovani primeri mlečnih kvot) [2]. Predmet obravnavanega predloga za sprejetje predhodne odločbe so štiri vprašanja za predhodno odločanje Tribunale ordinario di Padova (v nadaljevanju: predložitveno sodišče) glede veljavnosti Uredbe Sveta (ES) št. 1788/2003 z dne 29. septembra 2003 o uvedbi dajatve v sektorju mleka in mlečnih proizvodov [3]. Predložitveno sodišče dvomi o skladnosti Uredbe št. 1788/2003 s cilji skupne kmetijske politike (v nadaljevanju: SKP) ter načeloma enakega obravnavanja in sorazmernosti.

2. Ta vprašanja se zastavljajo na podlagi spora med proizvajalci mleka, tožečimi strankami v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: tožeče stranke v postopku v glavni stvari), in Cooperativo Milka 2000 (v nadaljevanju: Cooperativa Milka), toženo stranko v postopku v glavni stvari.

3. Tožeče stranke v sporu o glavni stvari proizvajajo mleko in ga dobavljajo Cooperativi Milka. Cooperativa Milka ob upoštevanju Uredbe št. 1788/2003 od tožečih strank v sporu o glavni stvari zahteva dodatno dajatev za mleko. Tožeče stranke v sporu o glavni stvari odgovarjajo, da je Uredba št. 1788/2003 nezakonita in zato ne more biti podlaga za pobiranje dodatne dajatve.

I – Pravni okvir

4. Na podlagi člena 5(3) ES noben ukrep Skupnosti ne sme prekoračiti okvirov, ki so potrebni za doseganje ciljev Pogodbe ES.

1 – Jezik izvirnika: nemščina.

2 – Za pregled pravnih sporov glej Priebe, R., v Grabitz, E., in Hilf, M., *Das Recht der Europäischen Union*, zvezek I, člen 34, 21., dopolnjena izdaja, točka 61.

3 – UL L 270, str. 123.

5. Na podlagi člena 33(1) ES so cilji SKP:

a) povečati kmetijsko produktivnost s pospeševanjem tehničnega napredka in zagotavljanjem racionalnega razvoja kmetijske proizvodnje ter z optimalno uporabo proizvodnih dejavnikov, zlasti delovne sile;

b) s tem zagotoviti primerno življenjsko raven kmetijske skupnosti, zlasti s povečanjem individualnega zaslužka oseb, ki se ukvarjajo s kmetijstvom;

c) stabilizirati trge;

d) zagotoviti redno preskrbo;

e) zagotoviti, da je preskrba potrošnikom dostopna po primernih cenah.

6. Na podlagi člena 34(1) ES se za doseganje ciljev iz člena 33 ES uvede skupna ureditev kmetijskih trgov, ki je glede na zadevni proizvod v eni od teh oblik:

a) skupna pravila konkurence;

b) obvezujoča uskladitev različnih nacionalnih tržnih ureditev;

c) evropska tržna ureditev.

7. Na podlagi člena 34(2) ES lahko skupna ureditev, uvedena v skladu s členom 34(1) ES, vključuje vse ukrepe, nujne za doseganje ciljev iz člena 33 ES, zlasti uravnavanje cen, pomoči pri proizvodnji in trženju raznih proizvodov, ukrepe za skladiščenje in prenos zalog ter skupne mehanizme za stabiliziranje uvoza ali

izvoza. Skupna ureditev je omejena na doseganje ciljev, določenih v členu 33 ES, in izključuje vsakršno diskriminacijo med proizvajalci in potrošniki v Skupnosti.

II – Skupna tržna ureditev za mleko in dodatna dajatev

8. Za mleko se od leta 1964 uporablja skupna tržna ureditev. Od sedemdesetih let proizvodnja mleka presega povpraševanje. Eden od vzrokov za to je, da je proizvodnja mleka z leti postala učinkovitejša. Drug vzrok je bilo oblikovanje skupne tržne ureditve, s katero se je proizvajalcem mleka z mehanizmi podpore zagotovila prodaja mleka ali mlečnih proizvodov po določeni ceni. Proizvajalci mleka tako niso več proizvajali mleka glede na dejanske potrebe, ampak predvsem zato, ker so ga lahko prodajali po zaščitni ceni. Zato so se na trgu z mlečnimi proizvodi pojavile velike strukturne presežne zmogljivosti; ponudba je bistveno presegla povpraševanje. [4] Različni ukrepi zakonodajalca Skupnosti [5] niso imeli želenega učinka stabilizacije trga.

9. Ukrepi zaščite cen mleka se financirajo iz proračuna Skupnosti. Ker je bila tržna cena mleka precej nižja od zaščitne cene, je presežna proizvodnja zelo obremenila proračun Skupnosti. Zakonodajalec Skupnosti je menil, da taka obremenitev lahko ogrozi prihodnost SKP. Da bi rešil ta problem, se je odločal med dvema mogočima ukrepoma. Prvi je bilo znižanje zaščitne cene, drugi pa uvedba kvot za nadzor nad proizvodnjo. Zakonodajalec Skupnosti se je z Uredbo Sveta (EGS) št. 856/84 o dodatni dajatvi za mleko za vnovično vzpostavitev tržnega ravnotežja [6] odločil za drugo možnost.

A – *Dodatna dajatev*

10. Na podlagi Uredbe št. 856/84 so bile določene individualne referenčne količine, nacionalne referenčne količine in skupna zajamčena količina mleka za Skupnost. Nacionalne referenčne količine so bile določene v skladu s proizvodnjo mleka v državah članicah v nekem referenčnem letu (po izbiri v letih 1981, 1982 ali 1983). Ker je bila količina proizvedenega mleka v letih 1981 in 1982 za

4 – V zvezi s tem dogajanjem na trgu z mlečnimi proizvodi glej Trotman, C., *The Development of Milk Quotas in the U.K.*, Sweet & Maxwell, 1996, poglavje 1, The Creation of Surplus Europe, str. 1–17.

5 – Glej na primer Uredbo Sveta (EGS) št. 1079/77 z dne 17. maja 1977 o dajatvi iz naslova soodgovornosti in o ukrepih za širitev trgov mleka in mlečnih izdelkov, UL L 131, str. 6 in 7. Drugi ukrepi so predstavljeni v Trotman, C., opomba 4 zgoraj, str. 11 in naslednje.

6 – UL L 90, str. 10–12.

Italijo neugodna, se je zanjo kot referenčno leto določilo leto 1983. Nacionalne referenčne količine so se z leti prilagajale. Individualne referenčne količine so bile načeloma [7] enake količini mleka, ki so jo proizvajalci mleka proizvedli v referenčnem letu oziroma so jo odkupovalci v referenčnem letu odkupili. Skupna zajamčena količina za Skupnost je bila načeloma vsota proizvedenih količin posameznih držav članic. [8]

11. Ob prekoračitvi individualnih referenčnih količin je bila uvedena dodatna dajatev. Zaradi te se proizvajalcem mleka ni več splačalo proizvajati več od individualne referenčne količine.

12. Z Uredbo št. 856/84 je bila dodatna dajatev za mleko sprva uvedena samo za pet let. Vendar se je najprej podaljšala z Uredbo Sveta (EGS) št. 3950/92 z dne 28. decembra 1992 o uvedbi dodatne dajatve v sektorju mleka in mlečnih proizvodov [9], nato pa še z Uredbo št. 1788/03, ki velja od 1. aprila 2004. [10] Pravila za dodatno dajatev so vključena v Uredbo Sveta (ES) št. 1234/2007 z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode („Uredba o enotni SUT“) [11], ki je začela veljati 1. januarja 2008. [12]

B – *Uredba št. 1788/2003*

13. Na podlagi člena 1(1) Uredbe št. 1788/2003 se za vsako državo članico določijo letne nacionalne referenčne količine.

7 – Države članice so lahko del svoje zajamčene količine uporabile kot nacionalno rezervo, ki bi jim lahko omogočila prilagoditev individualnih referenčnih količin zaradi posebnega položaja nekaterih proizvajalcev.

8 – S pribitkom 1 %.

9 – UL L 405, str. 1–5.

10 – Člen 27 Uredbe št. 1788/2003.

11 – UL L 299, str. 1–149.

12 – Glej člen 66 in naslednje Uredbe št. 1234/2007.

Navedene so v Prilogi I k Uredbi št. 1788/2003. Na podlagi člena 1(3) Uredbe št. 1788/2003 se lahko nacionalne referenčne količine iz Priloge I k Uredbi št. 1788/2003 pregledajo z vidika splošnega tržnega položaja in posebnih pogojev, ki obstajajo v nekaterih državah članicah.

14. Na podlagi člena 1(2) v povezavi s členom 6 Uredbe št. 1788/2003 se proizvajalcem mleka dodelijo individualne referenčne količine, katerih vsota ne sme preseči nacionalne. Država članica, ki prekorači nacionalno referenčno količino, mora na podlagi člena 3(1) Uredbe št. 1788/2003 Skupnosti plačati ustrezno dodatno dajatev. V tem primeru se dodatna dajatev, ki jo je treba plačati, na podlagi člena 4(1) Uredbe št. 1788/2003 v celoti razdeli med proizvajalci, ki so prispevali k prekoračitvi nacionalnih referenčnih količin. Pri tem je na podlagi člena 11(1) Uredbe št. 1788/2003 za pobiranje dodatnih dajatev od proizvajalcev odgovoren prvi odkupovalec mleka.

15. Na podlagi člena 22 Uredbe št. 1788/2003 se dodatna dajatev šteje kot intervencija za stabiliziranje kmetijskih trgov.

III – Dejansko stanje, spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

16. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so v mlečnih letih od 1995/96 do 2003/04 in naslednjih mlečnih letih presegle individualno referenčno količino mleka, ki jim je bila dodeljena. Cooperativa Milka je kot prva odkupovalka mleka od tožečih strank v postopku v glavni stvari zahtevala dodatno dajatev. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari nasprotujejo odmeri dodatne dajatve, ki jo je opravila Cooperativa Milka. Predložitvenemu sodišču v bistvu predlagajo, naj ugotovi, da jim Cooperativa Milka nima pravice odmerjati dodatne dajatve. Svojo ugotovitev utemeljujejo s tem, da naj bi bila Uredba št. 1788/2003 neveljavna. Ker predložitveno sodišče dvomi o veljavnosti Uredbe št. 1788/2003, je Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je Uredba Sveta (ES) št. 1788/2003, ki uvaja dodatno dajatev na proizvodnjo mleka in mlečnih proizvodov, ki presega dodeljeno nacionalno kvoto brez upoštevanja redne posodobitve količine, določene za vsako državo Skupnosti po konkretni kontroli njihove proizvodnje,

v skladu s členom 32 ES in cilji tu določene SKP – kot je povečanje kmetijske produktivnosti in pospeševanje tehničnega napredka z zagotavljanjem racionalnega razvoja kmetijske proizvodnje ter z optimalno uporabo proizvodnih dejavnikov, zlasti delovne sile –, če tak mehanizem bremeni tudi italijanske proizvajalce mleka in mlečnih izdelkov, saj zaradi neprimernega plačila proizvodnih dejavnikov zavira primerno življenjsko raven oziroma razvoj, ker je Italija dejansko država z nezadostno proizvodnjo […], ki mora za podporo predelovalni industriji in trženju kvalitetnih proizvodov uvažati surovine […]?

2. Ali je Uredba št. 1788/2003 skladna s členom 33 ES, ki uvaja skupno ureditev trga, hkrati pa izključuje vsakršno diskriminacijo med proizvajalci ali potrošniki v Skupnosti, medtem ko enotna uporaba dodatne dajatve brez dejanskega razlikovanja med proizvajalci z nezadostno proizvodnjo in proizvajalci s presežkom povzroči diskriminacijo italijanskih proizvajalcev, ki so državljani države z nezadostno proizvodnjo?

3. Ali je navedena Uredba Sveta (ES) št. 1788/2003 skladna s členom 34 ES, ki pri sledenju ciljem iz člena 33 ES izključuje vsakršno diskriminacijo med proizvajalci in potrošniki v Skupnosti, medtem ko takšno diskriminacijo ustvarja uredba, ki zaradi dodatne dajatve zahteva enotno dajatev tako za proizvajalce, ki so državljani države s presežno proizvodnjo, kakor za tiste, ki so državljani držav z nezadostno proizvodnjo, kot je Italija?

4. Ali je Uredba št. 1788/2003 skladna z načelom sorazmernosti iz člena 5 ES, v skladu s katerim se „ne sme prekoračiti okvirov, ki so potrebni za doseganje ciljev te pogodbe“, pri čemer enotna uporaba dodatne dajatve presega cilj skupne ureditve trga, ker za povprečne italijanske kmetovalce trajno vodi k nizki produktivnosti, nizkim dohodkom in ustvarja stalno potrebo po javni podpori?“

IV – Postopek pred Sodiščem

17. Predlog za sprejetje predhodne odločbe z dne 23. januarja 2008 je prispel na Sodišče 28. januarja 2008. V pisnem postopku so stališča predložili tožeče stranke v sporu o glavni stvari, Komisija in Svet. Na obravnavi 15. januarja 2009 so stališča predstavili predstavniki ene od tožečih strank v sporu o glavni stvari, Sveta in Komisije.

V – Trditve strank

18. *Tožeče stranke v postopku v glavni stvari* trdijo, da je bila prvotna nacionalna referenčna količina za Italijo določena na podlagi napačnih podatkov. Po njihovem mnenju statistični podatki niso ustrezno prikazali dejanske proizvodnje mleka v Italiji. Poleg tega naj se pri določitvi nacionalnih referenčnih količin ne bi upoštevalo dejstva, da je bila nacionalna proizvodnja mleka v Italiji manjša od nacionalnih potreb po mleku in je bila tako nezadostna, medtem ko je bila nacionalna proizvodnja mleka v drugih državah članicah večja od nacionalnih potreb. Kljub poznejšim prilagoditvam italijanske nacionalne referenčne količine so po njihovem mnenju posledice teh začetnih napak vidne še danes.

19. Po njihovem mnenju nacionalna proizvodnja mleka lahko zato v Italiji pokrije komaj 60 % nacionalnih potreb, Italija pa mora mleko uvažati iz drugih držav članic. Nasprotno naj bi nacionalna proizvodnja mleka v drugih državah članicah bistveno presegala nacionalne potrebe po mleku. [13] Ker naj bi bil namen dodatne dajatve omejiti presežno proizvodnjo mleka, bi morala najbolj obremeniti proizvajalce mleka, ki so odgovorni za presežno proizvodnjo.

20. Neupoštevanje razmerja med nacionalno proizvodnjo mleka in nacionalnimi potrebami po mleku naj bi bilo najprej v nasprotju s prepovedjo diskriminacije iz člena 34 ES. Vodilo naj bi k enakemu obravnavanju neenakih dejanskih stanj. Enako obravnavanje, objektivno gledano, naj ne bi bilo upravičeno niti na podlagi načela regionalne specializacije niti na podlagi načela solidarnosti med proizvajalci mleka. Upoštevanje nacionalnih potreb naj ne bi bilo nujno v nasprotju s tema načeloma. Diskriminacija naj bi se poleg tega dogajala tudi zato, ker naj bi dodatna dajatev ovirala nekatera podjetja pri razvoju in prilagajanju zahtevam trga.

13 – Po navedbah tožečih strank v postopku v glavni stvari je razmerje med nacionalno proizvodnjo mleka in nacionalnimi potrebami po mleku v Franciji in Nemčiji 125 %, na Irskem približno 360 % in Danskem 230 %.

21. Dalje, kršeno naj bi bilo načelo sorazmernosti. Dodatna dajatev naj bi bolj obremenjevala male proizvajalce mleka kot velike, ker naj bi močneje vplivala na donos malih proizvajalcev mleka. Njihovo preživetje naj bi bilo mogoče samo, če bi povečali proizvodnjo.

22. Nazadnje naj dodatna dajatev ne bi bila ustrezen ukrep za doseganje ciljev SKP, to je racionalnega razvoja kmetijske proizvodnje, primerne življenjske ravni kmetijske skupnosti in preskrbe potrošnikov po primernih cenah. Edini cilj, ki naj bi mu sledila dodatna dajatev, naj bi bila stabilizacija trga z mlečnimi proizvodi, vendar v škodo izpolnitve drugih ciljev.

23. *Svet* najprej opozarja, da naj bi se pri določitvi nacionalne referenčne količine za Italijo v nasprotju z drugimi državami članicami kot referenčno leto upoštevalo leto 1983, in ne leto 1981, saj je bilo leto 1983 za Italijo ugodnejše. Poleg tega naj bi bile nacionalne referenčne količine prilagojene splošnim razmeram na trgu in posebnim razmeram v nekaterih državah članicah.

24. Po mnenju Sveta neupoštevanje razmerja med proizvodnjo mleka in potrebami po mleku v Italiji ne pomeni diskriminacije. Zaradi obstoja skupne tržne ureditve za mleko naj bi bila ta okoliščina nepomembna.

25. Tudi Uredba št. 1788/2003 naj bi bila skladna s cilji SKP. Za trg z mlečnimi proizvodi naj bi bila značilna velika presežna proizvodnja, zato naj bi bila stabilizacija trga zelo pomembna. Uskladitev tega cilja z drugimi cilji SKP je po mnenju Sveta celovit proces, v katerem ima zakonodajalec Skupnosti široko diskrecijsko pravico. Sicer naj ne bi bilo dopustno slediti samo enemu cilju ob izključitvi drugih ciljev SKP. Vendar pa bi lahko institucije Skupnosti enemu od teh ciljev začasno dale prednost pred drugimi, če je to potrebno.

26. Nazadnje naj bi bilo upoštevano tudi načelo sorazmernosti. Prvič, zakonodajalec Skupnosti naj bi imel na tem področju široko diskrecijsko pravico. Ta ne vključuje samo vrste in obsega določb, ki jih sprejme, ampak v določenem obsegu tudi opredelitev osnovnih podatkov, ki so podlaga za ukrep. Zakonodajalec Skupnosti naj bi se zato lahko oprl na skupne opredelitve. Drugič, okoliščina nezadostne nacionalne proizvodnje mleka v Italiji naj ne bi pomenila, da se z Uredbo št. 1788/2003 krši načelo sorazmernosti. O kršitvi načela sorazmernosti bi lahko govorili samo, če bi bil ukrep zakonodajalca za stabilizacijo trgov očitno neprimeren. Tega pa naj predložitveno sodišče ne bi navedlo.

27. Svet prav tako trdi, da predložitveno sodišče v predložitvenem sklepu ni dokazalo svoje trditve, da je Uredba št. 1788/2003 vzrok trajno nizke produktivnost, nizkih dohodkov in potrebe po stalni javni podpori povprečnih italijanskih proizvajalcev mleka.

28. Po mnenju *Komisije* je Uredba št. 1788/2003 skladna s cilji SKP. Svoje mnenje utemeljuje najprej s tem, da za cilje SKP ni pomembno, ali sta v neki državi članici povpraševanje po mleku in ponudba mleka uravnotežena, saj za mleko obstaja evropska tržna ureditev. Ukrepi zakonodajalca Skupnosti za stabilizacijo trgov naj bi bili zato namenjeni celotnemu evropskemu trgu, in ne nacionalnim trgom. Poleg tega naj bi zakonodajalec Skupnosti v Uredbi št. 1788/2003 upošteval druge cilje SKP. Uvedba dodatne dajatve za mleko naj bi bila najučinkovitejši ukrep za zajezitev presežne proizvodnje mleka. Drugi mogoči ukrep, znižanje intervencijske cene, bi bil korenitejši, saj bi dosti bolj neugodno vplival na dohodke proizvajalcev mleka. Z dodatno dajatvijo naj bi se poleg stabilizacije trgov sledilo tudi drugim ciljem SKP. Sicer pa naj neskladje med Uredbo št. 1788/2003 in cilji SKP v predložitvenem sklepu ne bi bilo pojasnjeno. Zakonodajalec Skupnosti naj bi tako in tako lahko začasno dal prednost enemu od ciljev SKP, če je to upravičeno zaradi okoliščin in gospodarskih razmer. Po mnenju Komisije je veliko nesorazmerje med ponudbo in povpraševanjem na trgu z mlečnimi proizvodi upravičevalo sprejetje ukrepa dodatne dajatve in ga še vedno upravičuje.

29. Po mnenju Komisije tudi načelo prepovedi diskriminacije ni kršeno. V evropski tržni ureditvi naj ne bi bilo pomembno, ali na nacionalni ravni obstaja primanjkljaj ali presežek. Italija naj bi bila pri določitvi nacionalnih referenčnih količin tako in tako obravnavana zelo ugodno. V obdobju mlečnih let od 1984/85 do 2006/07 naj bi se nacionalne

referenčne količine desetih držav članic v povprečju zmanjšale za 2 %, nacionalna referenčna količina Italije pa naj bi se povečala za 6 %. Vendar pa naj vzrok tega povečanja ne bi bile večje nacionalne potrebe, ampak posebne okoliščine. Poleg tega naj bi se s tem, da se pri določitvi referenčne vrednosti kot izhodišče upošteva raven proizvodnje v določenem letu, uresničevalo načelo regionalne specializacije. To naj bi bilo osnovno načelo skupnega trga, v skladu s katerim mora proizvodnja potekati v kraju Skupnosti, ki je gospodarsko najbolj smiseln. Upoštevanje razmerja med proizvodnjo mleka in potrebami po mleku na nacionalni ravni naj ne bi bilo skladno s tem načelom. Poleg tega naj bi bilo treba upoštevati, da sta za tržno ureditev za mleko značilni proizvodna pomoč za kmete in presežna proizvodnja. Zato naj bi bilo treba zahtevati skupno prizadevanje vseh proizvajalcev mleka v Skupnosti. Nazadnje naj dejstvo, da ima dodatna dajatev različne posledice za nekatere proizvajalce ali države članice, ne bi pomenilo diskriminacije. Referenčne količine so bile določene na podlagi objektivnih in načrtovanemu cilju prilagojenih meril. S tem da je bilo merilo za določitev referenčnih količin proizvodnja v določenem letu, naj bi se upoštevali gospodarski pomen proizvajalcev mleka in ugodnosti, ki so jim bile priznane v nekem trenutku. Po mnenju Komisije je pri tem treba upoštevati, da naj bi imel zakonodajalec Skupnosti na področju kmetijske politike široko diskrecijsko pravico, ki ne vključuje samo vrste in obsega določb, ki jih sprejme, ampak tudi opredelitev osnovnih podatkov, ki so podlaga za ukrep. Zakonodajalec Skupnosti se zato lahko opre tudi na skupne opredelitve.

30. Po mnenju Komisije tudi načelo sorazmernosti ni kršeno. Zakonodajalec Skupnosti naj bi imel zaradi celovitih političnih, gospodarskih in socialnih presoj, ki so njegova naloga, široko diskrecijsko pravico. Ukrep zakonodajalca Skupnosti naj bi bil zato nezakonit samo, če je očitno neprimeren za dosego zasledovanega cilja. Uvedba dodatne dajatve naj bi bila vsekakor primeren ukrep za stabilizacijo trgov z omejitvijo presežne proizvodnje. Drugi mogoči ukrepi ne bi bili tako učinkoviti.

VI – Odgovori na vprašanja za predhodno odločanje

31. Predložitveno sodišče s štirimi vprašanji sprašuje, ali je Uredba št. 1788/2003 [14] zakonita in je tako lahko podlaga za terjatve Cooperative Milka do tožečih strank v postopku v glavni stvari. Predložitveno sodišče dvomi o skladnosti Uredbe št. 1788/2003 s cilji SKP, načelom prepovedi diskriminacije in načelom sorazmernosti. Bistvena okoliščina, na katero predložitveno sodišče opira svoje pravne dvome, je, da se pri

14 – Vprašanja predložitvenega sodišča se nanašajo samo na Uredbo št. 1788/2003. Zato se bom pri odgovorih omejila na to uredbo. Zadevne določbe uredb št. 3950/92 in 1234/2007 se mi v glavnem zdijo primerljive z določbami Uredbe št. 1788/2003.

določitvi nacionalnih referenčnih količin držav članic v skladu z Uredbo št. 1788/2003 ne upošteva razmerje med proizvodnjo mleka in potrebami po mleku v posameznih državah članicah.

A – *Prvo vprašanje za predhodno odločanje*

Skladnost uvedbe dodatne dajatve s cilji SKP

32. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem za predhodno odločanje sprašuje, ali je Uredba št. 1788/2003 skladna s cilji SKP. V zvezi s tem se predložitveno sodišče sklicuje na člen 32 ES. Cilji SKP, na katere se sklicuje predložitveno sodišče, pa niso določeni v členu 32 ES, temveč v členu 33 ES. Prvo vprašanje predložitvenega sodišča je zato treba razumeti, kot da sodišče sprašuje, ali je Uredba št. 1788/2003 skladna s cilji SKP, določenimi v členu 33 ES.

33. Na podlagi člena 33(1) ES je ciljev SKP več. Cilji SKP so tako povečati kmetijsko produktivnost, zagotoviti primerno življenjsko raven kmetijske skupnosti, stabilizirati trge, zagotoviti preskrbo in zagotoviti, da je preskrba potrošnikom dostopna po primernih cenah.

34. Glavni namen uvedbe dodatne dajatve je odpraviti strukturne presežke na trgu z mlekom in mlečnimi proizvodi, da se omeji neravnovesje med ponudbo in povpraševanjem ter se s tem doseže boljša uravnotežen-

nost trga. [15] Namen uvedbe dodatne dajatve je tako predvsem stabilizirati trge oziroma izpolniti enega od ciljev SKP.

35. Dvom predložitvenega sodišča glede skladnosti Uredbe št. 1788/2003 s cilji SKP, ker si prizadeva za stabilizacijo trgov kot edini cilj v škodo drugih ciljev SKP, je neutemeljen.

36. Pri vrednotenju ciljev, ki se jim sledi z uvedbo dodatne dajatve, je treba upoštevati, da je uvedba dodatne dajatve tesno povezana z drugimi intervencijskimi ukrepi v skupni tržni ureditvi za mleko. Kot je opisano zgoraj [16], se cena mleka podpira z intervencijskimi ukrepi. Cilj teh in drugih ukrepov je proizvajalcem mleka omogočiti primerno življenjsko raven. Če se mleko proizvaja ne glede na dejansko povpraševanje in samo zato, da se lahko prodaja po zaščitni ceni, kot so

15 – Glej tretjo uvodno izjavo Uredbe št. 1788/2003. V zvezi s prejšnjo Uredbo št. 857/84 glej tudi sodbo z dne 17. maja 1988 v zadevi Erpelding (84/87, Recueil, str. 2647, točka 26).

16 – Glej točko 8 teh sklepnih predlogov.

pokazale izkušnje pred uvedbo dodatne dajatve, obstaja tveganje, da proračun Skupnosti zaradi proizvodnje celih jezer mleka in gor masla doseže mejo vzdržljivosti. Namen stabilizacije trgov, ki je cilj uvedbe dodatne dajatve, [17] je torej tudi zagotoviti finančna sredstva za ukrepe v podporo cenam. [18] Tako je njen namen tudi proizvajalcem mleka omogočiti primerno življenjsko raven ob sprejemljivi obremenitvi proračuna Skupnosti. Poleg tega je namen stabilizacije trgov zagotoviti racionalni razvoj proizvodnje mleka. [19] Z uvedbo dodatne dajatve se torej ne uresničuje samo cilj stabilizacije trga z mlečnimi proizvodi.

37. Poleg tega je treba opozoriti, da niti zgolj sledenje cilju stabilizacije trgov ne bi nujno utemeljilo kršitve člena 33 ES. Zakonodajalec Skupnosti ima pri izvajanju SKP široko diskrecijsko pravico. Ta je skladna s politično odgovornostjo, ki mu jo člen 32 ES in naslednji nalagajo v zvezi z oblikovanjem SKP. [20] Sicer si mora na podlagi svojih pooblastil prizadevati za izravnavo (delno nasprotujočih si) ciljev SKP. [21] Pri tem pa lahko katerega od ciljev SKP začasno obravnava prednostno, če je to potrebno zaradi gospodarskih razmer. [22] Zakonodajalec Skupnosti tako preseže okvire svojih pooblastil šele, če izolirano sledi enemu cilju SKP tako, da se (trajno) onemogoča uresničitev drugih ciljev.

38. Zaradi presežne proizvodnje in strukturnih presežnih zmogljivosti na trgu z mlečnimi proizvodi je uvedba dodatne dajatve upravičen ukrep za stabilizacijo trgov. Da temu cilju ne sledi ob trajni izključitvi drugih ciljev SKP, se je pokazalo že s časovno omejitvijo veljavnosti Uredbe št. 1788/2003. [23] Začasnost uvedbe dodatne dajatve pa se kaže tudi tako, da je Svet 20. novembra 2008 razpravljal o popolni odpravi dodatne dajatve leta 2015.

17 – Glej sodbo Sodišča z dne 19. marca 1992 v zadevi Hierl (C-311/90, Recueil, str. I-2061, točka 10).

18 – Sodba Erpelding, navedena v opombi 15, točka 26.

19 – Sodba Erpelding, navedena v opombi 15, točka 26; sodba Sodišča prva stopnje z dne 13. julija 1995 v zadevi O'Dwyer in drugi (T-466/93, Recueil, str. II-2071, točka 82).

20 – Priebe, R., opomba 2 zgoraj, člen 33, točka 2, opozarja, da za druge politike Skupnosti niso določeni tako obsežni cilji, kot jih določa člen 33 ES.

21 – Sodba Hierl, navedena v opombi 17, točka 13, sodba z dne 11. marca 1987 v združenih zadevah Rau Lebensmittelwerke in drugi proti Komisiji (279/84, 280/84, 285/84 in 286/84, Recueil, str. 1069, točka 21) ter sodba O'Dwyer in drugi, navedena v opombi 19, točka 80.

22 – Sodba Rau Lebensmittelwerke in drugi proti Komisiji, navedena v opombi 21, točka 21, in sodba z dne 20. septembra 1988 v zadevi Španija proti Svetu (203/86, Recueil, str. 4563, točka 10).

23 – Glej člen 1(1) Uredbe št. 1788/2003. Priebe, R., opomba 2 zgoraj, člen 33, točka 3, ima prav, ko opozarja, da se lahko določijo tudi dolgoročnejše prednostne naloge, če in dokler je to potrebno zaradi gospodarskega položaja.

Skladnost nacionalnih referenčnih količin s cilji SKP

39. Bistvena okoliščina, na katero predložitveno sodišče opira svoje pravne dvome o skladnosti Uredbe št. 1788/2003 s cilji SKP, je določitev nacionalne referenčne količine za Italijo na podlagi napačnih podatkov, posledice teh napak pa so vidne še danes. Tudi ti pomisleki se mi ne zdijo upravičeni.

40. To, da je bilo merilo za določitev referenčnih količin proizvodnja v določenem obdobju, se mi ne zdi neskladno s cilji SKP.

41. S tem da je bilo merilo za določitev referenčnih količin proizvodnja v določenem obdobju, se je upoštevala ideja specializacije proizvodnje na evropskem notranjem trgu. V skladu s to idejo je ena od gospodarskih prednosti notranjega trga možnost, da proizvodnja nekega izdelka poteka na gospodarsko najprimernejšem kraju. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari nasprotno ugovarjajo, da velikost proizvodnje mleka v posameznih državah članicah ni nujno znamenje, kje naj bi bila proizvodnja najučinkovitejša. Sicer proizvodnja mleka zagotovo ni področje, na katerem veljajo samo tržnogospodarske sile. Kljub temu pa je regionalna porazdelitev proizvodnje mleka v Skupnosti v nekem referenčnem obdobju sprejemljivo izhodišče za določitev nacionalnih referenčnih količin, s katerim se ne upošteva samo območna specializacija, ampak tudi drugi vidiki, ki jih je treba upoštevati pri SKP.

42. S tem da je bilo merilo za določitev referenčnih količin proizvodnja v določenem letu, so se namreč upoštevale gospodarska moč proizvajalcev mleka in ugodnosti sistema, do katerih so bili proizvajalci mleka in države članice upravičeni v nekem trenutku. S tem da se je pri določitvi referenčnih količin upoštevala količina mleka, proizvedena v določenem letu, se je tako zagotovilo, da se proizvajalcem mleka v posameznih državah članicah z uvedbo dodatne dajatve ne odvzame podlaga za primerno življenjsko raven.

43. Poleg tega se v tem postopku za določitev nacionalnih referenčnih količin upošteva tudi ideja solidarnosti med proizvajalci mleka.

Proizvajalci mleka dobivajo finančno pomoč iz proračuna Skupnosti. Če je cilj dodatne dajatve omejiti presežno proizvodnjo na trgu z mlečnimi proizvodi in proračun Skupnosti obremeniti do stopnje, ki jo ta vzdrži, se z upoštevanjem nacionalne in individualne proizvodnje v določenem referenčnem obdobju oziroma v enakem razmerju v povečanju ali zmanjšanju dodeljenih referenčnih količin kaže solidarno prizadevanje vseh proizvajalcev mleka v Skupnosti. [24]

44. Dalje, razmerje med proizvodnjo mleka in potrebami po mleku v Italiji po mojem mnenju ni okoliščina, ki bi jo bil moral zakonodajalec Skupnosti obvezno upoštevati ob sprejetju Uredbe št. 1788/2003.

45. Zakonodajalec Skupnosti lahko sicer tudi v okviru evropske tržne ureditve različno obravnava regije, če je to potrebno zaradi zadevnega proizvoda, strukture trga ali iz drugih objektivnih razlogov, pomembnih za uresničevanje SKP. Pri tem se mi zdi tudi različno obravnavanje območij držav članic, tudi če je to samo po sebi deloma v nasprotju s skupno tržno ureditvijo, načeloma dopustno. [25]

46. Nacionalno povpraševanje po nekem proizvodu pa ni nekaj, kar bi bilo treba upoštevati v skupni tržni ureditvi. Nasprotno, če bi upoštevali nacionalno povpraševanje, bi kršili načelo specializacije proizvodnje na evropskem notranjem trgu. [26] Podatek o potrebah po mleku v državi članici in o tem, ali se potrebe povečujejo ali zmanjšujejo, namreč ne pove nič o tem, ali je mleko v tej državi članici mogoče posebno ugodno proizvajati. Če bi upoštevali nacionalne potrebe, bi tako lahko ogrozili prednosti specializacije na notranjem trgu.

47. Nazadnje (razen neupravičeno kritiziranega neupoštevanja nacionalnih potreb) ne najdem nobenih drugih znakov, da so bile referenčne količine, ki na podlagi Uredbe št. 1788/2003 veljajo za Italijo, določene na podlagi napačnih podatkov. Svet in Komisija

24 – V zvezi s tem glej sodbo z dne 9. julija 1985 v zadevi Bozzetti proti Invernizzi (179/84, Recueil, str. 2301, točka 32) in sodbo Španija proti Svetu, navedeno v opombi 22, točka 29.

25 – Glej točke od 41 do 43 teh sklepnih predlogov.

26 – V zvezi s tem glej sodbi Španija proti Svetu, navedeno v opombi 22, točka 25, in O'Dwyver, navedeno v opombi 17, točka 113.

sta opozorila, da se je pri Italiji za določitev nacionalne referenčne količine, potem ko je bilo ugotovljeno, da bi bili podatki iz leta 1981 zanjo neugodni, kot referenčno leto upoštevalo leto 1983. Znakov za to, da so bili podatki, ki so bili podlaga za Uredbo št. 1788/2003, napačni, ni. Da zakonodajalec Skupnosti upošteva statistične podatke, je v skladu z njegovo diskrecijsko pravico. V skladu z ustaljeno sodno prakso diskrecijska pravica zakonodajalca Skupnosti na področju SKP ne zajema samo vrste in obsega določb, ki jih sprejema, ampak v določenem obsegu tudi opredelitev osnovnih podatkov. [27]

Predlog

48. Glede na navedeno se mi niti uvedba dodatne dajatve niti neupoštevanje razmerja med proizvodnjo mleka in potrebami po mleku v državi članici pri določitvi nacionalnih referenčnih količin ne zdita neskladna s cilji SKP, določenimi v členu 33 ES.

27 – Sodba z dne 29. oktobra 1980 v zadevi Roquette Frères proti Svetu (138/79, Recueil, str. 3333, točka 25).

B – *Drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje*

49. Predložitveno sodišče z *drugim vprašanjem za predhodno odločanje* sprašuje, ali je Uredba št. 1788/2003 skladna z načelom enakega obravnavanja. V zvezi s tem se predložitveno sodišče sklicuje na člen 33 ES. Vendar je načelo enakega obravnavanja določeno v členu 34(2), drugi pododstavek, ES. Drugo vprašanje predložitvenega sodišča si je treba zato razlagati, kot da sodišče z njim sprašuje, ali je Uredba št. 1788/2003 skladna z načelom enakega obravnavanja, določenim v členu 34(2), drugi pododstavek, ES. [28] Predložitveno sodišče s *tretjim vprašanjem za predhodno odločanje* sprašuje, ali Uredba št. 1788/2003, ker določa enotno dajatev za proizvajalce v državah članicah s presežno proizvodnjo in proizvajalce v državah članicah z nezadostno proizvodnjo, krši prepoved diskriminacije iz člena 34(2), drugi pododstavek, ES. Tako predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem za predhodno odločanje sprašuje, ali je Uredba št. 1788/2003 skladna z načelom enakega obravnavanja, določenim v členu 34(2), drugi pododstavek, ES. Zato ju bom preučila skupaj.

28 – Če je imelo predložitveno sodišče pri sklicevanju na načelo enakega obravnavanja v drugem vprašanju za predhodno odločanje v mislih splošno načelo enakega obravnavanja, bi rada opozorila, da je prepoved diskriminacije iz člena 34(2), drugi pododstavek, ES v skladu s sodbo z dne 25. novembra 1986 v zadevi Klensch in drugi (201/85, Recueil, str. 3477, točka 9) samo poseben izraz za splošno načelo enakega obravnavanja.

50. Po mnenju predložitvenega sodišča so italijanski proizvajalci mleka diskriminirani, ker pri določitvi nacionalne referenčne količine ni bilo upoštevano razmerje med proizvodnjo mleka in potrebami po mleku v državi članici. V tej okoliščini ne vidim kršitve načela enakega obravnavanja.

51. Na podlagi načela enakega obravnavanja, določenega v členu 34(2), drugi pododstavek, ES, je izključena vsakršna diskriminacija med proizvajalci ali potrošniki v Skupnosti. Prepoved diskriminacije torej pomeni, da se primerljiva dejanska stanja ne smejo obravnavati različno, različna dejanska stanja pa ne enako, razen če je taka obravnava objektivno upravičena. [29]

52. Že zgoraj [30] sem omenila, da ima zakonodajalec Skupnosti na področju SKP široko diskrecijsko pravico, skladno s politično odgovornostjo, ki mu jo nalagajo člen 32 ES in naslednji. To je treba upoštevati tudi glede člena 34(2), drugi pododstavek, ES. [31]

53. Najprej, nisem prepričana, da neupoštevanje razmerja med proizvodnjo mleka in potrebami po mleku v posameznih državah članicah pri določitvi nacionalnih referenčnih količin pomeni enako obravnavanje različnih dejanskih stanj v smislu člena 34(2), drugi pododstavek, ES.

54. Po mojem mnenju ne gre za področje uporabe načela, če se položaja, ki se razlikujeta v enem elementu, obravnavata enako. Dejansko lahko o enaki obravnavi neenakih dejanskih stanj sklepamo samo, če je element, v katerem se položaja razlikujeta, pomemben za zadevne predpise prava Skupnosti in njihove cilje. [32] Tako po mojem mnenju o enakem obravnavanju neenakih dejanskih stanj v smislu člena 34(2), drugi pododstavek, ES, ne moremo govoriti, če razmerje med proizvodnjo mleka in potrebami po mleku v posameznih državah članicah ni pomembno za člen 32 ES in naslednje. V tem postopku so jasno vidni cilji SKP.

29 – Sodbi Hierl, navedena v opombi 17, točka 18, in Španija proti Svetu, navedena v opombi 22, točka 25.

30 – Glej točko 37 teh sklepnih predlogov.

31 – Glej zlasti sodbo z dne 21. februarja 1990 v združenih zadevah Wuidart in drugi (od C-267/88 do C-285/88, Recueil, str. I-435, točka 14).

32 – Hernu, R., *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, str. 357, poudarja, da ne moremo govoriti o enakosti in posebnosti samih dejanskih stanj, ampak je dejanska stanja treba presojati samo glede na predmet in cilj predpisa.

55. Kot sem pojasnila zgoraj [33], razmerje med nacionalno proizvodnjo mleka in nacionalnimi potrebami po mleku ni okoliščina, ki jo je treba v skupni tržni ureditvi za mleko obvezno upoštevati, marveč je okoliščina, ki je v nasprotju z načelom regionalne specializacije, zato se v skupni tržni ureditvi ne sme upoštevati. Po mojem mnenju že iz tega razloga ne moremo govoriti o enakem obravnavanju neenakih dejanskih stanj v smislu člena 34(2), drugi pododstavek. ES.

56. Tudi če bi morali neupoštevanje razmerja med nacionalno proizvodnjo mleka in nacionalnimi potrebami po mleku šteti za enako obravnavanje različnih dejanskih stanj v smislu člena 34(2), drugi pododstavek, ES, bi bilo tako enako obravnavanje iz prej omenjenih razlogov objektivno upravičeno.

57. Glede na navedeno ugotavljam, da je Uredba št. 1788/2003 skladna tudi z načelom enakega obravnavanja, določenim v členu 34(2), drugi pododstavek, ES. [34]

33 – Glej točke od 44 do 46 teh sklepnih predlogov.

34 – Da ima uvedba dodatne dajatve za nekatere proizvajalce mleka hude posledice, ne pomeni diskriminacije v smislu člena 34(2), drugi pododstavek, ES. Lahko pa je kršitev načela sorazmernosti. V zvezi s sorazmernostjo glej točke od 58 do 72 teh sklepnih predlogov.

C – *Četrto vprašanje za predhodno odločanje*

58. Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem za predhodno odločanje sprašuje, ali je Uredba št. 1788/2003 skladna z načelom sorazmernosti, določenim v členu 5(3) ES.

Merila za preverjanje

59. Na podlagi člena 5(3) ES noben ukrep Skupnosti ne sme prekoračiti okvirov, ki so potrebni za doseganje ciljev Pogodbe ES. Načelo sorazmernosti v skladu s členom 5(3) ES se uporablja pri poseganju organov Skupnosti v temeljne pravice posameznikov [35] ali interese držav članic. [36]

35 – Sodba Sodišča z dne 5. oktobra 1994 v zadevi X proti Komisiji (C-404/92 P, Recueil, str. I-4737, točka 18).

36 – Priebe, R., opomba 2 zgoraj, člen 37, točka 26b.

60. Ukrep organov Skupnosti je skladen z načelom sorazmernosti, če je za dosego ciljev, ki jim sledi na dopusten način, ustrezen, potreben in primeren glede na poseganje v pravice posameznikov ali interese držav članic. [37] Vendar se je Sodišče pri preverjanju sorazmernosti ukrepov na področju SKP deloma [38] omejilo na preverjanje očitne neustreznosti ukrepa za dosego cilja, ki mu sledi zakonodajalec Skupnosti. To omejeno preverjanje sorazmernosti je Sodišče utemeljilo s široko diskrecijsko pravico zakonodajalca Skupnosti na področju SKP. [39]

61. Ta utemeljitev me ne prepriča. Kot je generalna pravobranilka Sharpston prepričljivo pojasnila v sklepnih predlogih, predstavljenih 14. junija 2007, v zadevi Zuckerfabrik Jülich, široka diskrecijska pravica zakonodajalca Skupnosti ne izključuje sodnega nadzora nad njegovim ukrepom. [40] Pridružujem se njenemu mnenju, dodatno pa bi želela opozoriti na naslednje vidike.

62. Prvič, ne razumem, zakaj bi moralo Sodišče zaradi široke diskrecijske pravice zakonodajalca Skupnosti na področju SKP tristopenjsko preverjanje sorazmernosti (ustreznost, potrebnost, primernost) obvezno omejiti na enostopenjsko preverjanje ustreznosti. Sicer lahko razumem pomisleke glede tega, da bi Sodišče preveč natančno preverjalo pravne akte zakonodajalca Skupnosti. Vloga Sodišča namreč ni nadomestiti socialne, gospodarske ali politične odločitve

37 – Sodba Sodišča z dne 11. julija 1989 v zadevi Schräder HS Kraftfutter (265/87, Recueil str. 2237, točka 21) in sodba O'Dwyer, navedena v opombi 19, točka 107. Tako je tudi mišljen člen 5(3) ES, čeprav zahteve po primernosti ne moremo kar samodejno razbrati iz besedila določbe; glej Schima, B., v Mayer, H., *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag*, člen 5, 50., dopolnjena izdaja, točka 44.

38 – Vendar je Sodišče v nekaterih drugih zadevah uporabilo strožja merila za preverjanje, na primer v sodbah z dne 27. junija 1990 v zadevi Lingenfelser (C-118/89, Recueil, str. I-2637, točke od 12 do 14), z dne 21. januarja 1992 v zadevi Pressler (C-319/90, Recueil, str. I-203, točke od 12 do 17) in z dne 6. julija 2000 v zadevi Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, Recueil, str. I-5461, točki 35 in 36).

39 – Glej na primer sodbo Schräder HS Kraftfutter, navedeno v opombi 37, točka 22, sodbo z dne 13. novembra 1990 v zadevi Fedesa (331/88, Recueil, str. I-4023, točka 13 in naslednje) in sodbo O'Dwyer, navedeno v opombi 19, točka 107.

40 – C-5/06 in C-23/06 do C-36/06, ZOdl., str. I-3231, točka 65: „… Vendar pa to zakonodajalcu Skupnosti ne daje čeka bianko (*carte blanche*) na področju kmetijstva. Sodišče ni izključilo sodnega nadzora nad tem, kako institucije izvajajo svoja široka pooblastila za presojo po prostem preudarku [široko diskrecijsko pravico]. Če naj ima tak nadzor kakršen koli pomen, potem mora biti Sodišče sposobno poseči takrat, ko – kot je to v obravnavanih zadevah – metoda izračuna proizvodne dajatve, ki je namenjena temu, da proizvajalci krijejo stroške Skupnosti zaradi prodaje presežne proizvodnje, očitno vodi v prevelika plačila in tako proizvajalcem nalaga nesorazmerno breme."

zakonodajalca Skupnosti z odločitvami Sodišča.[41] Vendar lahko tem pomislekom nasprotujemo tako, da se preverja samo *očitna* nepotrebnost ali neprimernost zadevnih ukrepov in se pri preverjanju upoštevata posebna pravica do ocene in široka diskrecijska pravica zakonodajalca Skupnosti.[42] Tako se lahko zagotovi spoštovanje manevrskega prostora, ki ga ima zakonodajalec Skupnosti pri sprejemanju političnih odločitev.

63. Proti omejitvi preverjanja načela sorazmernosti na preverjanje očitne neustreznosti ukrepa govori dejstvo, da pri pogojih ustreznosti, potrebnosti in primernosti ne gre za stopnjevanje istega koncepta, ki se lahko omeji ali razširi glede na intenzivnost sodnega nadzora. Nasprotno ima preverjanje potrebnosti in primernosti ukrepa v primerjavi s preverjanjem ustreznosti ukrepa samostojen in za zaščito posameznikov bistven pomen. Šele s preverjanjem potrebnosti in primernosti ukrepa „vzpostavimo razmerje“ med ciljem, ki ga poskuša doseči zakonodajalec Skupnosti, in pravicami posameznikov, v katere posega. Le s preverjanjem ustreznosti ukrepa ne preverjamo sorazmernosti, ampak samo objektivno preverjamo izvajanje pooblastil, ne da bi upoštevali varstvo temeljnih pravic posameznikov.[43] Ker lahko uvedba dodatne dajatve bistveno poseže v pravice proizvajalcev mleka, se mi zdi prav na tem področju pomembno, da se preverjanje sorazmernosti ne omeji na objektivno preverjanje izvajanja diskrecijske pravice.

64. Glede na navedeno se mi ne zdi primerno preverjanje sorazmernosti ukrepa na področju SKP omejiti na preverjanje, ali je ukrep očitno neustrezen. Zato bom v nadaljevanju preverila, ali sta uvedba dodatne dajatve in določitev referenčnih količin očitno neustrezna, očitno nepotrebna ali

41 – V zvezi s temi pomisleki, zlasti z vidika Common Law, glej Jacobs, F., „Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law“, v Ellis, E., *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart, 1999, str. 1 in naslednje, str. 20, kjer pa avtor opozarja, da je treba posebne razloge za omejen sodni nadzor zakonodajalca na nacionalni ravni iskati v obliki in zgodovinskem razvoju nacionalnih pravnih redov, zato z njimi ni nujno mogoče utemeljevati omejenega sodnega nadzora na ravni Skupnosti. Glej tudi Schima, B., opomba 37 zgoraj, točka 48, ki navaja, da je za varovanje načela sorazmernosti primarno odgovoren zakonodajalec Skupnosti, Sodišče pa njegovega mnenja ne more kar samodejno nadomestiti s svojim.

42 – V zvezi s tem glej Rivers, J., „Proportionality and discretion in international and European law“, v *Transnational constitutionalism*, Cambridge University Press 2007, str. 114 in naslednje ter str. 120 in naslednje, kjer avtor zlasti razlikuje med „*policy-choice discretion*“ in „*evidential discretion*“.

43 – V zvezi s tem glej tudi Danwitz, T., Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, str. 396, ki opozarja, da tak postopek načelo sorazmernosti degradira na preverjanje pooblastil.

očitno neprimerna ukrepa za doseganje ciljev zakonodajalca Skupnosti, pri posameznih preverjanjih pa bom upoštevala posebno pravico do ocene in široko diskrecijsko pravico zakonodajalca Skupnosti.

Preverjanje sorazmernosti

65. Iz zgoraj navedenih razlogov niti sama uvedba dodatne dajatve [44] niti določitev nacionalnih referenčnih količin [45] nista očitno neustrezna ukrepa za dosego ciljev SKP.

66. Poleg tega ne najdem razlogov za to, da sta bila uvedba dodatne dajatve in določitev nacionalnih referenčnih količin očitno nepotrebna ukrepa. Potreben je tisti ukrep, ki je med več ustreznimi za dosego zasledovanega cilja najmanj obremenjujoč za zadevni interes ali zadevno pravno varovano pravico. [46]

67. Kot sta pojasnila Svet in Komisija, je zakonodajalec Skupnosti kot drugo možnost poleg uvedbe dodatne dajatve preučeval zlasti znižanje zaščitne cene. Za uvedbo dodatne dajatve se je odločil, ker bi znižanje zaščitne cene po njegovi oceni dosti bolj neugodno vplivalo na dohodke proizvajalcev mleka kot uvedba dodatne dajatve.

68. Pri izbiri metode za določitev nacionalne referenčne količine ni primerna metoda, pri kateri se upošteva razmerje med proizvodnjo mleka in potrebami po mleku v posameznih državah članicah, ker je preblaga in iz zgoraj navedenih razlogov [47] ne bi ustrezno varovala zlasti načel regionalne specializacije in solidarnosti med proizvajalci mleka.

69. Nazadnje se z ukrepoma niti ne vzpostavlja očitno neprimerno razmerje med zasledovanimi cilji in povzročenimi negativnimi učinki.

70. Najprej je treba opozoriti, da je proračun Skupnosti zaradi prevelike proizvodnje mleka, ki ni bila posledica dejanskega povpraševanja, ampak možnosti prodaje mleka po zaščitni ceni pred uvedbo dodatne dajatve, dosegel mejo obremenjenosti. Eden od ciljev Uredbe št. 1788/2003 je zadržati stroške

44 – Glej točke od 35 do 38 teh sklepnih predlogov.

45 – Glej točke od 39 do 47 teh sklepnih predlogov.

46 – Sodbi Schräder HS Kraftfutter, navedena v opombi 37, točka 21, in O'Dwyer, navedena v opombi 19, točka 107.

47 – Točke od 39 do 46 teh sklepnih predlogov.

ukrepov podpore v takem okviru, da jih je mogoče financirati. Če se proizvajalcem mleka zaradi tega popravnega ukrepa zmanjšajo možnosti prodaje, se morajo s tem načeloma sprijazniti, po eni strani, zaradi javnega interesa za nadzor nad proizvodnjo živil v določenem obsegu in, po drugi strani, zaradi finančne izvedljivosti tega nadzora. [48]

71. V zvezi s trditvijo nacionalnega sodišča, da mali proizvajalci mleka v Italiji ne bi mogli preživeti, ne da bi povečali proizvodnjo, oziroma da so trajno obsojeni na nizko produktivnost in nizke dohodke ter odvisnost od stalne javne podpore, opozarjam na to, da je namen uvedbe dodatne dajatve zlasti tudi omejiti stroške ukrepov zaščite cen, ki morajo proizvajalcem mleka zagotavljati primerno življenjsko raven. Brez mehanizma podpore bi bilo na trgu pretežno homogenih množičnih izdelkov, kot je mleko, tekmece predvidoma mogoče premagati predvsem z nižjo ceno. Ker mali proizvajalci mleka praviloma dosegajo manjše učinke ekonomije obsega kot veliki, bi bila uvedba individualnih referenčnih količin ugodnejša za velike proizvajalce mleka. Uvedba dodatne dajatve tako zagotavlja delovanje sistema, ki primerno življenjsko raven omogoča tudi malim proizvajalcem mleka. Že iz tega razloga določitve referenčne količine ne moremo opredeliti kot očitno neprimerno obremenitev malih proizvajalcev mleka. Poleg tega opozarjam, da namen določb primarne zakonodaje o SKP ni podpirati najmanj donosna podjetja.

Predlog

72. Menim torej, da Uredba št. 1788/2003 ne posega nesorazmerno v pravice ali interese proizvajalcev mleka in je skladna s členom 5(3) ES. [49]

D – *Sklep*

73. Sklepno ugotavljam, da Uredba št. 1788/2003 ne krši ciljev SKP, niti načela prepovedi diskriminacije, niti načela sorazmernosti.

48 – Sodba O'Dwyer, navedena v opombi 19, točka 89.

49 – Glede Uredbe št. 3950/92 glej tudi sodbo z dne 25. marca 2004 v združenih zadevah Cooperativa Lattepiù in drugi (C-231/00, C-303/00 in C-451/00, Recueil, str. 2869, točka 73).

VII – Predlog

74. Glede na navedeno je treba po mojem mnenju na vprašanja, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, odgovoriti:

„Uredba Sveta (ES) št. 1788/2003 z dne 29. septembra 2003 o uvedbi dajatve v sektorju mleka in mlečnih proizvodov je skladna s cilji skupne kmetijske politike, določenimi v členu 33 ES, načelom enakega obravnavanja, določenim v členu 34(2), drugi pododstavek, ES in načelom sorazmernosti, tudi če nacionalne referenčne količine niso prilagojene razmerju med proizvodnjo mleka in potrebami po mleku v posamezni državi članici.“