nr. 1078/77, ikke kan anses for en producent, der stadig leder den bedrift, som han ledede på tidspunktet for godkendelsen af hans ansøgning om omstillingspræmien, og han mister følgelig retten til at få tildelt en særlig referencemængde i henhold til artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89.

Udelukkelsen af disse landmænd er en følge af bestemmelserne i artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, litra b), i forordning nr. 857/84, som ændret, hvorefter tildelingen af en referencemængde er betinget af, at producenten godtgør, at han er i stand til på sin bedrift at producere en mængde svarende til den ansøgte referencemængde, og er ikke i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, for eftersom landmændene ved udløbet af deres omstillingsperiode havde opgivet deres virksomhed som mælkeproducent, kunne de ikke have en berettiget forventning om, at en fælles markedsordning vil give dem en økonomisk fordel, som f.eks. tildeling af en referencemængde, som ikke hidrører fra deres erhvervsmæssige virksomhed. Udelukkelsen kan i øvrigt ikke betegnes som diskriminerende, for så vidt som den forskellige behandling af landbrugere, som havde bortforpagtet deres bedrift før ændringen af forordning nr. 857/84, i forhold til dem, der stadig ledede bedriften, da ændringen fandt sted, er objektivt begrundet, da det er nødvendigt at forhindre, at der ansøges om tildeling af en referencemængde med det ene formål herved at skaffe sig en rent økonomisk fordel, uden at den pågældende reelt har til hensigt at genoptage markedsføringen af mælk.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-236/90 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *De relevante fællesskabsbestemmelser*

a) Ved Rådets *forordning (EØF) nr. 856/84* af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10) er der indført en »tillægsafgift«, som opkræves for de leverede mængder mælk, som overstiger en referencemængde, der nærmere skal fastsættes.

b) De almindelige regler for anvendelsen af tillægsafgiften er fastsat i Rådets *forordning (EØF) nr. 857/84* af 31. marts 1984 om de

* Processprog: tysk.

almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13). Denne forordning fastsætter navnlig den referencemængde, der er nævnt i grundforordningen nr. 856/84, dvs. den mængde, der er fritaget for tillægsafgiften. I princippet svarer denne til den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som er leveret af en producent (formel A) eller indkøbt af en opkøber (formel B) i kalenderåret 1981, forhøjet med 1% (artikel 2, stk. 1). Dog kan medlemsstaterne bestemme, at referencemængden på deres område er lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, der er leveret eller indkøbt i kalenderåret 1982 eller i kalenderåret 1983, afpasset med en procentsats på en måde, at garantimængden ikke overskrides (artikel 2, stk. 2).

Efter artikel 3 og 3a og artikel 4 og 4a i forordning (EØF) nr. 857/84, som ændret, kan medlemsstaterne tage hensyn til visse særlige forhold ved fastsættelsen af referencemængderne eller tildele særlige eller supplerende referencemængder. I den foreliggende sag bør navnlig fremhæves artikel 3a, der er indsat ved Rådets *ændringsforordning (EØF) nr. 764/89* af 20. marts 1989 (EFT L 84, s. 2):

»*Artikel 3a*

1. Den i artikel 12, litra c), tredje afsnit, omhandlede producent:

— hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode i overensstemmelse med den forpligtelse, der er indgået i henhold til forordning (EØF) nr. 1078/77, udløber efter den 31. december 1983 eller efter den 30. september 1983 i de medlemsstater, hvor mælkeindvejningen fra april til september er mindst dobbelt så stor som fra oktober til marts det følgende år

— som ikke har fået tildelt en referencemængde på de betingelser, der er fastsat i henhold til artikel 5, stk. 4, litra b), og/eller artikel 9, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1546/88, og/eller hvor der er tale om, at præmien er blevet overdraget i henhold til artikel 2 i nærværende forordning

tildeles midlertidigt efter ansøgning indgivet senest tre måneder efter den 29. marts 1989, en specifik referencemængde på betingelse af, at han:

a) ikke har bragt sin virksomhed til ophør som omhandlet i artikel 2, stk. 3 og 4, i forordning (EØF) nr. 1078/77 eller overdraget hele sin mælkebedrift inden udløbet af ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden

b) ...

...

d) ...

2. ...

3. Såfremt producenten senest to år fra den 29. marts 1989 på en for den kompetente myndighed tilfredsstillende måde kan godtgøre, at han faktisk har genoptaget direkte salg og/eller levering, og såfremt dette direkte salg og/eller denne levering i de sidste tolv måneder er lig med eller større end 80% af den foreløbige referencemængde, tildeles den særlige referencemængde endeligt. I modsat fald føres den foreløbige referencemængde tilbage til fællesskabsreserven i sin helhed ...

4. ...

Såfremt bedriften sælges eller bortforpagtes tidligst inden udløbet af tillægsafgiftsordningens ottende anvendelsesperiode, føres den særlige referencemængde tilbage til fællesskabsreserven. Såfremt kun en del af bedriften sælges eller bortforpagtes, føres en del af den særlige referencemængde tilbage til fællesskabsreserven. Denne del beregnes i forhold til det solgte eller bortforpagtede foderareal efter nærmere bestemmelser, som skal fastlægges efter fremgangsmåden i artikel 30 i forordning (EØF) nr. 804/68.

5. ...

6. ...«

c) Gennemførelsesbestemmelserne for tillægsafgiften er fastsat i Kommissionens *forordning (EØF) nr. 1546/88* af 3. juni 1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12).

Artikel 3a i denne forordning, der er indsat ved Kommissionens *ændringsforordning (EØF) nr. 1033/89* af 20. april 1989 (EFT 110, s. 27), bestemmer:

»*Artikel 3a*

1. Producenten indsender den i artikel 3a, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 857/84 omhandlede ansøgning til den kompetente myndighed, som medlemsstaten har udpeget, efter de af denne medlemsstat fastsatte bestemmelser, hvis producenten kan bevise, at han endnu helt eller delvist leder den samme bedrift som på tidspunktet for ... godkendelse af ansøgningen om præmien.

2. ...

3. Producenten skal inden den 29. marts 1991 efter bestemmelser, som fastsættes af medlemsstaten, over for den kompetente myndighed fremlægge bevis for, at han for mindst tolv måneder siden faktisk genoptog direkte salg og/eller leverancer af mælk.

...«

2. Hovedsagen

a) Sagsøgeren i hovedsagen, Reinhard Maier, ledede indtil slutningen af oktober 1981 en bedrift med malkekvæg. Herefter ansøgte han om en omstillingspræmie i en periode på fire år til omstilling af malkekvægsbestanden

til kødproduktion. Den 1. januar 1987 bortforpagtede han for en periode på tyve år samtlige landbrugsarealer samt de til bedriften hørende staldbygninger.

b) Under hovedsagen, der verserer for Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg, anfægter sagsøgeren de kompetente nationale myndigheders afslag på at tildele ham en foreløbig særlig referencemængde i henhold til artikel 3a i forordning nr. 857/84 og artikel 3a i forordning nr. 1546/88, som begge er nævnt i det foregående.

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg, som fandt, at dens afgørelse afhænger af fortolkningen og gyldigheden af den sidstnævnte bestemmelse, har udsat sagen og har i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt følgende spørgsmål for Domstolen:

»1) Spørgsmål om fortolkning af den ved artikel 1, nr. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1033/89 af 20. april 1989 indsatte artikel 3a i forordning (EØF) nr. 1546/88:

Leder en producent, der efter udløbet af omstillingsperioden har bortforpagtet sin bedrift, stadig den samme bedrift som på tidspunktet for godkendelsen af hans præmieansøgning?

2) Spørgsmål om gyldigheden af den under punkt 1 nævnte lovgivning, såfremt det første spørgsmål besvares benægtende:

Er kravet om, at bedriftens ejer selv leder bedriften, i modstrid med trinhøjere fællesskabsret?«

I præmisserne til forelæggelseskendelsen udtrykker Verwaltungsgericht først tvivl med hensyn til, om artikel 3a i forordning (EØF) nr. 1546/88 kan fortolkes således, at der også er tale om »ledelse« fra producentens side, når denne har bortforpagtet sin bedrift (første spørgsmål). Med hensyn til gyldigheden af denne bestemmelse (andet spørgsmål) fremhæver Verwaltungsgericht, at i modsætning til de bestemmelser, som Kommissionen har indført, kræver Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 ikke udtrykkeligt, at producenterne skal fortsætte med selv at lede bedriften efter udløbet af omstillingsperioden. Den nationale ret henviser endvidere til dommene af 28. april 1988 (sag 120/86, Mulder, Sml. s. 2321, og sag 170/86, von Deetzen, Sml. s. 2355), hvori Domstolen fastslog, at en producent ikke kan udelukkes fra at få tildelt en referencemængde på grund af hans forpligtelse til ikke at levere mælk i referenceåret. I det foreliggende tilfælde rejser der sig det spørgsmål, hvorvidt ansøgeren ikke er pålagt nogle restriktioner, som han ikke ville være blevet pålagt, hvis han ikke havde påtaget sig omstillingsforpligtelsen. Ifølge Verwaltungsgericht medfører de pågældende bestemmelser en uberettiget forskelsbehandling, for så vidt som sagsøgeren, hvis han først havde bortforpagtet sin bedrift efter

tildelingen af en foreløbig referencemængde, eller hvis han selv havde ledet bedriften sammen med en medhjælper, havde kunnet opnå en referencemængde. Endelig understreger Verwaltungsgericht, at sagsøgeren ville have haft krav på tildeling af en referencemængde som modtager af en omstillingspræmie, hvis fællesskabsinstitutionerne ikke i 1984 havde undladt at tage hensyn til hans forhold. Det ville være vilkårligt nu at nægte ham denne tildeling, blot fordi der først blev rådet bod på den mangelfulde og uretfærdige ordning i 1989.

3. Retsforhandlinger for Domstolen

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 30. juli 1990.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Reinhard Maier ved advokaterne Auer & Partnere, Regensburg, af Freistaat Bayern ved Generallandesanwalt Rzepka samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Dierk Booß.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen den 14. december 1991 besluttet at henvise sagen til Tredje Afdeling i henhold til artikel 95 i procesreglementet og at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

II — Skriftlige indlæg

1. *Det første spørgsmål*

a) *Reinhard Maier* finder, at en producent, der har bortforpagtet hele sin bedrift efter udløbet af omstillingsperioden, stadig leder denne bedrift i artikel 3a's forstand i forordning nr. 1033/89. Hvis man i denne forbindelse henholder sig til ejeren af bedriften, som har ansøgt om omstillingspræmien, bliver bedriften fortsat ledet, selv om den mod betaling overlades til en anden. Enhver anden fortolkning kunne navnlig efter omstændighederne føre til, at bedriftsejerens helbred får afgørende betydning for tildelingen af en garantimængde.

Dette viser sig især i den foreliggende sag, eftersom sagsøgeren kun har bortforpagtet sin bedrift, fordi han af helbredsgrunde ikke længere var i stand til fortsat at lede den forsvarligt. Denne omstændighed må ikke have til virkning grundlæggende at stille ham ringere end de fagfæller, der er ved godt helbred.

Man kunne imidlertid ifølge Reinhard Maier også overveje en anden mulig fortolkning, nemlig at begrebet producent ligeledes omfatter forpagteren. Så vidt ses, er Rådets og Kommissionens bestemmelser om mælkeproduktion ikke sat i relation til bedriftsejerens person, men derimod til bedriften og til forhold vedrørende denne, såsom antallet af

båse til malkekvæget, bygningskarakteristika eller arealer. Referencemængden udgør i realiteten et overdrageligt formuegode, hvis tildeling ikke kan afhænge af bedriftsejerens subjektive muligheder.

b) *Freistaat Bayern* har anført, at ifølge almindelig sprogbrug er begreberne »at bortforpagte« (»verpachten«) og »at lede« (»bewirtschaften«) to anvendelsesmåder for en bedrift, der indbyrdes udelukker hinanden. Bortforpagtning er utvivlsomt i erhvervsmæssig forstand en form for landbrugsdrift, idet bortforpagteren oppebærer en forpagtningsafgift. Begrebet »at lede« betyder imidlertid, at man opnår en fortjeneste ved anvendelse af produktionsmidler under eget ansvar. I bortforpagtede bedrifter er det forpagteren, der udøver denne aktivitet, mens bortforpagteren ikke er leder i den nævnte betydning.

Ifølge Freistaat Bayern taler den systematiske sammenhæng ligeledes for denne opfattelse. Kommissionens forordning nr. 1546/88 bygger på de grundlæggende bestemmelser, der er fastlagt i Rådets forordning nr. 857/84, hvorfor der skal tages hensyn til de i denne forordning nævnte definitioner. Således som begrebet »producent« er defineret i artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84, og når henses til de i denne forordning anvendte kriterier, kan en forpagter ikke indgå i denne kategori. Denne fortolkning bekræftes i øvrigt af artikel 3a, stk. 4, andet afsnit, første punktum, i forordning nr. 857/84, der sidestiller forpagtning med salg.

Den fortolkning, man således kommer frem til, nemlig at en bortforpagter ikke leder en bedrift, er ligeledes bekræftet i betragtningerne til ovennævnte forordning. Mælkekvoteordningen har det formål at begrænse overskudsproduktionen af mælk, og en restriktiv fortolkning er derfor i overensstemmelse med ordningens formål. Specielt med hensyn til det problem, der er tale om i det foreliggende tilfælde, er det anført i den tredje betragtning i ovennævnte forordning (EØF) nr. 1033/89, at den, der ikke længere råder over sin bedrift, ikke længere leder den. Det anføres i denne forordning, at en sådan producent således ud fra præmieordningens logik vil have tilkendegivet sin beslutning om at ophøre med mælkeproduktion. Ifølge Freistaat Bayern gælder denne konstatering også bortforpagteren, eftersom denne ikke længere har nogen indflydelse på, hvad der sker i forbindelse med bedriften.

c) *Kommissionen* har anført, at artikel 3a i forordning nr. 857/84 i henhold til bestemmelsens stk. 1 kun finder anvendelse på »den i artikel 12, litra c), tredje afsnit, omhandlede producent«. I henhold til det tredje afsnit, der er tilføjet i artikel 12, litra c), ved artikel 1, nr. 3, i forordning nr. 764/89, betragtes med henblik på anvendelsen af artikel 3a som producent en landmand. I henhold til artikel 12, litra d), i forordning nr. 857/84 forstår man ved »bedrift« en »samling af produktionsenheder, hvis drift ledes af producenten«. Lederen af bedriften er imidlertid forpagteren og ikke bortforpagteren, idet sidstnævntes rettigheder begrænser sig til at oppebære forpagtningsafgiften.

Ifølge Kommissionen føjer artikel 3a, stk. 1, i gennemførelsesforordning nr. 1546/88 intet til denne retstilstand, for så vidt som den bestemmer, at producenten skal lede bedriften. Bestemmelsen præciserer blot artikel 3a i

forordning nr. 857/84, i det omfang, den henviser til ledelsestidspunktet.

Kommissionen understreger, at en anden fortolkning vil bevirke, at artikel 3a i forordning nr. 857/84 bliver uden mening, eftersom en forpagter ikke kan påtage sig den forpligtelse, der omhandles i denne bestemmelses stk. 1, litra c), og idet stk. 4 udtrykkelig bestemmer, at i tilfælde af bortforpagtning af bedriften skal den særlige referencemængde føres tilbage til fællesskabsreserven. Efter Kommissionens opfattelse skal det første spørgsmål defor besvares benægtende.

2. *Det andet spørgsmål*

a) *Reinhard Maier* gør gældende, at såfremt Domstolen måtte svare benægtende på det første spørgsmål, ville det i det foreliggende tilfælde være en krænkelse af lighedsprincippet, såfremt bortforpagtning af helbredsgrunde måtte føre til, at sagsøgeren ikke fik tildelt nogen referencemængde, og såfremt han eller hans arvinger stilles ringere med hensyn til adgangen til mælkeproduktion end de af hans fagfæller, som ikke har haft de samme helbredsproblemer.

b) *Freistaat Bayern* fastholder, at de anfægtede bestemmelser hverken krænker det almindelige lighedsprincip eller ejendomsretten. Den lægger vægt på Domstolens tidligere nævnte domme af 28. april 1988 i Mulder- og von Deetzen-sagerne. Det hensyn, der var grundlaget for disse domme, var, at en erhvervsdrivende ikke måtte stilles ringere, fordi han havde sat sin lid til en fællesskabspræmieordning, der er undergivet visse begrænsninger, og til muligheden for at genoptage mælkeproduktionen efter udløbet af den periode, han havde forpligtet sig for.

Freistaat Bayern finder det rimeligt at beskytte de erhvervsdrivende, hvis beslutninger er blevet påvirket af fællesskabsbestemmelserne og af tildelingen af præmier. De nye bestemmelser, som fastsætter et beregningsgrundlag, der tager hensyn til den særlige situation for dem, der har forpligtet sig til ikke at markedsføre mælk, tager hensyn hertil. Desuden hindrer disse nye bestemmelser ligeledes eventuelle misbrug. De pågældende erhvervsdrivende, som udtrykkeligt ønsker ikke at fortsætte med at producere mælk, skal således være bundet af deres egen beslutning. Der bør kun ydes hjælp til dem, som rammes af restriktioner, eller som endog reelt udelukkes fra markedet, da sådanne restriktioner netop skyldes, at de er omfattet af præmieordningen.

I den foreliggende sag skyldes beslutningen om bortforpagtning af bedriften tydeligvis ikke en forpligtelse vedrørende ikkemarkedsføring, som sagsøgeren i hovedsagen i sin tid påtog sig, men derimod helbredsproblemer for ejeren af bedriften. Selv om lovgiveren har bygget en retlig forskelsbehandling på denne forskel, er dette ikke ubetænkeligt set ud fra et socialpolitisk synspunkt, og det er vanskeligt for de pågældende producenter at betragte dette som retfærdigt. Eftersom sondringen imidlertid ikke er objektivt usaglig, er ordningen ikke i strid med ligheds-

princippet. Der kan heller ikke påvises en krænkelse af ejendomsretten — der sikres i henhold til fællesskabsretten — eftersom den omstændighed, at bedriften er bortforpagtet indtil år 2007, viser, at denne kan drives rentabelt også uden mælkeproduktion, og at ejendomsrettens kerne følgelig ikke er berørt. Freistaat Bayern finder derfor, at det andet spørgsmål skal besvares benægtende.

c) *Kommissionen* understreger, at i henhold til de principper, der er fastslået i de ovennævnte domme af 28. april 1988 i Mulder- og von Deetzen-sagerne, kan de erhvervsdrivende, der frivilligt har indstillet deres produktion i en vis periode, ikke have en berettiget forventning om at kunne genoptage produktionen på samme betingelser som før ikke-markedsføringsperioden. De erhvervsdrivende kan således ikke forvente, at de efter udløbet af deres forpligtelse atter i ubegrænset omfang kan deltage i markedsaktiviteterne, uden at de i den mellemliggende periode har truffet foranstaltninger til at begrænse overskudsproduktionen i mejerisektoren.

Ifølge Kommissionen krænker de pågældende bestemmelser heller ikke lighedsprincippet, fordi sagsøgeren i hovedsagen som følge af sin bortforpagtning af bedriften i 1987 blev stillet dårligere, end hvis han havde bortforpagtet den i 1990. For hvis sagsøgeren efter at have opnået den særlige referencemængde havde bortforpagtet bedriften inden udgangen af ordningens ottende anvendelsesperiode, skulle den samlede referencemængde i medfør af artikel 3a, stk. 4, andet afsnit, i forordning nr. 857/84 føres tilbage til fællesskabsreserven. Kommissionen er enig i, at sagsøgeren kunne have opnået en referencemængde, hvis han i stedet for at bortforpagte bedriften selv havde drevet den med bistand af en medhjælper. En sådan sondring er imidlertid objektivt begrundet, når henses til formålet med artikel 3a i forordning nr. 857/84, for denne bestemmelse skal sikre, at de pågældende producenter ikke kan udelukkes fra tildelingen af en referencemængde på grund af deres forpligtelse til ikke at levere mælk i referenceåret. Det var hermed Rådets hensigt at gøre genoptagelsen af mælkeproduktionen vanskeligere, eftersom en ret til at få tildelt en referencemængde, uden at der er produceret i referenceåret, er i modstrid med systemet i forordning nr. 857/84 og ville have medført betydelige udgifter for mejerisektoren.

Kommissionen finder endvidere, at den forskellige behandling af bortforpagtning og egen drift er berettiget ud fra den betragtning, at kun producenter, der reelt har til hensigt og reelt har mulighed for at genoptage mælkeproduktionen, kan gøre krav på at få tildelt en referencemængde.

Derimod skulle de talrige producenter, som havde givet afkald på mælkeproduktionen i ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden, ikke tilskyndes til at genoptage den.

Kommissionen foreslår derfor, at det andet spørgsmål besvares benægtende.

M. Zuleeg

Refererende dommer