FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CLAUS GULMANN

fremsat den 20. april 1993 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Baggrunden for de præjudicielle spørgsmål, High Court of Justice, Queen's Bench Division, har forelagt Domstolen i denne sag, er den mælkekvoteordning, som Fællesskabet indførte i 1984 ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 og nr. 857/84 [1].

Mælkekvoteordningen og dens betydning ved forpagtningsforholds ophør

2. Der er ikke grund til at beskrive ordningen i detaljer. Den er Domstolen velbekendt fra de talrige retssager, den har givet anledning til.

Ordningens formål er at styre væksten i mælkeproduktionen og muliggøre en strukturel udvikling, der tager hensyn til særlige nationale og regionale produktionsvilkår. Kernen i ordningen er, at der direkte eller indirekte fastsættes kvoter (såkaldte referencemængder) for mælkeproduktionen på de enkelte bedrifter, og at der skal betales en såkaldt tillægsafgift, hvis mælkekvoterne overskrides. Kvoterne fastsættes på grundlag af den produktion, der faktisk har fundet sted i et nærmere bestemt referenceår.

Ordningen indebærer ganske betydelige indgreb i den dispositionsfrihed, der ideelt set bør tilkomme landmændene, og der er knyttet meget væsentlige økonomiske interesser til den. Tilkommer der ikke en bedrift en mælkekvote, kan bedriften ikke benyttes til rentabel mælkeproduktion. Den landmand, der ønsker at etablere sig som mælkeproducent, må erhverve en bedrift, hvortil der er knyttet en mælkekvote.

3. Ordningen har ikke overraskende givet anledning til problemer i forholdet mellem forpagtere og bortforpagtere af landbrugsbedrifter. Domstolen har allerede i flere sager haft anledning til at tage stilling til sådanne

* Originalsprog: dansk.
1 — EFT L 90, s. 10 og 13.

spørgsmål [2]. Domstolen har bl. a. taget stilling til, om og i givet fald i hvilket omfang der af fællesskabsretten kan udledes et krav om, at bortforpagteren i forbindelse med en forpagtningskontrakts ophør har pligt til at give forpagteren økonomisk kompensation i det tilfælde, hvor den til ejendommen knyttede mælkekvote er tildelt forpagteren og ved forpagtningens ophør overgår til bortforpagteren.

4. Det er et væsentligt princip i ordningen, at mælkekvoten følger jorden. Det fastslås således i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 857/84, at »i tilfælde af salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv af en bedrift overføres den tilsvarende referencemængde helt eller delvis til køberen, forpagteren eller arvingen ifølge betingelser, der skal fastsættes«, og det er af Domstolen fastslået, at dette princip også gælder i tilfælde af et forpagtningsforholds ophør [3]. De oprindelige regler i forordning nr. 857/84 indeholdt i øvrigt ikke særlige regler for forholdet mellem forpagter og bortforpagter i ophørssituationer.

Der blev imidlertid i 1985 ved en ændring af forordning nr. 857/84 indsat et nyt stk. 4 i artikel 7, der i forbindelse med et forpagtningsforholds ophør bestemmer, at »den referencemængde, der svarer til den bedrift, eller del af bedrift, der er omfattet af forpagtningskontrakten, helt eller delvis stilles til rådighed for den afgående forpagter, hvis denne ønsker at fortsætte mælkeproduktionen«. Denne regel var begrundet i, at anvendelsen af artikel 7 i visse tilfælde medførte, at der opstod en vanskelig økonomisk og social situation for den afgående forpagter [4].

5. Det har i praksis vist sig, at også den særlige ordning, der er forudset i forordningens artikel 4, stk. 1, kan have betydning for forpagterne. Ifølge denne bestemmelse kan medlemsstaterne med henblik på omstrukturering af mælkeproduktionen yde de producenter, som forpligter sig til definitivt at opgive mælkeproduktionen, en godtgørelse. Det fremgår af artikel 4, stk. 2, at de herved frigjorte mælkekvoter om nødvendigt skal tillægges den nationale reserve for at blive tildelt andre producenter i visse særlige tilfælde. Det behøver ikke nærmere forklaring, at den forpagter, hvis forpagtningskontrakt ophører, vil kunne have interesse i at ansøge om godtgørelse for definitiv opgivelse af mælkeproduktionen. Det behøver heller

2 — Af betydning for den foreliggende sag er først og fremmest Domstolens domme af 13.7.1989, Wachauf (sag 5/88, Sml. s. 2609) og af 6.12.1991, Posthumus (sag C-121/90, Sml. I, s. 5833), som begge vil blive omtalt senere. De øvrige domme om forpagter/bortforpagter-forholdet er Domstolens domme af 15.1.1991, Ballmann (sag C-341/89, Sml. I, s. 25), af 10.1.1992, Kuhn (sag C-177/90, Sml. I, s. 35), og af 9.7.1992, Maier (sag C-236/90, Sml. I, s. 4483. Se også forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Lenz i sag C-98/91, Herbrink (Domstolen har endnu ikke afsagt dom i sagen.

3 — Præmis 13 i dom af 13.7.1989, Wachauf, se note 2.

4 — Se sjette betragtning i præamblen til Rådets forordning nr. 590/85 af 26.2.1985 (EFT L 68, s. 1) med berigtigelse (EFT L 81, s. 4.

ikke nærmere forklaring, at bortforpagterens interesser også må varetages i denne forbindelse. Der er ikke i de relevante forordninger fastsat nærmere regler for, hvorledes denne interessekonflikt skal løses. Ligesom det er overladt medlemsstaterne selvstændigt at beslutte, om selve godtgørelsesordningen skal indføres, er det overladt til medlemsstaterne at fastsætte nærmere regler for, hvorledes ordningen i givet fald skal gennemføres.

6. Det kan allerede på grundlag af denne gennemgang fastslås, at de relevante fællesskabsregler ikke indeholder en udtrykkelig fastslået pligt for medlemsstaterne til ved forpagtningsforholdets ophør at varetage forpagterens økonomiske interesser i forbindelse med mælkekvoter. Den særlige regel i artikel 7, stk. 4, er ganske vist udtrykkeligt rettet mod løsningen af forpagterens problemer, men forpligter ikke medlemsstaterne til at indføre ordningen, som i øvrigt har et begrænset anvendelsesområde, der gør den uinteressant i alle de situationer, hvor forpagteren ophører med forpagtningen uden samtidig at ønske at fortsætte mælkeproduktionen på en anden bedrift. Den særlige godtgørelsesordning efter artikel 4, stk. 1, er på samme måde fakultativ for medlemsstaterne og overlader det i øvrigt til dem i givet fald at fastsætte de nærmere gennemførelsesbestemmelser.

Omvendt er det efter min mening klart, at fællesskabsreglerne ikke hindrer medlemsstaterne i at vedtage regler, hvis formål er at beskytte forpagterens økonomiske interesser i forbindelse med, at mælkekvoterne ved forpagtningsforholdets ophør forbliver knyttet til den bedrift, der forlades.

7. Kernespørgsmålet i den foreliggende sag er, om det forudsætningsvis af de relevante fællesskabsforordninger eller af de i fællesskabsretten gældende principper for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder kan udledes, at medlemsstaterne har en pligt til at beskytte forpagternes økonomiske interesser, og i givet fald i hvilket omfang og under hvilke betingelser.

Sagens faktiske baggrund og den nationale lovgivning

8. Sagsøgeren i hovedsagen, Dennis Bostock, forpagtede i 1962 en bedrift, der tidligere havde været forpagtet af hans far og farfar. Bedriften havde i 1962 en besætning på 40 køer. Bostock udvidede både produktionsanlæg og besætning betydeligt i årenes løb, og besætningen var ved forpagtningsforholdets ophør på 64 køer. Han opnåede ved mælkekvoteordningens indførelse en mælkekvote svarende til produktionen i referenceåret. Han besluttede sig i 1984, navnlig på grundlag af dårligt helbred, til at tilbagegive bedriften til bortforpagteren. Tilbagegivelsen blev effektueret til den fastsatte ophørsdato den 25. marts 1985, og der blev efter gældende regler herom foretaget en sædvanlig opgørelse af parternes mellemværende. Der blev efter det oplyste hverken krævet eller ydet nogen kompensation for mælkekvoten.

Bostock havde overvejet spørgsmålet, men han og hans rådgivere havde fundet, at der hverken i fællesskabsretten eller national ret var noget grundlag for at kræve en sådan kompensation. Bostock vurderede situationen således, at han ikke havde nogen mulighed for at gøre brug af den godtgørelsesordning for definitiv opgivelse af mælkeproduktion, som var indført i Det Forenede Kongerige samtidig med indførelsen af mælkekvoteordningen. Godtgørelsesordningen forudsatte ansøgninger, der skulle indgives inden for nærmere bestemte kortere perioder, og der var knyttet betingelser hertil, som han ikke kunne opfylde. Blandt betingelserne var bl. a. et krav om samtykke fra bortforpagteren, som han anså det for umuligt at opnå. Det var af gode grunde også udelukket, at Bostock kunne gøre brug af den i forordningens artikel 7, stk. 4, omtalte mulighed for at medtage mælkekvoten. Dels ønskede han ikke at drive landbrug mere, og dels var artikel 7, stk. 4, ikke gennemført i Det Forenede Kongerige.

9. Denne retstilstand blev imidlertid anset for utilfredsstillende. Der blev derfor ved udstedelse af Agriculture Act 1986 indført regler, der gør det muligt for forpagtere ved forpagtningsforholds ophør hos bortforpagterne at opnå en erstatning for mælkekvoten. Ordningen trådte i kraft i september 1986 og indeholdt i section 13 og 14 sammenholdt med schedule 1 og 2 detaljerede regler for, hvorledes erstatningen skulle beregnes. Ordningens hovedprincipper er, *at* retten til erstatning er betinget af, at den afgående forpagter har fået mælkekvoten tildelt i forpagtningsperioden, *at* erstatningen beregnes efter en standardformel på grundlag af en teoretisk deling mellem forpagteren og bortforpagteren, og *at* hver af parterne i tilfælde af, at aftale ikke kan opnås, kan kræve tvisten afgjort ved voldgift. Der er under sagens behandling for Domstolen givet udtryk for, at ordningen udgør et hensigtsmæssigt grundlag for en rimelig beskyttelse af forpagternes økonomiske interesser.

Loven blev imidlertid ikke givet tilbagevirkende kraft, og den kunne derfor ikke påberåbes af de forpagtere, hvis forpagtning var ophørt mellem mælkekvoteordningens indførelse i april 1984 og de nye reglers ikrafttræden i september 1986. Bostock var således ikke omfattet af erstatningsordningen.

10. Det var først efter Domstolens dom af 13. juli 1989 i Wachauf-sagen, at Bostock blev opmærksom på, at det kunne være muligt at gøre et krav om erstatning gældende på grundlag af fællesskabsretten. Bostock lagde vægt på, at Domstolen i denne dom i præmis 19 fastslog:

— »Fællesskabsbestemmelser, der bevirker, at forpagteren ved forpagtningens udløb uden erstatning fratages udbyttet af sin arbejdsindsats og af de investeringer, som han har foretaget i den forpagtede bedrift,

er uforenelig med de i fællesskabsretten gældende principper for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder.«

— »Disse principper er også bindende for medlemsstaterne, når disse gennemfører fællesskabsbestemmelserne, og det påhviler følgelig medlemsstaterne i videst muligt omfang at anvende disse bestemmelser således, at de nævnte principper ikke tilsidesættes.«

11. Bostock anlagde på denne baggrund i maj 1990 sag ved High Court mod Landbrugsministeriet med påstand om, at regeringen tilpligtes at indføre en rimelig erstatningsordning for forpagtere, der har tilbagegivet bedrifterne mellem april 1984 og september 1986. Han henviste til, at dette kan ske ved at udstrække erstatningsbestemmelserne i Agriculture Act 1986 til sådanne forpagtere eller subsidiært ved at indføre andre egnede foranstaltninger [5].

12. High Court har forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål.

5 — High Court har oplyst, at der er 60 andre forpagtere i samme situation som Bostock, der har anlagt sag mod deres bortforpagtere med henblik på at opnå en erstatning svarende til den, der følger af Agriculture Act 1986. Disse sager er udsat med henblik på Domstolens besvarelse af de i den foreliggende sag forelagte spørgsmål.

Det første spørgsmål

13. Spørgsmålet [6] tager sit udgangspunkt i den faktiske situation, som Bostock befandt sig i, dvs. en situation, hvor mælkekvoten var tildelt i forpagtningsperioden, og hvor kvoten i forbindelse med forpagtningens ophør var overgået til bortforpagteren uden erstatning, idet det samtidig fremhæves, at forpagteren ikke havde været i stand til at gøre brug af de ordninger, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, og artikel 7, stk. 4, forordning nr. 857/84. Der spørges, om der under disse omstændigheder af fællesskabsretten kan udledes en pligt for en medlemsstat til at vedtage en erstatningsordning svarende til den, der blev vedtaget ved Agriculture Act 1986, gældende for forpagtere, hvis forpagtningsforhold var ophørt i perioden fra

6 — Spørgsmålet lyder således:
»Skal Rådets forordning (EØF) nr. 804/68, Rådets forordning (EØF) nr. 857/84, Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 og/eller fællesskabsrettens almindelige grundsætninger fortolkes således, at en medlemsstat har pligt til — for så vidt angår perioden fra april 1984 (hvor referencemængdeordningen trådte i kraft) til september 1986 (hvor erstatningsbestemmelserne i Agriculture Act 1986 trådte i kraft i Det Forenede Kongerige) — at træffe foranstaltninger som dem, der blev truffet i Det Forenede Kongerige ved Agriculture Act 1986 for perioden efter september 1986, hvorefter en forpagter har ret til at få godtgørelse af bortforpagteren, når
i) forpagteren i henhold til de nævnte forordninger har fået tildelt en referencemængde på grundlag af den forpagtede bedrift
ii) forpagteren har tilbagegivet den forpagtede bedrift i den pågældende periode
iii) referencemængden er overgået til bortforpagteren sammen med bedriften
iv) situationen ikke faldt ind under artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84 som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 590/85, eller den pågældende medlemsstat i hvert fald ikke havde anvendt sin kompetence i henhold til denne bestemmelse til at stille hele eller dele af referencemængden til den afgående forpagters rådighed
v) den pågældende medlemsstat havde indført en 'ophørsordning' i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 857/84, men forpagteren skulle have tilladelse fra bortforpagteren til at deltage i ordningen, og ansøgninger om at deltage i ordningen ikke kunne indgives, dengang forpagteren tilbagegav den forpagtede bedrift, og der efter ordningen var bevilget et maksimalt beløb til ophørsgodtgørelser?«

april 1984, hvor kvoteordningen trådte i kraft, og til september 1986, hvor Agriculture Act 1986 trådte i kraft. Der spørges mere specifikt, om en sådan pligt kan udledes af de relevante fællesskabsforordninger og/eller af de i fællesskabsretten gældende almindelige retsprincipper.

14. Bostock gør navnlig gældende, at det følger af fællesskabsretten, at de grundlæggende principper er bindende for medlemsstaterne, at disse principper omfatter forbuddet mod forskelsbehandling og ejendomsrettens ukrænkelighed, at regler om erstatning for mælkekvoter er omfattet af fællesskabsretten, og at medlemsstaterne derfor er forpligtet til at overholde disse principper, når de udsteder nationale regler om erstatning til forpagtere. Det følger efter Bostock's opfattelse af EØF-traktatens artikel 5, at medlemsstaterne er forpligtet til at sikre fuldstændig anvendelse af fællesskabsretten, og at denne forpligtelse påhviler både administrative organer og nationale retter. Det følger ligeledes efter Bostock's opfattelse af fællesskabsretten, at lovgiver er forpligtet til at ændre national lovgivning, hvis Domstolen har fastslået, at den er uforenelig med traktaten.

15. Der kan indledningsvis være grund til at fastslå, at en bekræftende besvarelse af det forelagte spørgsmål ikke kan udledes af bestemmelserne i de forordninger, der konkret henvises til i spørgsmålet. Det drejer sig om Rådets forordning nr. 856/84, der ved en ændring af forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter indførte den bestemmelse, der er grundlaget for mælkekvoteordningen, om Rådets forordning nr. 857/84, der indeholder de grundlæggende regler om mælkekvoteordningen, og om Kommissionens forordning nr. 1371/84, der indeholder gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 857/84. Der kan ikke i disse forordninger findes grundlag for at fastslå en pligt for medlemsstaterne til at indføre en beskyttelse af forpagterens økonomiske interesser ved forpagtningsforholdets ophør. Der er som nævnt enkelte bestemmelser i forordning nr. 857/84, der i givet fald vil kunne indebære en beskyttelse af forpagternes økonomiske interesser, men det drejer sig om bestemmelser, som medlemsstaterne kan, men ikke skal gennemføre. Hvis der af forordningens system kan udledes noget af betydning for besvarelsen af det forelagte spørgsmål, må det efter min mening tværtimod være, at det er overladt til de enkelte medlemsstater at tage stilling til, om og i givet fald i hvilket omfang forpagternes økonomiske interesser skal beskyttes.

16. Der kan i denne forbindelse være grund til at nævne, at Rådets forordning nr. 857/84 er ophævet og afløst af Rådets forordning nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter [7]. Denne forordning ændrer i et vist omfang de principper i forordning nr. 857/84, der er af betydning for en sag som den foreliggende.

7 — EFT L 405, s. 1.

Princippet om, at mælkekvoten ved ændringer af ejer- eller brugerforhold følger jorden, er gentaget i forordningens artikel 7, stk. 1. Denne bestemmelse suppleres af en ny bestemmelse i artikel 7, stk. 2, der har følgende indhold:

»Såfremt der ikke findes nogen aftale mellem parterne, eller hvis forpagtningskontrakter udløber uden at kunne fornyes på tilsvarende betingelser, eller i situationer, der har tilsvarende retsvirkninger, overdrages de referencemængder, der er til rådighed for de pågældende bedrifter, helt eller delvis til de producenter, der overtager dem, efter bestemmelser, som medlemsstaterne har fastsat eller skal fastsætte, under hensyntagen til parternes legitime interesser.«

En tilsvarende pligt til hensyntagen til »parternes legitime interesser« indeholdes i forordningens artikel 8, der fastlægger regler svarende til dem, der fandtes i artikel 4 i forordning nr. 857/84.

Kommissionen nævnte under den mundtlige forhandling, at disse nye bestemmelser skal ses på baggrund af Wachauf-dommen.

Der er ikke i den foreliggende sag anledning til at tage stilling til retsvirkningerne af de nye bestemmelser. Det må være tilstrækkeligt at fastslå, at der af den nye forordning formentlig kan udledes en ganske vist noget ubestemt pligt for medlemsstaterne til i en situation som den foreliggende at fastsætte regler, der indebærer en hensyntagen til parternes, herunder forpagternes, legitime interesser.

De nye bestemmelser kan efter min mening ikke bruges som et væsentligt fortolkningsbidrag ved afgørelsen af det, der er det afgørende spørgsmål i den foreliggende sag, nemlig om der af de i fællesskabsretten gældende principper for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder kan udledes en positiv pligt for medlemsstaterne til at beskytte forpagternes økonomiske interesser i forbindelse med forpagtningsforholdets ophør. En sådan pligt følger nu så vidt ses udtrykkeligt af en af Rådet udstedt forordning, men det kan ikke heraf sluttes, at pligten ikke allerede kan have været gældende tidligere på grund af fællesskabsrettens almindelige principper for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder. De nye bestemmelser kan være udtryk for, at Rådet har ment, at det var nødvendigt udtrykkeligt at fastslå en sådan forpligtelse for medlemsstaterne, men de kan også blot være udtryk for, at det efter Rådets opfattelse er fundet rigtigt udtrykkeligt at fastslå denne pligt, selv om den allerede måtte følge af fællesskabsrettens almindelige principper.

17. Inden jeg går over til at drøfte spørgsmålet, om der i tilfælde af forpagtningens ophør for medlemsstaterne kan udledes forpligtelser på grundlag af de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder, finder jeg det hensigtsmæssigt for det første at

redegøre for Domstolens dom i Wachaufsagen, og for det andet kort at drøfte det materielle indhold af den forpligtelse til at beskytte forpagternes interesser, der kan udledes af de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder.

Wachauf-sagen

18. De præjudicielle spørgsmål i Wachaufsagen var forelagt af en tysk ret. Wachauf havde drevet en landbrugsbedrift som forpagter. Bortforpagteren havde opsagt forpagtningsaftalen. I forbindelse hermed ansøgte Wachauf om godtgørelse for endelig opgivelse af mælkeproduktionen i henhold til de gældende tyske regler herom. Myndighederne afslog ansøgningen, fordi bortforpagteren nægtede at give samtykke hertil, hvilket efter de tyske regler var en betingelse for at imødekomme ansøgningen. Den tyske ret tog udgangspunkt i det faktum, at den bortforpagtede ejendom ved forpagtningens start ikke havde været indrettet til mælkeproduktion, og at det var Wachauf, der i forpagtningsperioden havde skabt grundlaget for en mælkeproduktion på bedriften. Den tyske ret var i tvivl om, hvorvidt de relevante fællesskabsregler, hvorefter mælkekvoten overgår til bortforpagteren (mælkekvoten følger jorden), under sådanne omstændigheder var anvendelige. Domstolen besvarede de forelagte spørgsmål ved at fastslå, at forordningens almindelige regler også fandt anvendelse i en situation som Wachauf's. Den tyske ret havde imidlertid i sin forelæggelseskendelse henvist til, at et sådant resultat var urimeligt, når bortforpagteren aldrig havde produceret mælk eller deltaget i opbygningen af en mælkeproduktionsbedrift, idet forpagteren herved ville blive frataget udbyttet af sin arbejdsindsats uden nogen erstatning, hvilket ville være i strid med den tyske forfatning.

Domstolen tog stilling til denne opfattelse ved indledningsvis i dommens præmis 17 og 18 at henvise til sin faste praksis, hvorefter grundrettighederne hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte, og kort at redegøre for indholdet af de i denne forbindelse relevante grundrettigheder. Den fortsatte i præmis 19 med at fastslå, at »fællesskabsbestemmelser, der bevirker, at forpagteren ved forpagtningens udløb uden erstatning fratages udbyttet af sin arbejdsindsats og af de investeringer, som han har foretaget i den forpagtede bedrift, er uforenelige med de i fællesskabsretten gældende principper for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder«, og at »disse principper også er bindende for medlemsstaterne, når disse gennemfører fællesskabsbestemmelserne ...«. Den redegjorde herefter i præmis 20 og 21 for indholdet af bestemmelserne i artikel 7, stk. 4, og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 857/84, og fastslog i præmis 22, »at de omhandlede fællesskabsbestemmelser giver de kompetente nationale myndigheder den fornødne frihed ved anvendelsen heraf, således at de kan tilgodese principperne om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, nemlig enten ved at give forpagteren mulighed for at beholde referencemængden helt eller delvis, hvis

han ønsker at fortsætte med sin mælkeproduktion, eller ved at yde ham godtgørelse, såfremt han forpligter sig til endeligt at ophøre med en sådan produktion«. Den konstaterede herefter i præmis 23: »Argumentet om, at der består en modsætning mellem den pågældende lovgivning og kravene om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder i fællesskabsretssystemet, kan derfor ikke lægges til grund.«

19. Det er klart, at der er væsentlige forskelle mellem Wachauf-sagen og den foreliggende sag. Wachauf-sagen vedrørte anvendelsen af regler vedrørende godtgørelse i forbindelse med definitiv opgivelse af mælkeproduktionen. I den foreliggende sag undlod Bostock på forhånd at ansøge om en sådan godtgørelse, fordi han, efter det oplyste med rette, anså det for udelukket at kunne gøre brug af den britiske ophørsordning. I Wachauf-sagen var der tale om, at forpagtningsaftalen blev opsagt af bortforpagteren, mens det i Bostock-sagen var således, at Bostock var den, der bragte forpagtningsaftalen til ophør. I Wachauf-sagen var mælkeproduktionen på bedriften i fuldt omfang etableret af forpagteren, mens Bostock alene forøgede den mælkeproduktion, der allerede var på bedriften ved forpagtningsforholdets start.

Disse forskelle betyder for en umiddelbar betragtning, at der var større behov for konkret at beskytte Wachauf's interesser, end der er for at beskytte Bostock's interesser.

Forskellene skal dog næppe tillægges afgørende vægt ved besvarelsen af det spørgsmål, der er forelagt i den foreliggende sag. Spørgsmålet vedrører, om der af fællesskabsrettens generelle retsprincipper kan udledes en pligt for medlemsstaterne til at vedtage regler om beskyttelse af forpagternes økonomiske interesser svarende til dem, der fremgår af Agriculture Act 1986, og der synes ikke i Agriculture Act 1986 at være lagt afgørende vægt på de forskelle, der findes mellem Wachauf's og Bostock's situationer.

20. Den væsentlige præmis for det forelagte spørgsmål er utvivlsomt Domstolens udtalelse i Wachauf-dommens præmis 19, hvorefter der af de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder kan udledes en pligt til at beskytte forpagternes økonomiske interesser, og at denne pligt også gælder for medlemsstaterne, når disse gennemfører fællesskabsbestemmelserne.

Det materielle indhold af den i Wachauf-sagen fastslåede grundrettighed

21. Det følger af Wachauf-dommen, at de i fællesskabsretten gældende principper for beskyttelse af grundrettigheder indebærer, at der skal gives en forpagter erstatning, hvis han ved forpagtningens ophør »fratages udbyttet af sin arbejdsindsats og af de investeringer, som han har foretaget i den forpagtede bedrift«.

22. Der kan være grund til at nævne, at Kommissionen og den britiske regering under sagen havde gjort gældende, at en mælkekvote ikke er andet end en markedsreguleringsmekanisme, der ikke kan anses som et immaterielt formuegode, der giver anledning til ejendomsrettigheder.

Generaladvokat Jacobs kommenterede i sit forslag til afgørelse i sagen dette synspunkt på følgende måde: »Selv om denne opfattelse eventuelt svarer til hensigterne bag fællesskabslovgivningen, svarer den efter min opfattelse ikke til de økonomiske realiteter. Ser man på en kvotes karakter fra et producentsynspunkt, er det klart, at den i realiteten udgør en slags tilladelse til at producere en vis mængde (mælk) til en mere eller mindre garanteret pris uden at risikere sanktioner (tillægsafgiften. I et marked, der er blevet nærmest lammet ved indførelsen af kvoterne, har en sådan 'tilladelse' nødvendigvis en økonomisk værdi. Værdien viser sig først og fremmest ved en forhøjelse af mælkeproduktionsbedrifternes forpagtningsværdi og ejendomsværdi.« (Punkt 25).

Generaladvokat Jacobs havde forinden fastslået følgende: »... [Det er] efter min opfattelse klart, at princippet om overholdelse af den private ejendomsret altid skal iagttages ved gennemførelsen af mælkekvotelovgivningen ... Denne analyse kan efter min opfattelse anvendes på det immaterielle gode, som en mælkekvote er, idet denne med god ret kan siges at have en egen økonomisk værdi; i overensstemmelse med denne analyse kan der, mener jeg, meget vel forekomme tilfælde, hvor det forhold, at forpagteren definitivt mister udnyttelsen af kvoten og dens værdi ved forpagtningsaftalens udløb, kan anses som en ekspropriationsforanstaltning.« (Punkt 24).

Det må kunne lægges til grund, at Domstolen i sin dom i Wachauf-sagen i hvert fald i et vist omfang har lagt samme analyse til grund som den, der fremgår af generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse.

Det må imidlertid også fastslås, at Domstolen har indskrænket sig til at fastslå et generelt princip, hvoraf det efter min mening ikke er muligt uden videre at udlede de nærmere betingelser for, hvornår der skal gives erstatning, og hvilke principper der skal gælde for erstatningsudmålingen.

Dette svarer da også til udtalelser i generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse, hvori det bl. a. anføres: »Såfremt den ovenstående analyse er korrekt, *kan* der forekomme tilfælde, hvor det forhold, at en medlemsstat ikke har indført en økonomisk godtgørelse, indebærer en overtrædelse af princippet om overholdelse af ejendomsretten.« (Her fremhævet) (punkt 27), og hvor det i øvrigt udtales: »Det påhviler naturligvis den nationale ret i det konkrete tilfælde at afgøre, om og i hvilket omfang der skal tages hensyn til forpagterens interesser i kvoten. Efter min opfattelse bør Domstolen ikke inden for rammerne af denne sag forsøge at præcisere, hvilken slags forhold de nationale retter bør tage i betragtning.« (Punkt 30).

23. Da der i den foreliggende sag spørges, om det følger af fællesskabsrettens grundrettigheder, at medlemsstaterne er forpligtede til at vedtage regler svarende til Agriculture Act 1986, er der heller ikke i denne sag grund til nærmere at drøfte det materielle indhold af den af Domstolen fastslåede grundrettighed. Det må nemlig kunne lægges til grund, at Agriculture Act 1986 giver forpagterne en beskyttelse, som opfylder de krav, der følger af den af Domstolen fastslåede grundrettighed.

Der er da heller ikke i den foreliggende sag rejst tvivl om lovligheden efter fællesskabsretten af de konkret vedtagne regler. Tvisten angår alene, om regler svarende til de i 1986 fastsatte også skulle have været vedtaget for perioden inden 1986-reglernes ikrafttræden.

24. Til trods herfor kan der dog være grund til at gøre to bemærkninger om det materielle indhold af grundrettigheden, der kan være af relevans for det tilfælde, at Domstolen måtte finde, at det af fællesskabsretten følger, at medlemsstaterne har en generel forpligtelse til at vedtage regler, der beskytter forpagternes økonomiske interesser.

For det første, at det ikke kan overlades til de nationale myndigheder og domstole at fastlægge det materielle indhold af grundrettigheden. Det er muligt og sandsynligt, at de vil have et vist skøn med hensyn til den nærmere udformning af de regler, der skal beskytte forpagternes interesser, men det må i sidste instans være Domstolen, der fastlægger grænserne for dette skøn — hvilket næppe bliver en helt let opgave.

25. For det andet bør det for den gode ordens skyld nævnes, at der må gives den britiske regering medhold i, at det forekommer udelukket at give den af Domstolen fastslåede grundrettighed et sådant indhold, at den forpligter til gennemførelse af et sæt regler, der netop svarer til de i Det Forenede Kongerige gennemførte. Medlemsstaterne måtte i givet fald også kunne gennemføre en tilstrækkelig beskyttelse af forpagternes økonomiske interesser ved vedtagelse af regler, der ikke i snæver forstand kan siges at svare til reglerne i Agriculture Act 1986.

Dette er imidlertid efter min mening ikke afgørende i den foreliggende sags sammenhæng. En bekræftende besvarelse af det foreliggende spørgsmål ville nemlig i givet fald kunne begrundes med, at Agriculture Act 1986 under alle omstændigheder udgør en tilstrækkelig opfyldelse af den påståede pligt til efter fællesskabsretten at beskytte grundrettighederne, og at det derfor må følge af forbuddet i traktatens artikel 40 mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter, at Agriculture Act 1986's regler også må være gældende for de landmænd, der på grund af lovens ikrafttrædelsestidspunkt ikke direkte har kunnet påberåbe sig lovens bestemmelser.

Er de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder bindende for medlemsstaterne i en situation som den foreliggende?

26. Det afgørende spørgsmål må derfor være, om den grundlæggende præmis for denne argumentation — nemlig at der efter fællesskabsretten gælder en pligt for medlemsstaterne til at beskytte forpagternes interesser — er rigtig.

27. Bostock er som nævnt af den opfattelse, at denne præmis allerede kan udledes af dommen i Wachauf-sagen, hvori det fastslås, at de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder »også er bindende for medlemsstaterne, når disse gennemfører fællesskabsbestemmelserne«. Den britiske regering gør gældende, at der ikke kan udledes en sådan generel forpligtelse for medlemsstaterne og henviser i denne forbindelse til, at dommen i Wachauf-sagen alene kan forstås således, at der opstår en pligt for medlemsstaterne, når disse gennemfører fællesskabsbestemmelser, der konkret er forudset i fællesskabsforordninger. Kommissionen er — så vidt jeg har forstået den — af den opfattelse, at der ikke efter fællesskabsretten gælder en generel forpligtelse for medlemsstaterne til at beskytte forpagternes grundrettigheder, men at en sådan pligt til gengæld opstår, når medlemsstaterne udsteder regler, hvis formål eller virkning kan være at beskytte forpagternes økonomiske interesser.

28. Generaladvokat Jacobs gav i sit forslag til afgørelse i Wachauf-sagen udtryk for, at der af fællesskabsretten kan udledes en forpligtelse for medlemsstaterne til at beskytte forpagternes interesser, også selv om medlemsstaterne ikke har gjort brug af mulighederne for at fastsætte regler som forudset i artikel 4, stk. 1, og artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84. Han foreslog således Domstolen at besvare de forelagte spørgsmål ved bl. a. at fastslå: »Den principielle beskyttelse af ejendomsretten i henhold til Fællesskabets retsorden indebærer, at medlemsstaterne skal drage omsorg for, at ejeren yder en økonomisk godtgørelse til en forpagter, der ved ophøret af forpagtningen vedrørende bedriften fortaber retten til at udnytte kvoten, såfremt det under hensyn til forpagterens særlige situation må antages, at princippet om ejendomsrettens beskyttelse vil blive krænket, hvis der ikke kan ydes erstatning.« (Punkt 31, nr. 4) [8].

29. Domstolens dom i Wachauf-sagen kan efter min mening ikke tages til indtægt for, at det af de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder følger, at der påhviler medlemsstaterne en pligt til at gennemføre en generel beskyttelse af forpagternes økonomiske interesser i forbindelse med mælkekvoterne. Domstolen fastslog som nævnt, at de omhandlede fællesskabsbestemmelser giver de nationale myndigheder den fornødne frihed til ved deres anvendelse at tilgodese principperne om beskyttelse af grundrettighederne, nemlig enten ved at give forpagteren mulighed for at medtage mælkekvoten

8 — Denne opfattelse gentog han i sit forslag til afgørelse i den i note 2 nævnte Posthumus-sag, se navnlig punkt 19-22.

helt eller delvis, hvis han ønsker at fortsætte med sin mælkeproduktion, eller ved at yde ham godtgørelse, såfremt han forpligter sig til endeligt at ophøre med en sådan produktion, og at der derfor ikke består en modsætning mellem disse fællesskabsregler og kravene om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder i fællesskabsretssystemet. Domstolens udtalelse om, at de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder er bindende »for medlemsstaterne, når disse gennemfører fællesskabsbestemmelserne«, var en af de præmisser, der var nødvendige for, at Domstolen nåede til dette resultat og må formentlig alene forstås som en henvisning til, at den anførte pligt gælder, når medlemsstaterne gennemfører regler på grundlag af en udtrykkeligt fastsat hjemmel hertil i fællesskabsretten [9].

30. Det vil dog på den anden side ikke være rigtigt at lægge til grund, at Domstolen i Wachauf-dommen tog stilling til det i den foreliggende sag rejste spørgsmål.

Dette må afgøres på grundlag af Domstolens almindelige praksis vedrørende de retsvirkninger, de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder har i medlemsstaterne.

Der kan være grund til indledningsvis at erindre om, at Domstolen i sin dom af 18. juni 1991 i sag C-260/89, ERT [10] fastslog

— for det første, at »disse grundrettigheder hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte«, og

— for det andet, at »i den forbindelse lægger Domstolen de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt (jf. bl.a. dom af 14.5.1974, sag 4/73, Nold, Sml. s. 491, præmis 13). Den europæiske menneskerettighedskonvention er herved af særlig betydning (jf. bl.a. dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18). Det følger heraf, som Domstolen har bekræftet det i dom af 13. juli 1989 (sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 19), at foranstaltninger, som er uforenelige med overholdelsen af de ved konventionen anerkendte og sikrede menneskerettigheder, ikke er tilladte i Fællesskabet.« (Præmis 41).

9 — Domstolens dom i Posthumus-sagen (se note 2) er muligvis udtryk for den opfattelse, at der ikke gælder en generel pligt for medlemsstaterne til på grundlag af fællesskabsretten at beskytte forpagternes økonomiske interesser. Denne sag vedrørte en tvist mellem forpagterne af en landbrugsbedrift og køberen af en mindre del af denne bedrift, hvor det forelagte spørgsmål navnlig angik beregningen af størrelsen af den mælkekvote, som køberen påstod overført til sig. Den forelæggende ret havde under henvisning til Wachauf-dommen nævnt, at det kunne stride mod forpagternes rettigheder, hvis den forholdsmæssige del af mælkekvoten blev overført til køberen. Generaladvokat Jacobs gjorde som nævnt gældende, at det påhviler de nationale retsordener at beskytte forpagternes rettigheder i denne forbindelse. Domstolen undlod at tage stilling til dette spørgsmål og afgjorde sagen ved en fortolkning af den relevante forordningsbestemmelse, der fastlagde kriterierne for fordelingen af mælkekvoten.

10 — Sml. I, s. 2925.

Der kan ligeledes være grund til at erindre om, at Domstolen først og fremmest har haft anledning til fastslå de grundlæggende rettigheder som en integrerende del af fællesskabsretten med henblik på at sikre, at grundrettighederne bliver respekteret af fællesskabsinstitutionerne under udøvelsen af deres beføjelser i henhold til traktaterne. Domstolen, der efter traktatens artikel 164 »skal værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af denne traktat«, må nødvendigvis sikre, at de grundlæggende rettigheder respekteres af Fællesskabets institutioner. Det er i denne henseende særligt vigtigt, at de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder har deres grundlag, ikke alene i »internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt«, men også i »de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne«.

31. De i fællesskabsretten gældende grundrettigheder kan efter Domstolens faste praksis ikke anvendes til prøvelse af lovligheden af national lovgivning, der ligger uden for fællesskabsretten. Domstolen har således i dommen i ERT-sagen fastslået: »Ifølge praksis (jf. dom af 11.7.1985, forenede sager 60/84 og 61/84, Cinéthèque, Sml. s. 2605, præmis 26, og af 30.9.1987, sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719, præmis 28) har Domstolen ikke kompetence til at afgøre, om nationale retsforskrifter, som ikke omfattes af fællesskabsretten, er forenelige med den europæiske menneskerettighedskonvention.« (Præmis 42). Domstolen har gentaget dette i præmis 31 i sin dom af 4. oktober 1991 i sag C-159/90, Grogan [11].

11 — Sml. I, s. 4685.

Domstolen har fastslået, at medlemsstaternes lovgivning kan vurderes på grundlag af de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder i det mindste i to situationer, nemlig for det første i de tilfælde, hvor den nationale lovgivning gennemfører fællesskabsregler (præmis 19 i Wachauf-dommen), og for det andet, men mere indirekte, i de tilfælde, hvor en traktatbestemmelse, der gør undtagelse fra princippet om fri bevægelighed, påberåbes af en medlemsstat med henblik på at retfærdiggøre en restriktion af den frie bevægelighed, der følger af medlemsstatens lovgivning. Den mere indirekte betydning af de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder i den sidste gruppe tilfælde følger af det forhold, at Domstolen benytter grundrettighederne til at foretage en indskrænkende eller udvidende fortolkning af de i Traktaten fastsatte undtagelser fra princippet om fri bevægelighed [12].

32. Det afgørende spørgsmål i den foreliggende sag er, om regler som de, der er blevet

12 — I præmis 43 i ERT-dommen fastslog Domstolen således: »Når en medlemsstat påberåber sig artikel 56 og 66 for at begrunde retsforskrifter, som kan begrænse den frie udveksling af tjenesteydelser, skal denne begrundelse, som er hjemlet i fællesskabsretten, fortolkes i lyset af de almindelige retsgrundsætninger, herunder grundrettighederne.«
Domstolen fastslog i sin dom af 25.11.1986 i de forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch (Sml. s. 3503), at forbuddet mod forskelsbehandling i tTraktatens artikel 40, stk. 3, blot er et særligt udtryk for det generelle lighedsprincip, som udgør et af fællesskabsrettens grundlæggende principper, og at »bestemmelsen omfatter alle foranstaltninger vedrørende de fælles markedsordninger, uanset hvilken myndigheder der træffer dem. Den er følgelig bindende for medlemsstaterne, når de gennemfører markedsordningen.« (Præmis 8 og 9).
Generaladvokat Jacobs har i sit forslag til afgørelse i sag C-168/91, Konstantinidis (endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser), givet udtryk for den opfattelse, at en arbejdstager eller en selvstændig erhvervsdrivende, der gør brug af traktatens artikel 48,52 og 59 med henblik på beskæftigelse eller erhvervsudøvelse i en anden medlemsstat, er »berettiget til at gå ud fra, at han, lige meget hvor han tager hen for at tjene til livets ophold i Det Europæiske Fællesskab, vil blive behandlet i overensstemmelse med en fælles kodeks af grundlæggende værdier, især de, der er fastsat i den europæiske menneskerettighedskonvention.« (Punkt 46). Domstolen undlod i sin dom af 30.3.1993 at tage stilling til dette forslag, der efter min mening er for vidtgående.

vedtaget i Agriculture Act 1986, er så tæt knyttede til fællesskabsretten, at de »omfattes af fællesskabsretten«. Spørgsmålet er principielt vigtigt, fordi det er afgørende for kompetencefordelingen mellem Domstolen og nationale retter for så vidt angår beskyttelsen af grundrettighederne, og spørgsmålet er også vanskeligt. Spørgsmålet ligger inden for et område, hvor Domstolen bør træde varsomt. Tilsvarende spørgsmål kan opstå i de mest forskellige sammenhænge, og det er vigtigt, at Domstolen udvikler sin praksis i lyset af de sager, der bliver forelagt.

33. Det er i den foreliggende sag væsentligt, at fællesskabslovgiver ikke i forbindelse med udstedelsen af mælkekvoteordningen i 1984 fastslog, at der gælder en generel pligt for medlemsstaterne til at beskytte forpagternes økonomiske interesser i forbindelse med mælkekvoterne.

Det er med rette, at Kommissionen i sit mundtlige indlæg gav udtryk for, at medlemsstaterne udtrykkeligt er givet et skøn, og at fællesskabslovgivningen i det væsentlige er tavs vedrørende bortforpagteres og forpagteres respektive interesser, således at det overlades til national ret at foretage afvejningen i overensstemmelse med hver enkelt medlemsstats nationale traditioner.

Der er gode grunde til at overlade denne opgave til medlemsstaternes retssystemer. Det forekommer mig hverken nødvendigt eller rigtigt at fastslå, at medlemsstaterne på dette område skal respektere de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder.

At et retligt problem er opstået som følge af vedtagelsen af fællesskabsregler, er efter min mening ikke i sig selv tilstrækkeligt til at indebære, at den løsning, de nationale myndigheder giver problemet, nødvendigvis skal respektere de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder. Sådanne problemer kan og bør som udgangspunkt løses inden for rammerne af de nationale retssystemer i overensstemmelse med de løsninger, der i medlemsstaterne gælder for tilsvarende problemer opstået på grundlag af national lovgivning.

Det er i en situation som den foreliggende mest nærliggende, at retssubjekterne får beskyttet deres rettigheder inden for det enkelte nationale retssystems rammer. Der er ikke nogen grund til at mene, at medlemsstaternes retssystemer ikke kan løse denne opgave på betryggende vis. Det er ikke uden betydning i denne sammenhæng, at Fællesskabets medlemsstater alle er stater, hvis retsordener bygger på retsstatsprincippet, og som er forpligtet til at respektere de grundrettigheder, der er fastslået i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Det er tillige i denne forbindelse vigtigt, at de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder har deres grundlag i medlemsstaternes fælles forfatningsretlige traditioner — netop fordi de skal bruges som grundlag for at vurdere lovligheden af fællesskabsrettens regler, der skal gælde ensartet i alle medlemsstater — og at dette grundlag for de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder kan gøre dem mindre egnede til anvendelse i de tilfælde, hvor de alene skal bruges til at vurdere lovligheden af regler, der er vedtaget i de enkelte medlemsstater.

34. Hertil kommer, at det modsatte resultat efter min mening ikke kan begrundes i nødvendigheden af at sikre en ensartet og effektiv anvendelse af de relevante fællesskabsregler om mælkekvotesystemet. Fællesskabslovgiver har på dette område i ganske vidt omfang overladt det til medlemsstaterne i overensstemmelse med de særlige forhold, der gælder i disse, at gennemføre forordningernes regler, og der er da også i de forskellige medlemsstater valgt ganske forskellige løsninger inden for de i fællesskabsforordningerne fastlagte rammer.

35. Kommissionen finder som nævnt, at det ikke af fællesskabsforordningerne eller af de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder kan udledes, at der gælder en positiv pligt for medlemsstaterne til at fastsætte regler, der beskytter forpagternes økonomiske interesser i forbindelse med forpagtningens ophør. Kommissionen gør derimod gældende, at der gælder noget andet, når medlemsstaterne fastsætter regler, hvis formål og virkning netop er en sådan beskyttelse. Hvis medlemsstaterne fastsætter sådanne regler, skal de ifølge Kommissionen respektere de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder. Det er et forståeligt synspunkt. Det er efter min mening imidlertid ikke holdbart. Det er næppe et afgørende argument mod Kommissionens opfattelse, at det kan forekomme mindre logisk, at en medlemsstat, der overhovedet ikke fastsætter regler om beskyttelse af forpagternes økonomiske interesser, ikke herved handler i strid med de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder, mens en medlemsstat, der dog i sin lovgivning søger at fastsætte visse beskyttelsesregler, i fuldt omfang skal respektere disse. Til gengæld kan Kommissionens synspunkt i hvert fald ikke føre længere end til at kunne begrunde et krav om, at de regler, der konkret vedtages, skal have et indhold, der respekterer de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder. Det er imidlertid i denne forbindelse ubestridt, at de regler, der blev fastsat i Det Forenede Kongerige i 1986, havde et indhold, der respekterede fællesskabsrettens krav om beskyttelse af forpagternes arbejdsindsats mv. Tvisten går ikke på reglernes indhold, men på deres tidsmæssige anvendelse. De britiske myndigheder bebrejdes alene, at de ikke straks fra mælkekvoteordningens start fastsatte sådanne beskyttelsesregler. Det forekommer mig ikke muligt at hævde, at de medlemsstater, der slet ikke har fastsat sådanne regler, ikke efter fællesskabsretten er forpligtet hertil, men at de medlemsstater, der senere fastsætter de krævede regler, efter fællesskabsretten skal være forpligtet til at lade sådanne regler gælde straks fra indførelsen af mælkekvoteordningen.

36. Sammenfattende er det herefter min opfattelse, at det hverken af de relevante fællesskabsforordninger eller af de i fællesskabsretten gældende grundrettigheder kan udledes, at der gælder en pligt for medlemsstaterne til ved forpagtningens ophør at beskytte forpagternes økonomiske interesse for så vidt angår de dem tildelte mælkekvoter. Denne beskyttelse må opnås inden for de enkelte medlemsstaters retssystemer i overensstemmelse med de i disse stater gældende forfatningsretlige regler.

37. Det er i sagen — herunder af Kommissionen — gjort gældende, at det skal overvejes, om forbuddet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, og det i fællesskabsretten gældende lighedsprincip indebærer, at forpagtere, hvis forpagtningsforhold ophørte i perioden mellem april 1984 og september 1986, kan støtte ret på reglerne i Agriculture Act 1986. Dette spørgsmål må efter min mening besvares benægtende. Agriculture Act 1986 blev som netop fastslået ikke udstedt til opfyldelse af en fællesskabsretlig pligt til at beskytte forpagternes økonomiske interesser, og *isoleret set* kan det i fællesskabsretten gældende princip om ligebehandling ikke føre til en pligt for de nationale lovgivere til at give regler, der beskytter forpagtere, anvendelse fra et bestemt tidspunkt. Den nationale lovgiver har i den foreliggende sag undladt at give loven tilbagevirkende kraft og har herved handlet i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, der tilsiger, at love kun undtagelsesvis gives tilbagevirkende kraft, og kun når lovens formål gør det nødvendigt, og når der tages behørigt hensyn til de berettigede forventninger hos dem, der har handlet i tillid til eksisterende regler. Det er vanskeligt at forestille sig omstændigheder, hvor ligebehandlingsprincippet krænkes, fordi lovgiver ikke har givet regler tilbagevirkende kraft, og det er i hvert fald efter min mening således, at sådanne omstændigheder ikke foreligger i en situation som den foreliggende.

Ligebehandlingsprincippet kan således ikke ændre det ovenfor anførte resultat.

Det andet spørgsmål

38. Det andet præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af High Court, har følgende indhold:

»Når der ikke findes nationale foranstaltninger med det ovenfor under a) omhandlede indhold, skal forordning nr. 804/68, forordning nr. 857/84, forordning nr. 1371/84 og/eller fællesskabsrettens almindelige principper da fortolkes således, at de under de ovenfor beskrevne omstændigheder giver en forpagter et direkte anvendeligt krav på erstatning af bortforpagteren?«

39. Svaret på dette spørgsmål følger reelt af besvarelsen af det første spørgsmål. Det er

klart, at de relevante fællesskabsforordninger ikke indeholder regler, der kan påberåbes som retsgrundlag for et erstatningskrav fremsat af forpagtere i sager anlagt mod bortforpagtere i anledning af mistede mælkekvoter, og hvis de i fællesskabsretten gældende principper for beskyttelse af grundrettighederne ikke kan påberåbes som pligtskabende over for medlemsstaternes myndigheder, kan de end mindre påberåbes som pligtskabende i sager mellem forpagtere og bortforpagtere. Der er derfor ikke anledning til at tage stilling til det i øvrigt principielt vigtige og vanskelige spørgsmål, om de i fællesskabsretten gældende principper for beskyttelse af grundrettighederne i givet fald kan påberåbes som pligtskabende i sager mellem private og ikke kun i sager mellem private og de myndigheder, der er grundrettighedernes principale adressater.

Forslag til afgørelse

40. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare de af High Court of Justice forelagte spørgsmål således:

— Der kan ikke af Rådets forordning nr. 804/68, nr. 857/84 og Kommissionens forordning nr. 1371/84 eller af fællesskabsrettens almindelige principper udledes en pligt for medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger som dem, der blev truffet af Det Forenede Kongerige ved Agriculture Act 1986 vedrørende forpagteres ret til at kræve erstatning fra bortforpagtere.

— De nævnte forordninger og fællesskabsrettens almindelige principper kan ikke fortolkes således, at forpagtere kan støtte ret direkte på dem som grundlag for erstatningskrav over for bortforpagtere.