DOMSTOLENS DOM (femte afdeling)
25. november 1986 *

I de forenede sager 201 og 202/85,

angående en anmodning, som storhertugdømmet Luxembourgs Conseil d'Etat i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager

1) **Marthe Klensch**, enke efter Kipgen, erhvervsdrivende under firmanavnet Laiterie Ekabe, Eschweiler,

2) **Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola**, Stolzembourg,

3) **Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Corelux**, Berdorf,

mod

statssekretæren for landbrug og vinavl, tilvarslet: association agricole Luxlait, Luxembourg (sag 201/85),

og

Société civile Exploitation agricole de Niederterhaff, Bertrange,

mod

statssekretæren for landbrug og vinavl, tilvarslet: Ekabe, Eschweiler (sag 202/85),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 40, stk. 3, samt visse bestemmelser i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 om 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), som

* Processprog: Fransk.

ændret ved Rådets forordning nr. 590/85 af 26. februar 1985 (EFT L 68, s. 1) og Rådets forordning nr. 1305/85 af 23. maj 1985 (EFT L 137, s. 12),

har

DOMSTOLEN (femte afdeling),

sammensat af afdelingsformanden Y. Galmot, dommerne G. Bosco, U. Everling, R. Joliet og J. C. Moitinho de Almeida,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

— Marthe Klensch ved advokat Yves Prussen, Luxembourg,

— de to landbrugssammenslutninger association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière — Procola og Corelux, begge ved advokat Fernand Entringer, Luxembourg,

— landbrugsbedriften société civile Exploitation agricole de Niederterhaff ved advokat Yves Prussen, Luxembourg,

— den luxembourgske regering ved Ferdinand Hoffstetter, konsulent i Ministeriet for landbrug og vinavl,

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Denise Sorasio, Kommissionens juridiske tjeneste,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 27. maj 1986,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. juli 1986,

afsagt følgende

DOM

1 Ved domme af 21. juni 1985, indgået til Domstolen den 1. juli 1985, har storhertugdømmet Luxembourgs Conseil d'Etat i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt fem enslydende præjudicielle spørgsmål i de to forenede sager vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 40, stk. 3, samt visse bestemmelser i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under de sager, som tre mejerivirksomheder, nemlig Marthe Klensch, enke efter Kipgen, erhvervsdrivende under firmanavnet Laiterie EKABE, landbrugssammenslutningerne Procola, Stolzembourg, og Corelux, Berdorf (sag 201/85), samt landbrugsbedriften société civile Exploitation agricole de Niederterhaff, Bertrange (sag 202/85), har anlagt mod statssekretæren for landbrug og vinavl i storhertugdømmet Luxembourg.

3 Sagsøgerne i hovedsagerne har nedlagt påstand om annullation af en række bekendtgørelser, hvorved statssekretæren med henblik på forvaltningen af EF's ordning vedrørende tillægsafgiften på mælk fastsatte referencemængdernes størrelse. Til støtte for deres påstande har sagsøgerne gjort gældende, at der bl. a. foreligger en tilsidesættelse af det i traktatens artikel 40, stk. 3, indeholdte forbud mod forskelsbehandling af producenter og købere og af visse bestemmelser i EF's ordning vedrørende tillægsafgiften på mælk.

4 Vedrørende EF-ordningen, de luxembourgske gennemførelsesbestemmelser samt indlæggene fra parterne i hovedsagerne, den luxembourgske regering og Kommissionen, henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

5 Storhertugdømmet Luxembourg's Conseil d'Etat har udsat hovedsagerne og forelagt Domstolen følgende spørgsmål for at kunne afgøre, om den luxembourgske lovgivning er forenelig med fællesskabsretten:

»1) Er EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, hvorefter de fælles markedsordninger inden for landbruget skal udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter, til hinder for, at en medlemsstat i medfør af artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 vælger det i denne artikels stk. 1 nævnte år som referenceår for fastsættelsen af referencemængden, jfr. artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68, når dette vil indebære en fordel for en bestemt opkøber og dermed for de mælkeproducenter, der leverer til denne opkøber, til skade for de øvrige producenter og for de opkøbere, som disse producenter leverer til?

2) Indeholder artikel 2, stk. 1 og 2, i forordning (EØF) nr. 857/84 hjemmel til, i det tilfælde, hvor en medlemsstat har valgt kalenderåret 1981 som referenceår, at justere den i stk. 1 nævnte referencemængde med en procentsats, som kan varieres i forhold til størrelsen af leverancerne fra visse kategorier af afgiftspligtige, når denne mulighed ifølge stk. 2 udtrykkeligt kun består, såfremt medlemsstaten har valgt kalenderåret 1982 eller kalenderåret 1983 som referenceår?

3) Er en medlemsstat, der har valgt formel B, efter opbygningen af forordning nr. 857/84, navnlig dennes artikel 2, stk. 2, artikel 4, stk. 2, og artikel 8, stk. 1, berettiget til at overføre de individuelle referencemængder hidrørende fra producenter, som ikke har leveret mælk siden 1981 på grund af virksomhedens ophør, til den opkøber, som producenten leverede til tidligere, frem for at føre denne referencemængde tilbage til den nationale reserve?

4) Indeholder forordning (EØF) nr. 857/84, navnlig dennes artikel 4, stk. 2, hjemmel for en medlemsstat til at overføre den individuelle referencemængde for en producent, hvis virksomhed er ophørt, til den sidste opkøbers reserve, tilmed forhøjet med de supplerende mængder fra den nationale reserve?

5) Såfremt det fjerde spørgsmål besvares bekræftende, indeholder forordning (EØF) nr. 857/84 da hjemmel til at overføre nævnte referencemængde til reserven hos den sidste opkøber, som producenten har leveret mælk til i mindst to hinanden påfølgende år?«

Første spørgsmål

6 Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, om forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, er til hinder for, at

en medlemsstat vælger 1981 som referenceår, jfr. artikel 2 i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984, såfremt dette valg indebærer forskelsbehandling af Fællesskabets producenter på statens område.

7 Sagsøgerne i hovedsagen har herom gjort gældende, at på grund af den udvikling, der har fundet sted siden 1981 på markedet for mælk og mejeriprodukter i storhertugdømmet Luxembourg, indebærer valget af 1981 som referenceår en begunstigelse af den vigtigste opkøber, nemlig mejeriet Luxlait, til skade for de øvrige opkøbere. Heroverfor har den luxembourgske regering gjort gældende, at man ved valget af 1981 som referenceår også tog hensyn til, at de luxembourgske mejerier har en forskellig struktur i henseende til medlemmernes produktion. Uanset hvilken formel for tildeling af kvoter man valgte, ville den efter regeringens opfattelse medføre en ujævn byrdefordeling over for de enkelte landbrugsbedrifter, afhængig af bedriftens udviklingstrin. Kommissionen har fremhævet, at medlemsstaternes adgang til at vælge ét ud af flere referenceår, har gjort det muligt for dem at vælge det referenceår, der stemte bedst med deres egen produktionsstruktur og ordning for indsamling af mælk.

8 Det bemærkes, at de fælles markedsordninger, der oprettes til gennemførelse af den fælles landbrugspolitik, ifølge traktatens artikel 40, stk. 3, »skal udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«. Bestemmelsen omfatter alle foranstaltninger vedrørende de fælles markedsordninger, uanset hvilken myndighed, der træffer dem. Den er følgelig bindende for medlemsstaterne, når de gennemfører markedsordningen.

9 Dette gælder så meget mere, som det fremgår af Domstolens faste praksis (jfr. domme af 19. oktober 1977, Ruckdeschel, sagerne 117/76 og 16/77, Sml. s. 1753; Moulins Pont-à-Mousson, sagerne 124/76 og 20/77, Sml. s. 1795), at forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, blot er et særligt udtryk for det generelle lighedsprincip, som udgør et af fællesskabsrettens grundlæggende principper. Ifølge dette princip må ensartede situationer ikke behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet.

10 Medlemsstaterne er altså forpligtet til at iagttage princippet i traktatens artikel 40, stk. 3, når den fælles markedsordning stiller dem over for valget mellem flere mulige gennemførelsesforanstaltninger. Det gælder navnlig, når de har mere end to valgmuligheder, sådan som det er tilfældet i denne sag, hvor de enten kunne vælge mellem referenceåret 1981, på den ene side, og under visse betingelser mellem enten referenceåret 1982 eller 1983, på den anden side.

11 I denne situation kan medlemsstaterne derfor ikke foretage et valg, der direkte eller indirekte på deres område kan medføre en forbudt forskelsbehandling mellem producenterne efter traktatens artikel 40, stk. 3, på grund af særlige forhold på den pågældende medlemsstats marked, navnlig strukturen i landbrugsproduktionen på dens område.

12 Følgelig må det første spørgsmål besvares således, at forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, er til hinder for, at en medlemsstat vælger 1981 som referenceår i henhold til artikel 2 i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984, når dette valg på grund af særlige forhold på den pågældende medlemsstats marked indebærer forskelsbehandling af Fællesskabets producenter.

Andet spørgsmål

13 Det andet spørgsmål er i det væsentlige, om artikel 2 i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 er til hinder for, at en medlemsstat, der i henhold til denne artikel har valgt 1981 som referenceår, fastsætter opkøbernes referencemængde ved at afpasse den mængde mælk, de har opkøbt i 1981, med en procentsats, som kan varieres i forhold til størrelsen af leverancer fra visse kategorier af afgiftspligtige.

14 Det fremgår af selve ordlyden af nævnte artikel 2 i forordning nr. 857/84, at den adgang til at afpasse referencemængderne i forhold til kategorierne af afgiftspligtige, som er indført for at gøre det muligt at tage hensyn til de strukturelle ændringer, der er indtruffet siden 1981, kun gælder for de medlemsstater, der har valgt 1982 eller 1983 som referenceår.

15 Denne fortolkning, som er baseret på selve bestemmelsens ordlyd, stemmer desuden med forordningens opbygning. Som Kommissionen med rette har understreget, giver artikel 2 i forordning nr. 857/84 medlemsstaterne valget mellem to metoder til beregning af referencemængderne. De kan således enten vælge 1981, hvor de så ikke — bortset fra visse særlige tilfælde, der er udtømmende opregnet i forordningen — må tage hensyn til den siden 1981 stedfundne udvikling, eller vælge et referenceår, der ligger nærmere ved ordningens ikrafttrædelsestidspunkt, men skal i så fald tage hensyn til den indtil da stedfundne udvikling mht. produktion og indsamling. Da det drejer sig om to klart adskilte metoder, kan man ikke kombinere dem med hinanden ved at overføre elementer fra den ene til den anden.

16 Det andet spørgsmål må herefter besvares således, at bortset fra de tilfælde, der udtrykkeligt er nævnt i forordningen, er artikel 2 i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 til hinder for, at en medlemsstat, der i henhold til denne artikel har valgt 1981 som referenceår, fastsætter opkøbernes referencemængde ved at afpasse deres indkøb af mælk i 1981 med en procentsats, som kan varieres i forhold til størrelsen af leverancer fra visse kategorier af afgiftspligtige.

Tredje og fjerde spørgsmål

17 Det tredje og fjerde spørgsmål er i det væsentlige, om Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 er til hinder for, at en medlemsstat, der har valgt formel B, overfører de individuelle referencemængder, som hidrører fra en producent, hvis virksomhed er ophørt, til referencemængden hos den opkøber, producenten leverede mælk til på ophørstidspunktet, frem for at føre denne referencemængde tilbage til den nationale reserve, selv om den pågældende producents frie referencemængde er blevet forhøjet med supplerende mængder fra den nationale reserve.

18 Herom gør sagsøgerne i hovedsagerne gældende, at en national lovgivning som den luxembourgske, der tillader overførsel af de individuelle referencemængder fra de bedrifter, der har indstillet virksomheden, til disses mejerier, kan give de pågældende mejeriers leverandører en uberettiget fordel til skade for andre mejeriers leverandører. Heroverfor gør den luxembourgske regering og Kommissionen

gældende, at det efter EF-ordningen er et krav, at opkøbernes referencemængder fastsættes på grundlag af de mængder, der faktisk er indsamlet i referenceåret, medmindre der ved modstående bestemmelse særlig er givet hjemmel til at tage hensyn til senere begivenheder.

19 Det bemærkes, at artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 857/84, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, litra d), i Kommissionens forordning nr. 1371/84 af 16. maj 1984 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11), bestemmer, at der ved forvaltningen af formel B skal foretages en tilpasning af køberens referencemængde, bl. a. for at tage hensyn til de tilfælde, hvor producenter skifter fra én opkøber til en anden, uden at dette i øvrigt berører medlemsstaternes adgang til at bestemme, at en del af referencemængderne skal føres tilbage til den reserve, der er omhandlet i artikel 5 i forordning nr. 857/84 (den nationale reserve). Herudover bestemmer artikel 4, stk. 1, litra a), og artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 857/84, at referencemængder, der frigøres, fordi medlemsstaterne yder en godtgørelse til producenter, som har forpligtet sig til definitivt at opgive mælkeproduktionen, skal føres tilbage til den nationale reserve.

20 De gældende EF-regler indeholder imidlertid ingen bestemmelser om tilpasning af referencemængderne i det tilfælde, hvor en producent på egen foranledning opgiver mælkeproduktionen. Det må derfor, i mangel af en udtrykkelig bestemmelse herom, undersøges, om denne situation bør sidestilles med de tilfælde, der er omtalt i reglerne.

21 I den forbindelse bemærkes, at som tidligere fastslået af Domstolen i dommen af 13. december 1983 (Kommissionen mod Rådet, sag 218/82, Sml. s. 4063), skal en bestemmelse i den afledte fællesskabsret i videst muligt omfang fortolkes i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, dvs. i det foreliggende tilfælde navnlig i overensstemmelse med det forbud mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter, som er indeholdt i traktatens artikel 40, stk. 3.

22 Såfremt forordningen fortolkes på den måde, at den frie referencemængde hos en producent, der på egen foranledning har indstillet virksomheden, overgår til opkøberen, vil dette indebære en forskelsbehandling af producenter. Det opkøbende

mejeri vil nemlig derigennem kunne uddele referencemængden til de producenter, som er tilsluttet mejeriet, og dermed uberettiget begunstige dem i forhold til de producenter, som er tilsluttet andre opkøbende mejerier. Denne fortolkning vil endvidere medføre, at man binder den producent, der har indstillet virksomheden, men som ønsker at genoptage den, til hans tidligere opkøber og afskærer ham fra at vælge en anden. Dette kan undgås ved at fortolke de nævnte bestemmelser i forordning nr. 857/84 på den måde, at der i medfør af en analogi skal foretages en tilpasning af referencemængderne i det tilfælde, hvor en producent på egen foranledning indstiller virksomheden. Der er ikke i øvrigt under retsforhandlingerne ved Domstolen fremført noget, som kan begrunde en forskellig behandling af den situation, hvor en producent har indstillet virksomheden efter at være tildelt en godtgørelse, og den situation, hvor han på egen foranledning indstiller virksomheden.

23 Disse betragtninger har så meget større gyldighed i det tilfælde, hvor den pågældende producent i medfør af artiklerne 3 eller 4 i forordning nr. 857/84 forud har fået tildelt en supplerende referencemængde, som er afskrevet på den nationale reserve, dvs. navnlig i det tilfælde, hvor det er sket med henblik på gennemførelse af en udviklingsplan.

24 Af disse grunde må det tredje og fjerde spørgsmål herefter besvares med, at Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 er til hinder for, at en medlemsstat, der har valgt formel B, overfører de individuelle referencemængder fra en producent, der har indstillet virksomheden, til referencemængden hos den opkøber, som producenten leverede mælk til på ophørstidspunktet, frem for at føre denne referencemængde tilbage til den nationale reserve.

Femte spørgsmål

25 Da det femte spørgsmål alene er stillet for det tilfælde, at det fjerde spørgsmål besvares bekræftende, er det ufornødent at tage stilling hertil.

Sagens omkostninger

26 De udgifter, der er afholdt af den luxembourgske regering og Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (femte afdeling),

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af storhertugdømmet Luxembourg's Conseil d'Etat ved domme af 21. juni 1985, for ret:

1) **Forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, er til hinder for, at en medlemsstat vælger 1981 som referenceår i henhold til artikel 2 i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984, når dette valg på grund af særlige forhold på den pågældende medlemsstats marked indebærer forskelsbehandling af Fællesskabets producenter.**

2) **Bortset fra de tilfælde, der udtrykkeligt er nævnt i forordningen, er artikel 2 i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 til hinder for, at en medlemsstat, der i henhold til denne artikel har valgt 1981 som referenceår, fastsætter opkøbernes referencemængde ved at afpasse deres indkøb af mælk i 1981 med en procentsats, som kan varieres i forhold til størrelsen af leverancer fra visse kategorier af afgiftspligtige.**

3) **Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 er til hinder for, at en medlemsstat, der har valgt formel B, overfører de individuelle referencemængder fra en producent, der har indstillet virksomheden, til referencemængden hos den opkøber, som producenten leverede mælk til på ophørstidspunktet, frem for at føre denne referencemængde tilbage til den nationale reserve.**

Galmot Bosco

Everling Joliet Moitinho de Almeida

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. november 1986.

P. Heim Y. Galmot

Justitssekretær Formand for femte afdeling