DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

13. april 2000 *

I sag C-292/97,

angående en anmodning, som Regeringsrätten (Sverige) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager anlagt af

Kjell Karlsson m.fl.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1), EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) og EF-traktatens artikel 40, stk. 3 (efter ændring nu artikel 34, stk. 2, EF), samt ligebehandlingsprincippet,

* Processprog: svensk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af dommer P.J.G. Kapteyn, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne G. Hirsch (refererende dommer) og H. Ragnemalm,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Kjell Karlsson og Lars-Göran Gustafsson ved advokaterne J. Borgström og C.M. von Quitzow, Jönköping

— den svenske regering ved afdelingschef L. Nordling, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A.M. Alves Vieira og K. Simonsson, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 10. december 1998 er afgivet mundtlige indlæg af Kjell Karlsson, Lars-Göran Gustafsson og Natanael Torarp ved J. Borgström og C.M. von Quitzow og ved P. Bentley, QC, af den svenske regering ved L. Nordling og af Kommissionen ved A.M. Alves Vieira og K. Simonsson,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. januar 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 27. maj 1997, indgået til Domstolen den 8. august 1997, har Regeringsrätten i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1), EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) og EF-traktatens artikel 40, stk. 3 (efter ændring nu artikel 34, stk. 2, EF), samt ligebehandlingsprincippet.

2 Spørgsmålet er blevet rejst under tre sager, som mælkeproducenterne Kjell Karlsson og Lars-Göran Gustafsson og den tidligere mælkeproducent Natanael

Torarp har anlagt til prøvelse af nogle afgørelser, hvorved Jordbruksverket for de to førstnævntes vedkommende tildelte dem nedsatte mælkekvoter eller nedsatte de allerede tildelte mælkekvoter og for sidstnævntes vedkommende afslog at tildele ham en mælkekvote.

Relevante retsregler

Fællesskabsbestemmelser

3 Med henblik på at kontrollere de strukturelle overskud på mælkemarkedet blev der ved to rådsforordninger af 31. marts 1984, henholdsvis forordning (EØF) nr. 856/84 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10) og forordning (EØF) nr. 857/84 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift (EFT L 90, s. 13), indført en ordning, hvorefter enhver mælkeproducent eller opkøber af mælk skulle betale en tillægsafgift for de mængder mælk, der oversteg en årlig referencemængde.

4 I henhold til artikel 5c i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169), som indsat ved forordning nr. 856/84, kunne summen af de mælkekvoter, der i hver medlemsstat blev tildelt de pågældende erhvervsdrivende, ikke overstige en samlet garantimængde svarende til summen af de mængder mælk, der i et referenceår var leveret til behandlings- eller forarbejdningsvirksomheder for mælk. Såfremt den tildelte kvote blev overskredet, skulle enten producenten eller opkøberen, afhængigt af hvilken formel medlemsstaten havde valgt, betale en tillægsafgift. Såfremt denne forpligtelse påhvilede opkøberen, måtte denne, efter

at have betalt afgiften, vælte den over på de producenter, der havde overskredet deres mælkekvote og således bidraget til overskridelsen af opkøberens mælkekvote.

5 Medlemsstaterne fastsatte den enkelte producents mælkekvote på grundlag af den mængde mælk eller mælkeækvivalenter, producenten havde produceret i et referenceår, som kunne være 1981, 1982 eller 1983 efter medlemsstatens valg.

6 Eftersom medlemsstaterne kunne oprette nationale reserver af mælkekvoter for at kunne tage højde for de særlige forhold, der gjorde sig gældende for visse af deres producenter, idet de dog ikke kunne overskride den samlede mængde, skulle de i overensstemmelse med artikel 3 i forordning nr. 857/84 ved fastsættelsen af mælkekvoterne tage hensyn til visse særlige forhold såsom dem, der gjorde sig gældende for producenter, der havde forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan, for unge producenter eller for producenter, hvis produktion var blevet påvirket i kendelig grad af — udtømmende opregnede — usædvanlige begivenheder i løbet af referenceåret.

7 I henhold til artikel 4 i forordning nr. 857/84 kunne medlemsstaterne også yde en supplerende referencemængde til producenter, der gennemførte en udviklingsplan for mælkeproduktion, der svarede til visse kriterier, og til producenter, der udøvede landbrugsvirksomhed som hovederhverv.

8 Tillægsafgiftsordningen, som oprindelig blev indført for en periode på fem år fra den 1. april 1984 til den 31. marts 1989 og senere forlænget indtil den 31. marts 1993, blev fornyet for yderligere syv på hinanden følgende tolvmånedersperioder ved forordning nr. 3950/92. Denne forordning, hvorved forordning nr. 857/84

blev ophævet, fastlagde den videreførte ordnings grundregler gennem forskellige ændringer heraf, bl.a. med henblik på at forenkle ordningen.

9 I henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 er den individuelle referencemængde, der er til rådighed på bedriften (herefter »mælkekvoten«), som udgangspunkt lig med den mængde, der er til rådighed den 31. marts 1993 og tilpasset, eventuelt for hver af de pågældende tolvmånedersperioder, så den samlede mængde ikke overskrides. For så vidt angår Kongeriget Sverige, som tiltrådte De Europæiske Fællesskaber den 1. januar 1995, blev der ved akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994 C 241, s. 21, og EFT 1995 L 1, s. 1, herefter »tiltrædelsesakten«), indsat et nyt afsnit i artikel 4, stk. 1, hvorefter datoen den 31. marts 1993 erstattes med den 31. marts 1996.

10 Ved tiltrædelsesakten blev den samlede garantimængde for Kongeriget Sverige endvidere fastsat til 3,3 mio. tons for leverancer og til 3 000 tons for direkte salg. I henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 3950/92, som ændret ved tiltrædelsesakten, kan denne samlede mængde ikke overskrides.

11 I henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3950/92, som ændret ved tiltrædelsesakten, kan medlemsstaterne foretage overførsler til den nationale reserve gennem en lineær reduktion af samtlige individuelle referencemængder, således at der kan tildeles bestemte producenter yderligere eller specifikke mængder efter objektive kriterier, der fastsættes efter aftale med Kommissionen.

De svenske regler

12 Med henblik på den første tildeling af mælkekvoter til de svenske producenter udstedte Kongeriget Sverige förordning (1994:1714) om mjölkkvoter m.m., som med virkning fra den 8. februar 1995 blev ændret ved förordning (1995:119) (herefter »bekendtgørelse nr. 1714«). I henhold til denne bekendtgørelse blev der tildelt mælkekvoter for leverancer for perioden fra den 1. april 1995 til den 31. marts 1996.

13 For at en mælkeproducent kunne få tildelt en mælkekvote for den pågældende periode, var det en betingelse efter § 5, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1714, at han faktisk havde leveret mælk uden afbrydelse fra den 1. marts 1994 til den 1. januar 1995, og at han opfyldte visse miljøkrav.

14 Såfremt leverancerne havde været afbrudt i den nævnte periode, kunne Jordbruksverket, som er den myndighed, der skal sikre, at mælkekvotereglerne overholdes, i henhold til § 5, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1714 tildele producenten en mælkekvote, hvis afbrydelsen skyldtes omstændigheder, som han ikke havde indflydelse på, og hvis der var særlige grunde til, at der på trods af afbrydelsen burde tildeles ham en mælkekvote.

15 I henhold til § 6 i bekendtgørelse nr. 1714 blev leverancekvoten fastsat ud fra den gennemsnitlige mængde mælk, der var leveret i referenceårene 1991, 1992 og 1993 (herefter »hovedreglen«). Mens denne hovedregel uden videre gjaldt for producenter, der ikke havde øget deres produktion i perioden fra den 1. januar 1991 til den 31. december 1994 (herefter »de normale producenter«), gjaldt der supplerende regler — der endog fastsatte undtagelser — for tre særlige kategorier

af producenter, nemlig nye producenter, udvidende producenter og økologiske producenter.

16 Nye producenter var producenter, som først var begyndt at levere mælk efter den 1. januar 1991. I henhold til § 10 i bekendtgørelse nr. 1714 blev deres mælkekvote fastsat til en årlig mængde på 7 398 kg mælk for hver koplads, som derefter blev nedsat med en »selvrisiko« på 15%. På producentens begæring kunne mælkekvoten dog i stedet fastsættes på grundlag af den gennemsnitligt leverede mængde i årene 1991, 1992 og 1993, hvorved der skulle tages hensyn til de mængder mælk, der var leveret i de måneder, hvor producenten havde leveret mælk.

17 Udvidende producenter var producenter, der efter den 1. januar 1991 havde foretaget en byggeinvestering med henblik på udvidet mælkeproduktion, eller som uden at foretage en sådan investering havde øget antallet af kopladser. Ifølge § 10a i bekendtgørelse nr. 1714 havde de ret til en grundkvote og en tillægskvote. Grundkvoten blev beregnet i overensstemmelse med hovedreglen, hvorved der ikke blev taget hensyn til de udvidelser, der var sket i referenceperioden. Disse udvidelser gav ret til en tillægskvote, der efter producentens eget valg enten blev beregnet på grundlag af en mængde på 7 398 kg mælk for hver ny koplads, som derefter blev nedsat med en »selvrisiko« på 25%, eller på grundlag af en mængde mælk for hver ny koplads, som svarede til den gennemsnitligt leverede årlige mængde for hver koplads i referenceperioden, og som også blev nedsat med en »selvrisiko« på 25%.

18 Økologiske producenter, som defineret i § 7 i bekendtgørelse nr. 1714, kunne anmode om, at deres mælkekvote blev beregnet på grundlag af deres gennemsnitlige produktion af økologisk mælk i 1993 eller 1994. Såfremt en sådan producent ønskede at anvende reglerne for nye producenter eller udvidende producenter, fik han tildelt den tilsvarende kvote i henhold til § 10 og 10a i bekendtgørelse nr. 1714, uden at der skulle ske nogen nedsættelse med en »selvrisiko«.

19 I januar 1995 tildelte de svenske myndigheder de normale producenter foreløbige mælkekvoter. Fra marts til maj 1995 tildelte de også de nye producenter sådanne kvoter. De konstaterede derefter, at den samlede garantimængde, der var tildelt Kongeriget Sverige, ville blive overskredet, hvis der også blev tildelt de udvidende producenter mælkekvoter.

20 Ved förordning (1995:812), hvorved bekendtgørelse nr. 1714 blev ændret, og som trådte i kraft den 1. juli 1995 (herefter »bekendtgørelse nr. 812«), blev satserne for nedsættelse med en »selvrisiko« forhøjet fra 15% til 30 % for nye producenter og fra 25% til 55% for udvidende producenter. Endvidere blev det for sidstnævntes vedkommende bestemt, at der fremover kun skulle tildeles en tillægskvote for den del af udvidelsen af antallet af kopladser, som oversteg 10% af antallet af kopladser før udvidelsen. Derefter blev de foreløbige kvoter, der allerede var tildelt de nye producenter, korrigeret på grundlag af disse nye satser og kriterier.

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger i hovedsagerne

21 Kjell Karlsson fik i januar 1995 tildelt en foreløbig mælkekvote på 38 797 kg svarende til sin gennemsnitsproduktion i årene 1991, 1992 og 1993. Under henvisning til, at han havde forbedret sin ejendom og øget antallet af kopladser fra syv til tolv, ansøgte han om at få tildelt en tillægskvote som udvidende producent. Ved afgørelse af 29. august 1995 blev ansøgningen imødekommet og mælkekvoten forhøjet til 48 553 kg under anvendelse af en nedsættelsessats på 55% i overensstemmelse med § 10a i bekendtgørelse nr. 1714, som ændret ved bekendtgørelse nr. 812.

22 Lars-Göran Gustafsson ansøgte om at få tildelt en mælkekvote som ny producent. Ved afgørelse af 23. marts 1995 fik han tildelt en kvote på 251 532 kg mælk beregnet på grundlag af 40 kopladser og under anvendelse af en

nedsættelsessats på 15% i overensstemmelse med § 10 i bekendtgørelse nr. 1714. Efter ændringen af § 10 ved bekendtgørelse nr. 812 blev afgørelsen tilbagekaldt og erstattet af en ny afgørelse dateret den 3. juli 1995, hvorved mælkekvoten blev fastsat til 207 144 kg under anvendelse af den nye nedsættelsessats på 30%.

23 Natanael Torarp leverede mælk i årene 1991, 1992 og 1993. Ved afgørelse af 13. januar 1995 blev der ex officio tildelt ham en mælkekvote. Han meddelte den kompetente myndighed, at han var ophørt med at producere mælk den 12. november 1994, fordi han havde haft en arbejdsulykke, som gjorde det umuligt for ham at beholde sine malkekøer. Ikke desto mindre ansøgte han den 13. februar 1995 om en mælkekvote beregnet på grundlag af de faktisk foretagne leverancer i referenceårene. Ved afgørelse af 5. marts 1995 fratog Jordbruksverket ham i medfør af § 5 i bekendtgørelse nr. 1714 den kvote, der var tildelt ham ex officio, idet der blev givet afslag på ansøgningen.

24 Kjell Karlsson, Lars-Göran Gustafsson og Natanael Torarp anlagde hver især sag ved den kompetente länsrätt til prøvelse af de respektive afgørelser. Efter at have tabt i første instans, appellerede de sagerne til Kammarrätten i Jönköping uden at få medhold, hvorefter de har appelleret sagerne til Regeringsrätten.

25 Efter at have konstateret, at der på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin ikke gælder gennemførelsesbestemmelser svarende til reglerne i forordning nr. 857/84, og at der er tvivl om, hvorvidt de svenske regler er i overensstemmelse med forordning nr. 3950/92, traktatens artikel 5 og artikel 40, stk. 3, samt ligebehandlingsprincippet, har Regeringsrätten besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er det i overensstemmelse med Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter og Rom-traktatens artikel 5 og

artikel 40, stk. 3, samt fællesskabsrettens grundlæggende ligebehandlingsprincip, at der i en stat, som tiltræder Unionen den 1. januar 1995, gælder nationale regler, der indebærer,

1) at tildelingen af mælkekvoter for producenter, som ikke har ændret deres produktion, sker på grundlag af de gennemsnitlige leverancer i årene 1991, 1992 og 1993?

2) at de producenter, som har startet eller udvidet deres mælkeproduktion i perioden fra den 1. januar 1991 til den 31. december 1994, må acceptere en nedsættelse af mælkekvoten til forskel fra de mælkeproducenter, hvis produktionsforhold ikke er blevet ændret i den nævnte periode, og producenterne af økologisk fremstillet mælk, og at denne nedsættelse fastsættes forskelligt for nye producenter og udvidende producenter?

3) at producenter, som har leveret mælk i perioden forud for statens tilslutning til EF's mælkekvoteordning, men som — på grund af forhold, som de ikke har haft indflydelse på — ikke har leveret mælk i hele den for tildeling af en kvote nødvendige periode (1.3.1994-1.1.1995), ikke kan tildeles en kvote?«

26 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt at få oplyst, om forordning nr. 3950/92, traktatens artikel 5 og ligebehandlingsprincippet, som særligt er kommet til udtryk i traktatens artikel 40, stk. 3, er til hinder for regler om den første tildeling af mælkekvoter, som er vedtaget af en medlemsstat, der er tiltrådt De Europæiske Fællesskaber den 1. januar 1995, og som indebærer, at mælkekvoterne for normale producenter fastsættes på grundlag af gennemsnittet

af de foretagne leverancer i årene 1991, 1992 og 1993, at der ved beregningen af de kvoter, der tildeles nye producenter og udvidende producenter — til forskel fra hvad der gælder for normale producenter og økologiske producenter — anvendes nedsættelsessatser, der desuden er forskellige, og at der kun gives mælkekvoter til producenter, der kan godtgøre, at de har haft en uafbrudt produktion i perioden fra den 1. marts 1994 til den 1. januar 1995.

De relevante fællesskabsbestemmelser

27 Det bemærkes i relation til den forelæggende rets udtalelse om, at ordningen med tillægsafgift på mælk, efter at forordning nr. 857/84 er blevet ophævet ved forordning nr. 3950/92, ikke længere indeholder regler om den første tildeling af mælkekvoter til de nationale producenter, at det i overensstemmelse med de almindelige principper, som ligger til grund for Fællesskabet, og som finder anvendelse på forbindelserne mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, i henhold til traktatens artikel 5 påhviler medlemsstaterne at sikre gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne på deres område. For så vidt som fællesskabsretten, herunder dens almindelige principper, ikke indeholder fælles forskrifter herom, følger de nationale myndigheder i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne de formelle og materielle bestemmelser i deres nationale ret (jf. bl.a. dom af 23.11.1995, sag C-285/93, Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, Sml. I, s. 4069, præmis 26).

28 Endvidere bemærkes, at bestemmelserne i artikel 5c i forordning nr. 804/68, som indsat ved forordning nr. 856/84 — i modsætning til hvad sagsøgerne i hovedsagerne gør gældende — ikke kan betragtes som relevante.

29 Forordning nr. 856/84, hvis bestemmelser i realiteten allerede blev ophævet forud for Kongeriget Sveriges tiltrædelse ved Rådets forordning (EØF) nr. 2071/92 af

30. juni 1992 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 215, s. 64), fastsatte — som anført af generaladvokaten i punkt 32 i forslaget til afgørelse — ikke de nærmere regler for tildeling af individuelle mælkekvoter, idet disse regler fandtes i forordning nr. 857/84, som blev ophævet ved forordning nr. 3950/92, hvorimod forordning nr. 856/84 alene sigtede mod at indføre en tillægsafgift på mælk og fastlægge, hvem der skulle betale denne afgift.

30 Bortset fra, at artikel 5c i forordning nr. 804/68 aldrig har reguleret den første tildeling af mælkekvoter, kan sagsøgerne i hovedsagernes opfattelse, hvorefter den ved den nævnte artikel indførte ordning er en del af den eksisterende fællesskabsret (acquis communautaire) og som sådan altid vil være relevant, heller ikke lægges til grund.

31 Ordningen blev oprindeligt indført for et begrænset tidsrum på fem på hinanden følgende tolvmånedersperioder, som efterfølgende blev forøget til otte og siden til ni på hinanden følgende tolvmånedersperioder, og den blev ved forordning nr. 3950/92 kun forlænget for endnu et begrænset tidsrum, som denne gang udgjorde yderligere syv tolvmånedersperioder. Disse omstændigheder giver i sig selv tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at mælkekvoteordningen ikke er en del af den eksisterende fællesskabsret.

32 Ud over fællesskabsrettens generelle principper skal de svenske regler således kun opfylde de krav, der følger af forordning nr. 3950/92, som ændret ved tiltrædelsesakten. Det fremgår af artikel 3, 4 og 5 i den således ændrede forordning, at den ikke indeholder regler, der skal regulere den første tildeling af mælkekvoter. Som det bl.a. fremgår af forordningens artikel 4, som affattet ved tiltrædelsesakten, hviler forordningen nemlig på den forudsætning, at mælkekvoterne for alle medlemsstaternes vedkommende med undtagelse af Republikken Østrig, Republikken Finland og Kongeriget Sverige allerede ville være tildelt inden forordningens ikrafttræden, for Republikken Østrigs og Republikken

Finlands vedkommende inden den 1. april 1995 og for Kongeriget Sveriges vedkommende inden den 1. april 1996.

33 Det følger heraf, at den eneste forpligtelse, der ved forordning nr. 3950/92, som ændret ved tiltrædelsesakten, er pålagt de medlemsstater, der tiltrådte De Europæiske Fællesskaber den 1. januar 1995, er, at de skal sikre, at summen af de således tildelte mælkekvoter ikke overstiger den samlede garantimængde, som for Kongeriget Sveriges vedkommende er 3 300 000 tons for leverancer og 3 000 tons for direkte salg. Denne forpligtelse følger af artikel 3, stk. 1, i forordningen, som ændret.

34 Eftersom de medlemsstater, der er tiltrådt De Europæiske Fællesskaber efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 3950/92, selv må fastsætte kriterierne for denne første tildeling, alene med den begrænsning, der er opstillet i artikel 3, stk. 1, i forordningen, som ændret ved tiltrædelsesakten, er denne forordning ikke til hinder for nationale regler som de i hovedsagerne omhandlede om den første fordeling af mælkekvoter.

De fællesskabsretlige principper, der regulerer den første tildeling af mælkekvoter

35 Selv om en medlemsstat i forbindelse med denne første fordeling råder over et vidt skøn med henblik på at sikre gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne på dens område, fremgår det af fast retspraksis, at de nationale bestemmelser, den

fastsætter, skal være forenelige med kravet om en ensartet anvendelse af fællesskabsretten for at undgå forskelsbehandling af de erhvervsdrivende (Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau-dommen, præmis 26). Som understreget af generaladvokaten i punkt 36 i forslaget til afgørelse, skal medlemsstaten endvidere tage udgangspunkt i den fælles landbrugspolitiks særlige målsætninger, når de fællesskabsbestemmelser, som medlemsstaten skal sikre gennemført på sit område, henhører herunder.

36 Det skal i relation til det foreliggende tilfælde blot bemærkes, at det fremgår af de omhandlede regler og den svenske regerings indlæg under retsmødet, at Kongeriget Sverige ved fastlæggelsen af den nationale ordning for tildeling af mælkekvoter lod sig vejlede af de fællesskabsbestemmelser, der var gældende på tidspunktet for indførelsen af ordningen med tillægsafgift på mælk.

37 Endvidere bemærkes, at de i fællesskabsretten gældende principper for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder også er bindende for medlemsstaterne, når disse gennemfører fællesskabsbestemmelserne. Følgelig påhviler det medlemsstaterne i videst muligt omfang at anvende disse bestemmelser, således at de nævnte principper ikke tilsidesættes (dom af 24.3.1994, sag C-2/92, Bostock, Sml. I, s. 955, præmis 16).

38 Det almindelige lighedsprincip og forbud mod forskelsbehandling hører til disse grundlæggende rettigheder. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om de omhandlede svenske regler er i overensstemmelse med dette princip.

Ligebehandlingsprincippet

39 Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, som inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik indeholder et forbud mod forskelsbehandling, er alene et specifikt udtryk for det almindelige lighedsprincip, som indebærer, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (dom af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 25, og af 17.4.1997, sag C-15/95, EARL de Kerlast, Sml. I, s. 1961, præmis 35).

Valget af gennemsnittet af de foretagne leverancer i årene 1991, 1992 og 1993 som beregningsgrundlag

40 Sagsakterne giver intet grundlag for at konkludere, at den svenske lovgivning strider mod ligebehandlingsprincippet, for så vidt som man har valgt årene 1991, 1992 og 1993 som referenceperiode og beregnet de mælkekvoter, der blev tildelt de normale producenter, på grundlag af gennemsnittet af de mælkeleverancer, de foretog i denne periode. Eftersom der ved fastsættelsen af mælkekvoterne anvendes samme regler for samtlige producenter, der er i samme situation, er der tale om, at ensartede forhold behandles ens i henhold til den svenske lovgivning.

41 Ligebehandlingsprincippet er derfor ikke til hinder for nationale regler om den første tildeling af mælkekvoter, som er vedtaget af en medlemsstat, der er tiltrådt De Europæiske Fællesskaber den 1. januar 1995, og som indebærer, at mælkekvoterne for producenter, der ikke ændrede deres produktion i perioden fra den 1. januar 1991 til den 31. december 1994, fastsættes på grundlag af gennemsnittet af de foretagne leverancer i årene 1991, 1992 og 1993.

Behandlingen af nye producenter og udvidende producenter i forhold til normale producenter

42 Den svenske regering bestrider ikke, at nye producenter og udvidende producenter stilles ringere end normale producenter, når deres mælkekvote eller den del heraf, der udgør stigningen i produktionen, efter deres eget valg fastsættes på grundlag af de gennemsnitligt leverede mængder i årene 1991, 1992 og 1993 i henhold til § 10 i bekendtgørelse nr. 1714. De har således — i modsætning til normale producenter — ikke mulighed for at opnå en mælkekvote af en størrelse, der svarer til hele den mængde mælk, de er i stand til at producere med det antal køer, de er i besiddelse af.

43 Den svenske regering er sig også bevidst, at den anden mulige beregningsmetode, der er baseret på en fast årlig mængde på 7 398 kg mælk for hver koplads og skal tage hensyn til de to pågældende producentkategoriers særlige situation, heller ikke kan afhjælpe den forskellige behandling, idet de nye producenters mælkekvoter og de udvidende producenters tillægsmælkekvoter i henhold til denne beregningsmetode fastsættes efter anvendelse af en nedsættelsessats på henholdsvis 30% og 55%. Bortset fra det forhold, at disse to grupper af producenter behandles forskelligt på grund af de forskellige satser, stilles de nye producenter og de udvidende producenter også ringere end de normale producenter og de økologiske producenter, for hvem der ikke foretages nogen nedsættelse, selv når de er i en situation, der svarer til de førstnævnte producenters.

44 Det er således udelukkende de nye producenter og de udvidende producenter, der udsættes for den belastning, der følger af, at mælkekvoterne fastsættes på et

niveau, der ligger under produktionskapaciteten. En sådan begrænsning af de tilladte mængder i henhold til mælkekvoterne udgør en indskrænkning af princippet om forbud mod forskelsbehandling, som de nævnte producenter kan påberåbe sig.

45 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at udøvelsen af sådanne rettigheder kan underkastes begrænsninger, især inden for rammerne af en fælles markedsordning, såfremt disse begrænsninger faktisk svarer til de fællesskabsformål, der tjener almenvellet, og ikke i lyset af det tilsigtede formål udgør et uforholdsmæssigt og urimeligt indgreb, som berører disse rettigheders egentlige indhold (jf. dom af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 18).

46 I det i hovedsagerne omhandlede tilfælde er fastsættelsen af mælkekvoterne på et niveau, der ligger under produktionskapaciteten, i overensstemmelse med hovedformålet med Fællesskabets indførelse af en tillægsafgift på mælk, som er at nedbringe strukturoverskuddet og at opnå en bedre markedsligevægt, således som det bl.a. fremgår af første betragtning til forordning nr. 3950/92.

47 Særligt synes de nedsættelser, der udelukkende rammer de nye producenter og de udvidende producenter, at være objektivt begrundet i betragtning af, at disse producenter bærer et særligt ansvar for risikoen for en overskridelse af den samlede garantimængde, som konstateret af de svenske myndigheder i forbindelse med den foreløbige tildeling af mælkekvoter. Den samlede garantimængde, der blev tildelt Kongeriget Sverige ved dets tiltrædelse, og som svarer til den mængde mælk, der blev produceret i landet i 1992, blev nemlig hovedsagelig fastsat på grundlag af de mængder, de normale producenter havde produceret. Risikoen for en overskridelse af denne samlede mængde skyldes således først og fremmest produktionsstigningen i de seneste år, som især må tilskrives de udvidende producenter og de nye producenter.

Behandlingen af udvidende producenter i forhold til nye producenter

48 Blandt de producenter, hvis mælkekvoter nedsættes, bliver de nye producenter behandlet gunstigere end de udvidende producenter, idet der for deres vedkommende anvendes en mindre nedsættelsessats på de mængder, som de begyndte at producere efter den 1. januar 1991 og inden den 1. januar 1995.

49 Denne forskellige behandling er imidlertid begrundet i landbrugspolitiske målsætninger, som Kongeriget Sverige i henhold til de oplysninger, den svenske regering har givet under retsforhandlingerne, forfølger inden for mælkesektoren, og som ikke overskrider grænserne for det skøn, landet råder over.

50 Lovligheden af sådanne målsætninger er anerkendt i fællesskabsretten. For det første kunne medlemsstaterne allerede inden for rammerne af den oprindelige tillægsafgiftsordning i henhold til artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84 give unge producenter en særlig gunstig behandling. For det andet kan medlemsstaterne inden for rammerne af den nugældende tillægsafgiftsordning i henhold til artikel 5 i forordning nr. 3950/92 tildele bestemte producenter yderligere eller specifikke mængder efter objektive kriterier.

Behandlingen af økologiske producenter

51 En medlemsstat kan med henblik på at opfylde landbrugspolitiske målsætninger være berettiget til at fritage bestemte producenter for anvendelsen af nedsættelsessatser ud fra økologiske hensyn, navnlig hensynet til bestemte økologiske produktionsmetoder, selv når disse producenter er i en situation, der svarer til de

nye producenters og de udvidende producenters. Det må imidlertid konstateres, at hverken forelæggelseskendelsens præmisser eller de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i EF-statutten for Domstolen, er tilstrækkeligt udførlige til, at Domstolen kan udtale sig nærmere på dette punkt.

Den påståede forskelsbehandling af svenske producenter i forhold til producenter i andre medlemsstater

52 Sagsøgerne i hovedsagerne har gjort gældende, at de miljøkrav, som enhver svensk producent skal opfylde i henhold til § 5 i bekendtgørelse nr. 1714, udgør en forskelsbehandling af disse producenter i forhold til producenter i andre medlemsstater.

53 Det skal imidlertid bemærkes, at en eventuel ulige behandling af producenter i en medlemsstat og producenter i andre medlemsstater, der — som i det foreliggende tilfælde — simpelthen beror på forskelle mellem de respektive medlemsstaters lovgivninger, ikke indebærer forskelsbehandling som omhandlet i traktatens artikel 40, stk. 3, såfremt den pågældende nationale lovgivning finder anvendelse på alle berørte producenter på grundlag af objektive kriterier (jf. i samme retning dom af 14.7.1988, sag 308/86, Lambert, Sml. s. 4369, præmis 21 og 22).

Kravet om en uafbrudt produktion

54 For så vidt angår afslaget på at tildele Natanael Torarp en mælkekvote med den begrundelse, at han havde afbrudt sine leverancer, skal det indledningsvis

bemærkes, at det alene tilkommer den nationale ret at vurdere rækkevidden af de nationale bestemmelser, og hvorledes de skal anvendes (jf. f.eks. dom af 30.4.1996, sag C-194/94, CIA Security International, Sml. I, s. 2201, præmis 20). Anvendelsen af den pågældende nationale bestemmelse i forhold til Natanael Torarp og nærmere bestemt den svenske forvaltnings grunde til at afslå at tildele ham en mælkekvote kan heller ikke undersøges inden for rammerne af traktatens artikel 177.

55 Som anført af generaladvokaten i punkt 60 og 61 i forslaget til afgørelse, fremgår det af dommen af 17. maj 1988 i Erpelding-sagen (sag 84/87, Sml. s. 2647, præmis 15-21), at det ikke strider mod princippet om forbud mod forskelsbehandling — og i øvrigt heller ikke mod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning — at der i henhold til nationale regler om den første tildeling af mælkekvoter ikke kan tages hensyn til visse typer ulykker, således at en producent, der er blevet ramt af en sådan ulykke, som har reduceret hans mælkeproduktion betydeligt i referenceperioden, opnår en lavere mælkekvote end den, der ville være blevet tildelt ham, hvis ulykken ikke var indtruffet.

56 Dette gælder så meget mere, når der er tale om regler, hvorefter mælkeproducenter kan få tildelt en mælkekvote, selv om de som følge af begivenheder, som de ikke har haft indflydelse på, har været tvunget til at afbryde deres mælkeproduktion i referenceperioden eller en del heraf, såfremt de kan henvise til særlige forhold som begrundelse for deres ansøgning om at kunne genoptage produktionen. Denne antagelse er i overensstemmelse med hovedlinjen i ordningen med tillægsafgift på mælk, hvorefter en producent kan genoptage produktionen efter visse former for afbrydelser — således som det f.eks. var tilfældet for producenter, der havde påtaget sig en ikke-markedsføringsforpligtelse i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger (EFT L 131, s. 1) — forudsat at han har til hensigt at fortsætte produktionen og i givet fald kan godtgøre, at han vil være i stand til at markedsføre de mængder mælk, han ansøger om.

57 Derimod fremgår det af Domstolens praksis, at det er berettiget at afvise at give en mælkekvote til en producent, der ansøger herom, ikke for varigt at genoptage markedsføringen af mælk, men for at skaffe sig en rent økonomisk fordel af tildelingen ved at udnytte den handelsværdi, som mælkekvoten i mellemtiden har opnået (jf. bl.a. dom af 22.10.1991, sag C-44/89, Von Deetzen II, Sml. I, s. 5119, præmis 24). For at forhindre spekulation bestående i, at en producent ansøger om en mælkekvote alene med henblik på at markedsføre den ved at sælge den til tredjemand, giver kravet om en særlig begrundelse også den nationale forvaltning mulighed for at kontrollere, at en producent reelt har vilje og evne til faktisk at genoptage mælkeleverancerne.

Spørgsmålet om, hvorvidt proportionalitetsprincippet er overholdt

58 Eftersom det forhold, at særligt de nye producenters og de udvidende producenters mælkekvoter fastsættes til et niveau, der ligger under deres produktionskapacitet, udgør en begrænsning af udøvelsen af deres grundrettigheder, skal der erindres om, at en medlemsstat, såfremt den indfører begrænsninger for udøvelsen af grundrettighederne, skal overholde proportionalitetsprincippet. Dette indebærer, at en sådan begrænsning ikke i lyset af det tilsigtede mål må udgøre et uforholdsmæssigt og urimeligt indgreb, som berører disse rettigheders egentlige indhold (jf. Wachauf-dommen, præmis 18).

59 Der er imidlertid intet i sagsakterne, der giver grundlag for at betvivle, at fastsættelsen af mælkekvoterne for nye producenter og udvidende producenter til et niveau, der ligger under deres produktionskapacitet, er en passende og nødvendig foranstaltning med henblik på at undgå en overskridelse af den

samlede garantimængde. Det fremgår af den svenske regerings indlæg, at der netop blev taget begrænset hensyn til disse producenters produktionskapacitet på grund af det forventede overskud i forhold til den samlede mængde.

60 Endvidere har den svenske regering under retsmødet fremlagt tal, der godtgør, at kun 1% af den samlede garantimængde for produktionsåret 1995/1996 ikke blev fordelt, og at dette tal senere faldt til 0,2% for produktionsåret 1997/1998. Når henses til, at fællesskabsbestemmelserne giver mulighed for at oprette en national reserve, og i betragtning af det meget begrænsede omfang af de mængder, de svenske myndigheder tilbageholdt, kan en medlemsstat ikke antages at have overskredet grænserne for sit skøn, når de mængder, den ikke har fordelt, er så beskedne.

61 Det følger af ovenstående betragtninger vedrørende spørgsmålet om en eventuel tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, at dette princip ikke er til hinder for nationale regler om den første tildeling af mælkekvoter, som er vedtaget af en medlemsstat, der er tiltrådt De Europæiske Fællesskaber den 1. januar 1995, og som indebærer, at der — til forskel fra hvad der gælder for producenter, der ikke ændrede deres produktion i perioden fra den 1. januar 1991 til den 31. december 1994, og for økologiske mælkeproducenter — ved beregningen af de mælkekvoter, der tildeles nye producenter, der påbegyndte deres produktion i perioden fra den 1. januar 1991 til den 31. december 1994, og udvidende producenter, der øgede en allerede eksisterende produktion i samme periode, anvendes nedsættelsessatser, der desuden er forskellige, og at der kun gives en individuel referencemængde til producenter, der kan godtgøre, at de har haft en uafbrudt produktion i perioden fra den 1. marts 1994 til den 1. januar 1995, medmindre en producent, der ufrivilligt har afbrudt sine leverancer i den pågældende periode, kan henvise til særlige forhold, der kan begrunde, at der tildeles ham en referencemængde.

Spørgsmålet om, hvorvidt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er overholdt

62 Sagsøgerne i hovedsagerne har gjort gældende, at de svenske regler indebærer en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fordi den nationale ordning for fordelingen af mælkekvoterne ikke nøje afspejler den fællesskabsordning, der følger af forordning nr. 856/84, og særlig fordi det som betingelser for tildeling af en mælkekvote kræves, at visse miljøkrav skal være opfyldt, og at der skal være tale om en uafbrudt produktion i perioden fra den 1. marts 1994 til den 1. januar 1995.

63 Disse argumenter kan ikke tiltrædes. Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan kun påberåbes i forhold til fællesskabsbestemmelser, såfremt Fællesskabet selv tidligere har skabt en situation, som giver grundlag for en berettiget forventning (jf. dom af 15.4.1997, sag C-22/94, Irish Farmers Association m.fl., Sml. I, s. 1809, præmis 19). Undersøgelsen af de i hovedsagerne omhandlede nationale regler har allerede vist, at de omhandlede fællesskabsbestemmelser ikke har kunnet have en sådan virkning.

Sagens omkostninger

64 De udgifter, der er afholdt af den svenske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold

til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Regeringsrätten ved kendelse af 27. maj 1997, for ret:

Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter, som ændret ved akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der er grundlag for Den Europæiske Union, og ligebehandlingsprincippet, som særligt er kommet til udtryk i EF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit (efter ændring nu artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF), skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for nationale regler om den første tildeling af individuelle referencemængder, som er vedtaget af en

medlemsstat, der er tiltrådt De Europæiske Fællesskaber den 1. januar 1995, og som indebærer,

— at de individuelle referencemængder for producenter, der ikke ændrede deres produktion i perioden fra den 1. januar 1991 til den 31. december 1994, fastsættes på grundlag af gennemsnittet af de foretagne leverancer i årene 1991, 1992 og 1993

— at der — til forskel fra hvad der gælder for producenter, der ikke ændrede deres produktion i perioden fra den 1. januar 1991 til den 31. december 1994, og for økologiske mælkeproducenter — ved beregningen af de individuelle referencemængder, der tildeles nye producenter, der påbegyndte deres produktion i perioden fra den 1. januar 1991 til den 31. december 1994, og udvidende producenter, der øgede en allerede eksisterende produktion i samme periode, anvendes nedsættelsessatser, der desuden er forskellige

— at der kun gives en individuel referencemængde til producenter, der kan godtgøre, at de har haft en uafbrudt produktion i perioden fra den 1. marts 1994 til den 1. januar 1995, medmindre en producent, der ufrivilligt har afbrudt sine leverancer i den pågældende periode, kan henvise til særlige forhold, der kan begrunde, at der tildeles ham en referencemængde.

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. april 2000.

R. Grass

Justitssekretær

J.C. Moitinho de Almeida

Formand for Sjette Afdeling