DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)
11. juli 1989 *

I de forenede sager 196/88-198/88,

angående en anmodning, som cour d'appel de Rennes i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager

Daniel Cornée

mod

Coopérative agricole laitière, Loudéac, »Copall« (sag 196/88)

og

1) **Jean-Claude Ollivier**
2) **Jean-François Buan**
3) **Louis Théodore Loutrage**

mod

Laiterie coopérative, Trieux, (sag 197/88)

samt

1) **Jean-François Seger**
2) **Guy Yves Marie Boulbin**
3) **Monique Hélène Marie Connan**

* Processprog: fransk.

4) **Jean Yves Marie Daniel**
5) **Jean François Duigou**
6) **François Guegan**
7) **Gildas Guyomard**
8) **Dominique Larvor**
9) **Roland Yves Le Scrour**
10) **Claude og Patrice Robin**
11) **Jean François Toudic**

mod

Laiterie coopérative, Trieux, (sag 198/88),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Traktatens artikel 40, stk. 3 og artikel 3, i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5 c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13),

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af præsidenten O. Due som fungerende afdelingsformand, dommerne J. C. Moitinho de Almeida og M. Zuleeg,

generaladvokat: W. Van Gerven
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgerne i hovedsagen ved advokaterne Pitois-Sillart, Olive, Cabot og Dohollou, Rennes,

— den franske regering ved E. Belliard og Géraud de Bergues, bistået af Giacomini og Y. Riou under den mundtlige forhandling, Landbrugsministeriet, som befuldmægtigede,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Lawrence og P. Hetsch, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 20. april 1989,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. maj 1989,

afsagt følgende

Dom

1 Ved domme af 29. juni 1988, indgået til Domstolen den 20. juli s.å., har cour d'appel de Rennes i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål, som er identiske i de tre forenede sager, vedrørende fortolkningen af Traktatens artikel 40, stk. 3, og artikel 3, nr. 1, i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5 c i forordning nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under sager anlagt af 15 mælkeproducenter i Côtes du Nord-Departementet mod andelsmejerierne i Loudéac »Copall« (sag 196/88) og i Trieux (sagerne 197 og 198/88) i anledning af de afgifter, som mejerierne har opkrævet hos producenterne i henhold til fællesskabsordningen vedrørende tillægsafgift på mælk.

3 Det findes hensigtsmæssigt indledningsvis at henvise til, at Rådet ved forordning nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning nr. 804/68 om den fælles

markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10), indførte en tillægsafgift, som erlægges for de leverede mængder mælk, der overstiger en referencemængde, som nærmere skulle fastsættes; afgiften skal erlægges enten af mælkeproducenterne (formel A) eller af opkøberne af mælk og andre mejeriprodukter, som overvælter afgiften på de producenter, der har forhøjet deres leverancer, i forhold til de pågældende producenters andel i overskridelsen af opkøbernes referencemængde (formel B).

4 Beregningsmåden for referencemængden, dvs. de mængder, der er fritaget for tillægsafgiften, blev fastsat ved Rådets forordning nr. 857/84. I henhold til forordningens artikel 2, stk. 1, er referencemængden lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, der er leveret eller indkøbt i kalenderåret 1981 forhøjet med 1%. I henhold til artikel 2, stk. 2, kan medlemsstaterne dog på deres område bestemme, at referencemængden er lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, der er leveret eller opkøbt i kalenderåret 1982 eller 1983, afpasset med en procentsats på en sådan måde, at den for vedkommende medlemsstat fastsatte garantimængde ikke overskrides.

5 Forordningens artikler 3, 4 og 4a indeholder en række undtagelser fra de nævnte bestemmelser for visse særlige situationer. Medlemsstaterne kan navnlig i henhold til artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84 på de deri fastsatte betingelser yde en særlig referencemængde til producenter, som har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan for mælkeproduktionen i henhold til Rådets direktiv 72/159 af 17. april 1972 om modernisering af landbrugsbedrifter (EFT 1972 II, s. 312).

6 Den Franske Republik iværksatte fællesskabsordningen om tillægsafgift på mælk således, at man valgte året 1983 inden for rammerne af formel B (opkøberformlen). Referencemængden for opkøbere, som er etableret på fransk område, blev for ordningens første anvendelsesår (2. april 1984 til 31. marts 1985) fastsat til den mængde mælk, som den pågældende opkøber havde indkøbt i kalenderåret 1983, nedsat med 2% (1% i bjergegne); for ordningens andet anvendelsesår (1. april 1985 til 31. marts 1986) blev denne mængde nedsat med 1% (bortset fra bjergegne). For de producenter, som har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan for mælkeproduktionen, medfører den franske lovgivning i korthed, at de opkøbere, som sådanne producenter er tilsluttet, tildeler de sidstnævnte en forud fastsat mængde på 9 500 liter inden for rammerne af opkøbernes egen reference-

mængde, dog under forbehold af, at producenter, hvis mælkeleverancer i kalenderåret 1983 var på mere end 200 000 liter, ikke kan få tildelt en sådan standardmængde.

7 De mælkeproducenter, som er parter i hovedsagen, har alle gennemført udviklingsplaner for mælkeproduktionen i henhold til det nævnte direktiv 72/159/EØF. Ved deres sagsanlæg har de anfægtet de afgifter, som er blevet pålagt dem, med den begrundelse, at der ikke er blevet taget hensyn til udviklingsplanerne ved fastsættelsen af den enkelte producents referencemængde. På den baggrund har de gjort gældende, at de franske bestemmelser til gennemførelse af ordningen er blevet vedtaget i strid med såvel fællesskabsreglerne om tillægsafgiften på mælk som princippet om forbud mod forskelsbehandling og om beskyttelse af den berettigede forventning.

8 For at kunne tage stilling til dette anbringende har cour d'appel de Rennes udsat sagen og forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Kan en medlemsstat i henhold til artikel 3 i Rådets forordning nr. 857/84 tildele landbrugsbedrifter med en udviklingsplan under udførelse en standardreferencemængde uden hensyn til de mål, der er opstillet i den enkelte plan, og vælge året 1983 som eneste referenceår uden at fastsætte undtagelsesbestemmelser for de producenter, der var omfattet af en udviklingsplan gennemført i 1981 og 1982?

2) Er artikel 40, stk. 3, i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab til hinder for, at bekendtgørelserne af 22. november 1984 og 10. juli 1985 opstiller en prioritetsorden for tildeling af supplerende referencemængder i forhold til de mængder, der er frigjort i den enkelte bedrift, således at den fordel, der ydes, afhænger af, hvilke mængder opkøberen har til rådighed?

3) Har den nationale myndighed ved udstedelsen af bekendtgørelsen af 10. juli 1985, der begrænser muligheden for stigning i produktionsåret 1985-1986 til 1% af det foregående produktionsår, tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, da de landmænd, der har opstillet en plan, måtte regne med, at tidligere tilsagn til dem om, at de kunne forøge produktiviteten i deres bedrift, stod fast?«

9 Vedrørende hovedsagernes faktiske omstændigheder, de relevante fællesskabs- og nationale regler samt retsforhandlingernes forløb og parternes indlæg for Domstolen henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Første spørgsmål

10 Det første spørgsmål består af to led.

11 Når henses til hovedsagernes faktum må det første led forstås således, at det ønskes afgjort, om artikel 3, nr. 1, første tankestreg, i forordning nr. 857/84 er til hinder for, at nationale regler gennemfører denne bestemmelse på en sådan måde, at kun de af bestemmelsen omfattede producenter, hvis mælkeleverancer ikke overstiger et vist maksimum, kan opnå en særlig referencemængde, og at alle producenter opnår samme forud fastsatte mængde.

12 I henhold til artikel 3, nr. 1, første tankestreg, i forordning nr. 857/84 kan »de producenter, som har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan for mælkeproduktionen i henhold til direktiv 72/159/EØF, der er indgivet inden den 1. marts 1984, ... efter medlemsstatens afgørelse opnå — en særlig referencemængde, hvor der tages hensyn til den mængde mælk og mejeriprodukter, der er fastsat i udviklingsplanen, hvis planen er under udførelse«. Denne bestemmelse sikrer altså, at producenter, som har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan for mælkeproduktionen, der er godkendt på de i direktiv 72/159/EØF indeholdte betingelser, kan drage fordel af resultatet af de investeringer, som de har foretaget i forbindelse med gennemførelsen af en sådan plan.

13 Af bestemmelsens ordlyd fremgår, at medlemsstaterne kan udøve et skøn, dels ved afgørelsen af, om de i bestemmelsen nævnte producenter skal tildeles særlige referencemængder, og dels i givet fald ved fastsættelsen af disse tildelingers størrelse.

14 Det foreskrives dog, at når en medlemsstat har valgt at gøre brug af adgangen til at yde særlige referencemængder i henhold hertil, skal der ved tildelinger »tages hensyn til« de produktionsmål, der er indeholdt i den pågældende udviklingsplan, hvilket vil sige, at den særlige referencemængde, som det drejer sig om, skal sættes i relation til produktionsmålet. Denne fortolkning er i overensstemmelse med den forpligtelse, medlemsstaterne skal iagttage ved iværksættelsen af en fælles markedsordning på landbrugsområdet, til at overholde forbuddet mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter, jfr. Traktatens artikel 40, stk. 3.

15 Det følger heraf, at en national lovgivning, hvorved artikel 3, nr. 1, første tankestreg, i forordning nr. 857/84 gennemføres på en sådan måde, at der tildeles samme supplement i form af en forud fastsat mængde til alle producenter, som falder ind under bestemmelsens anvendelsesområde, uanset produktionsmålet i deres udviklingsplan, er uforenelig med denne bestemmelse.

16 Det forholder sig anderledes, når nationale forskrifter afskærer producenter, hvis mælkeleverancer i det valgte referenceår overstiger et fastsat maksimum, fra at få tildelt særlige referencemængder. Kravet om, at der skal »tages hensyn« til målet med udviklingsplanen indebærer nemlig ikke et krav om nøje proportionalitet mellem dette mål og de særlige referencemængder, der skal tildeles. Medlemsstaterne kan derfor frit tage også andre objektive kriterier i betragtning, navnlig af social karakter, f. eks. for at sikre mindre producenter en vis fortrinsret, samtidig med at de som hovedkriterium lægger udviklingsplanens mål til grund. En national ordning, som med henblik på tildeling af større supplementer til mindre producenter fastslår, at alene producenter, hvis mælkeleverancer ikke overstiger et fastsat maksimum, kan påregne at opnå en særlig referencemængde, opfylder sådanne objektive kriterier. Det følger heraf, at en sådan ordning ikke går ud over grænserne for det skøn, medlemsstaterne råder over ved gennemførelsen af artikel 3, nr. 1, første tankestreg, i forordning nr. 857/84.

17 Det første spørgsmåls første led skal derfor besvares med, at artikel 3, nr. 1, første tankestreg, i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 er til hinder for, at nationale regler gennemfører denne bestemmelse på en sådan måde, at alle de i bestemmelsen omhandlede producenter opnår samme forud fastsatte mængde. Be-

stemmelsen er imidlertid ikke til hinder for, at nationale regler foreskriver, at kun producenter, hvis mælkeleverancer ikke overstiger et bestemt maksimum, kan opnå en særlig referencemængde.

18 Det første spørgsmåls andet led er i det væsentlige, om medlemsstaterne ifølge artikel 3, nr. 1, anden tankestreg, i forordning nr. 857/84 ved fastsættelsen af særlige referencemængder til producenter, som er omfattet af bestemmelsen, er pålagt som referenceår at anvende det år, hvor udviklingsplanen for mælkeproduktionen blev gennemført, selv om dette år ligger forud for det referenceår, som den pågældende medlemsstat har valgt som det almindeligt gældende.

19 Det fremgår af sagens akter, at ingen af sagsøgerne i hovedsagerne som producenter har gennemført en udviklingsplan for mælkeproduktionen forud for 1983, der er det år, som Den Franske Republik valgte som det almindelig gældende referenceår. Under disse omstændigheder er det ufornødent at besvare første spørgsmåls andet led.

Andet spørgsmål

20 Med det andet spørgsmål ønskes det i det væsentlige oplyst, om forordning nr. 857/84, fortolket på baggrund af forbuddet mod forskelsbehandling i Traktatens artikel 40, stk. 3, er til hinder for at anvende nationale regler, hvorefter opkøberne inden for rammerne af formel B i medfør af forordningens artikel 3, nr. 1, kan tildele andre producenter, der er tilsluttet dem, de individuelle referencemængder, som er frigjort af producenter tilsluttet samme opkøber.

21 Det bemærkes, at Domstolen i dom af 25. november 1986 (Klensch m.fl., 201 og 202/85, Sml. s. 3477, 3503) fastslog, at forbuddet mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter i Traktatens artikel 40, stk. 3, kræver en fortolkning af forordning nr. 857/84, hvorefter den 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. Domstolen fremhævede i den forbindelse navnlig, at den modsatte fortolkning ville bevirke, at et opkøbende mejeri kunne

genuddele denne mængde til de producenter, som er tilsluttet mejeriet, og dermed uberettiget begunstige dem i forhold til de producenter, som er tilsluttet andre opkøbere.

22 Disse udtalelser viser, at nationale forskrifter, hvorefter ydelse af særlige referencemængder til de i artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84 omfattede producenter afhænger af mængden af individuelle referencemængder, som andre producenter, tilsluttet samme opkøber, har frigjort, er principielt uforenelige med forordningen, som fortolket på baggrund af forbuddet mod forskelsbehandling i Traktatens artikel 40, stk. 3.

23 Det skal dog præciseres, at medlemsstaterne, som har det administrative ansvar for at gennemføre fællesskabsordningen, ikke med et forbud kan afskæres fra at bestemme, at afgiften skal forvaltes decentralt i samarbejde med opkøberne. Det kan derfor ikke antages at stride mod fællesskabsretten, når en national ordning er opbygget på en sådan måde, at opkøbere inden for rammerne af formel B midlertidigt helt eller delvis beholder de individuelle referencemængder, som er frigjort af producenter, der er tilsluttet opkøberne, med henblik på at genuddele disse mængder til andre producenter, tilsluttet samme opkøber; det må dog herved være en betingelse, at disse nye tildelinger i givet fald efterfølgende justeres med henblik på at sikre, at virkningen af en eventuel forskelsbehandling mellem producenter, der er tilsluttet forskellige opkøbere, ophæves.

24 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984, fortolket på baggrund af forbuddet mod forskelsbehandling i Traktatens artikel 40, stk. 3, ikke er til hinder for, at opkøbere i medfør af nationale regler, inden for rammerne af formel B i henhold til forordningens artikel 3, nr. 1, midlertidigt kan tildele andre producenter, der er tilsluttet dem, alle eller en del af de individuelle referencemængder, som er frigjort af producenter tilsluttet samme opkøber, dog under forudsætning af, at disse nye tildelinger i givet fald efterfølgende justeres, således at virkningen af en eventuel forskelsbehandling mellem producenter, der er tilsluttet forskellige opkøbere, ophæves.

Tredje spørgsmål

25 Med det tredje spørgsmål ønskes det i det væsentlige oplyst, om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er til hinder for, at fællesskabsordningen om tillægsafgift på mælk gennemføres i en national lovgivning på en sådan måde, at producenter med en udviklingsplan for mælkeproduktionen, som er godkendt før afgiftsordningens ikrafttræden, for produktionsåret 1985/1986 opnår referencemængder fastsat på et lavere niveau end det, der gjaldt for det foregående produktionsår.

26 Hertil bemærkes først, at gennemførelsen af en udviklingsplan for mælkeproduktionen, som er godkendt af de pågældende nationale myndigheder, ikke giver vedkommende producent en ret til at producere den mængde mælk, der svarer til planens mål, uden at blive underkastet eventuelle begrænsninger som følge af fællesskabsforskrifter vedtaget efter planens godkendelse, navnlig inden for rammerne af en markeds- eller strukturpolitik, medmindre begrænsningerne direkte berører producenter med en sådan plan netop på grund af deres gennemførelse af planen.

27 Når der derfor i en fælles markedsordning på landbrugsområdet, med henblik på nedbringelse af strukturelle overskud på det pågældende marked, indføres en afgift på leverancer af produkter, som overstiger visse referencemængder, kan producenter med en udviklingsplan — selv om planen er godkendt forud for ordningens ikrafttrædelse — ikke påberåbe sig en hvilken som helst berettiget forventning, der støttes på gennemførelsen af planen, med henblik på at modsætte sig en eventuel nedskæring af referencemængderne, for så vidt som det i henhold til fællesskabsreglerne på området er tilladt at foretage en sådan nedskæring, og den ikke specielt vedrører disse producenters referencemængder.

28 Som det fremgår af betragtningerne til forordning nr. 856/84, blev den samlede garantimængde for Fællesskabet fastsat til 97,2 millioner tons mælk eller mælkeækvivalent svarende til den garantitærskel, der i 1983 blev fastsat af Rådet. Denne mængde blev dog som en slags overgangsordning, forhøjet til 98,2 millioner tons for det første år, hvor ordningen skulle anvendes. I betragtning af, at summen af referencemængderne i henhold til artikel 5 c, stk. 3, i forordning nr. 804/68, som ændret ved forordning nr. 856/84, ikke må overstige en samlet ga-

rantimængde, fremgår det indirekte af disse bestemmelser, at fællesskabslovgiver ved at reducere den samlede mængde har villet tilkendegive, at det er tilladt at reducere de enkelte producenters referencemængder tilsvarende.

29 Desuden skal der henvises til, at medlemsstaterne i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 857/84 kan tilpasse de procentsatser, som ved beregningen af referencemængderne anvendes på mælkeleverancerne, for at sikre anvendelsen af artiklerne 3 og 4. Læses denne bestemmelse sammen med artikel 5 i samme forordning — hvorefter der ved anvendelse af artiklerne 3 og 4 kun må ydes supplerende referencemængder inden for den pågældende medlemsstats garantimængde — fremgår det, at i det omfang, hvori der tildeles visse kategorier af producenter sådanne supplerende referencemængder, skal andre producenters referencemængder i givet fald nedskæres for at undgå, at den samlede mængde overskrides.

30 Det følger heraf, at man ikke kan betragte en national ordning som uforenelig med fællesskabsretten, når den som den franske til gennemførelse af en fællesskabsordning indebærer, at alle producenter på fransk område — herunder producenter, som har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan for mælkeproduktionen, der blev godkendt før ikrafttræden af fællesskabsordningen om tillægsafgift på mælk — dog bortset fra en bestemt gruppe producenter, som er stillet ringere på grund af bedrifternes geografiske beliggenhed, for det andet år, hvor ordningen anvendes, får tildelt referencemængder, som er mindre end de referencemængder, de fik tildelt det foregående år.

31 Af disse grunde skal det tredje spørgsmål derfor besvares med, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke er til hinder for, at nationale regler gennemfører Fællesskabets tillægsafgift på mælk på en sådan måde, at producenter med en udviklingsplan for mælkeproduktionen, som er godkendt før afgiftsordningens ikrafttræden, for produktionsåret 1985/1986 opnår referencemængder fastsat på et lavere niveau end det, der gjaldt for det foregående produktionsår, medmindre de foretagne nedskæringer specielt er rettet mod disse producenters referencemængder.

Sagens omkostninger

32 De udgifter, der er afholdt af den franske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, 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 (Tredje Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af cour d'appel de Rennes ved domme af 29. juni 1989, for ret:

1) **Artikel 3, nr. 1, første tankestreg, i Rådets forordning nr. 857/84 er til hinder for, at nationale regler gennemfører denne bestemmelse på en sådan måde, at alle de i bestemmelsen omhandlede producenter opnår samme forud fastsatte mængde. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for, at nationale regler foreskriver, at kun producenter, hvis mælkeleverancer ikke overskrider et bestemt maksimum, kan opnå en særlig referencemængde.**

2) **Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984, fortolket på baggrund af forbuddet mod forskelsbehandling i Traktatens artikel 40, stk. 3, er ikke til hinder for, at opkøbere i medfør af nationale regler, inden for rammerne af formel B, i henhold til forordningens artikel 3, nr. 1, midlertidigt kan tildele andre producenter, der er tilsluttet dem, alle eller en del af de individuelle referencemængder, som er frigjort af producenter tilsluttet samme opkøbere, dog under forudsætning af, at disse nye tildelinger i givet fald efterfølgende justeres, således at virkningen af en eventuel forskelsbehandling mellem producenter, der er tilsluttet forskellige opkøbere, ophæves.**

3) **Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er ikke til hinder for, at nationale regler gennemfører Fællesskabets tillægsafgift på mælk på en sådan måde, at producenter med en udviklingsplan for mælkeproduktionen, som er godkendt før afgiftsordningens ikrafttræden, for produktionsåret 1985/1986 opnår referencemængder fastsat på et lavere niveau end det, der gjaldt for det foregående produktionsår, medmindre de foretagne nedskæringer specielt er rettet mod disse producenters referencemængder.**

Due Moitinho de Almeida Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juli 1989.

J.-G. Giraud
justitssekretær

O. Due
præsident
som fungerende afdelingsformand