RETSMØDERAPPORT
i de forenede sager 196/88-198/88 *

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. *Gældende fællesskabsregler*

a) Ved *Rådets forordning nr. 856/84* af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10) indførtes for en femårsperiode en tillægsafgift, som opkræves for større mælkeleverancer i forhold til en referencemængde, der skal fastsættes.

b) De almindelige gennemførelsesregler vedrørende tillægsafgiften er indeholdt i *Rådets forordning (EØF) 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 for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13) med senere ændringer.

I artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 857/84 fastsættes den referencemængde, som er nævnt i grundforordningen nr. 856/84, det vil sige den mængde, der er fritaget for tillægsafgift. Det er principielt den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som en producent (formel A) har leveret, eller som en opkøber (formel B) har indkøbt i kalenderåret 1981, forhøjet med 1%. I henhold til artikel 2, stk. 2, kan medlemsstaterne dog bestemme, at referencemængden på deres område 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 fastsatte garantimængde ikke overskrides. Denne procentsats kan justeres i forhold til størrelsen af leverancerne fra visse kategorier af afgiftspligtige og udviklingen i leverancerne i visse regioner mellem 1981 og 1983 eller udviklingen i leverancerne fra visse kategorier af afgiftspligtige i samme periode.

Artiklerne 3, 4 og 4 a i forordning nr. 857/84 giver medlemsstaterne mulighed for at tage hensyn til visse særlige forhold ved fastsættelsen af referencemængderne eller tildele særlige eller supplerende referencemængder. I denne sammenhæng skal især artikel 3 nævnes, der er affattet således:

»Ved fastsættelsen af de i artikel 2 omhandlede referencemængder og i forbindelse med anvendelsen af formel A og B tages der på følgende betingelser hensyn til visse særlige forhold:

1) De producenter, der har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan for mælkeproduktionen i henhold til direktiv 72/159/EØF, der er indgivet inden den

* Processprog: fransk.

1. marts 1984, kan 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;

— en særlig referencemængde, hvor der tages hensyn til de mængder mælk og mejeriprodukter, de har leveret i det år, hvor planen blev afsluttet, hvis planen er gennemført efter 1. januar 1981.

Der kan endvidere tages hensyn til investeringer, der er foretaget uden udviklingsplan, hvis medlemsstaten råder over tilstrækkelige oplysninger derom.

2) ...

3) ...«

Ifølge artikel 5 i samme forordning må der »ved anvendelse af artikel 3 og 4 ... kun ydes supplerende referencemængder inden for den i artikel 5 c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede garantimængde. Disse supplerende mængder afskrives på en reserve, som medlemsstaten har oprettet inden for ovennævnte garantimængde«.

c) Gennemførelsesbestemmelserne for tillægsafgiften blev fastsat i *Kommissionens forordning nr. 1371/84* af 16. maj 1984 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5 c i forordning nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11).

2. *De franske bestemmelser til gennemførelse af fællesskabsreglerne*

I Frankrig blev de nødvendige nationale foranstaltninger til gennemførelse af fællesskabsordningen truffet ved dekret nr. 84-661 af 17. juli 1984 om kontrol med produktionen af komælk og betingelserne for opkrævning af en tillægsafgift, der skal erlægges af opkøbere og producenter af komælk (JORF af 21.7.1984, s. 2373), ved bekendtgørelse af 22. november 1984 om fastsættelse af referencemængder for opkøbere af mælk for perioden 2. april 1984 til 31. marts 1985 (JORF af 29.11.1984, s. 3660) og ved bekendtgørelse af 10. juli 1985 om fastlæggelse af referencemængder for opkøbere af mælk for perioden 1. april 1985 til 31. marts 1986 (JORF af 14.7.1985, s. 7979).

a) Ifølge *dekret nr. 84-661* erlægges tillægsafgiften af opkøbere af mælk (formel B), som overvælter afgiften på de producenter, der har overskredet deres referencemængde (artikel 2). Den enkelte opkøbers referencemængde beregnes på grundlag af den mængde, der blev indført i 1983, formindsket med samme procentsats, der dog er afhængig af, om der er tale om bjergegne (1%) eller andre områder (2%) (artikel 17).

For så vidt angår tildelingen af særlige eller supplerende referencemængder, navnlig på grundlag af en udviklingsplan, fastslår dekretet følgende: »Producenter, som i løbet af kalenderåret 1983 har leveret mere end 200 000 liter mælk, kan ikke få tildelt en supplerende referencemængde før den 1. april 1986«, medmindre den kompetente myndighed i konkrete tilfælde træffer anden afgørelse (artikel 5).

b) Ifølge den ovenfor nævnte *bekendtgørelse af 22. november 1984* skal opkøberne for produktionsåret 1984/1985 og inden for deres referencemængder tildele de producenter, som leverede mælk til dem den 2. april 1984, en grundreferencemængde på højst 98% (99% i bjergegne) af de i 1983 foretagne leverancer. Derudover skal opkøberne under visse omstændigheder tildele yderligere referencemængder ved siden af grundreferencemængden. Disse yderligere referencemængder udgør 9 500 liter for producenter, som har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan, der er blevet godkendt efter den 1. april 1978 og før den 31. marts 1985, dog på betingelse af, at deres grundreferencemængde ikke overstiger 200 000 liter eller 98% (99% i bjergegne) af de for produktionsåret 1984/1985 forudsete leverancer (artikel 3).

c) Den nævnte *bekendtgørelse af 10. juli 1985* indeholder tilsvarende bestemmelser for produktionsåret 1985/1986 bortset fra, at opkøberes og producenters referencemængder generelt er blevet nedsat med 1% (bortset fra bjergegne).

3. *Hovedsagerne*

I hovedsagerne har mælkeproducenter i Côtes du Nord-Departementet anlagt sag imod henholdsvis Coopérative agricole laitière de Loudéac »Copall« og Laiterie coopérative du Trieux. De sagsøgte har opkrævet afgifter hos sagsøgerne på grund af overskridelse af de referencemængder, som de var blevet tildelt i henhold til fællesskabslovgivningen vedrørende tillægsafgift på mælk.

Mælkeproducenterne har anfægtet de opkrævede afgifter og har gjort gældende, at den franske lovgivning, hvorefter deres referencemængder er blevet fastsat, indebærer en mangelfuld gennemførelse af fællesskabsbestemmelserne på området. De har navnlig gjort gældende, at den franske regering ved at anvende 1983 som eneste referenceår ved fastsættelsen af referencemængderne og ved at yde en standardmængde på 9 500 liter mælk til de producenter, der har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan, under hensyn til principperne om ligebehandling og beskyttelse af den berettigede forventning har tilsidesat Rådets forordning nr. 857/84, navnlig dens artikel 3.

Cour d'appel de Rennes, hvortil mælkeproducenterne ankede sagerne, efter at de ikke havde fået medhold i første instans, har med henblik på stillingtagen til sagsøgernes argumentation besluttet at udsætte sagerne og i henhold til EØF-Traktatens artikel 177 forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der er identiske i de tre hovedsager:

»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 Traktat 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?«

4. *Retsforhandlingernes forløb*

Forelæggelsesdommene er blevet registreret på Domstolens Justitskontor den 20. juli 1988.

Ved kendelse af 27. oktober 1988 besluttede Domstolen at forene de foreliggende sager med henblik på retsforhandlingerne og domsafsigelsen.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i de tre hovedsager ved advokaterne Pitois-Sillard, Olive, Cabot og Dohollou, Rennes, af den franske regering ved E. Belliard og Géraud de Bergues som befuldmægtigede, samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Lawrence og P. Hetsch, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen ved afgørelse af 1. februar 1989 i medfør af procesreglementets artikel 95 henvist sagen til Tredje Afdeling, ligesom den har besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

1. *Første spørgsmål*

a) *Sagsøgerne* i hovedsagen er af den opfattelse, at det første spørgsmål bør besvares benægtende.

Medlemsstaterne kan nemlig ikke udøve et fuldstændig frit skøn ved fastsættelsen af de supplerende referencemængder, der skal tildeles producenter, som har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan, jfr. det ufravigelige indhold i artikel 3 i forordning nr. 857/84. For de producenter, hvis plan er blevet gennemført efter den 1. januar 1981, skulle de dengang tildelte referencemængder

have været beregnet på grundlag af det år, hvor planen blev afsluttet.

Den franske stat kunne derfor ikke, som den har gjort i bekendtgørelserne af 22. november 1984 og 10. juli 1985, vælge året 1983 som eneste referenceår uden adgang til undtagelser for de producenter, hvis udviklingsplan blev afsluttet i 1981 og 1982. Den kunne heller ikke vurdere indholdet i hver plan globalt, men skulle tage hensyn til de konkrete situationer. Det er derfor ikke i overensstemmelse med forordning nr. 857/84 som tillæg til den oprindelige referencemængde at tildele en standardmængde på 9 500 liter mælk til alle producenter med en udviklingsplan, uanset hvilket produktionsmål planen indeholder.

b) Den *franske regering* har for det første til standardtildelingen til producenter med en udviklingsplan anført, at det følger af selve ordlyden i artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84, at denne tildeling ikke er en ret, de pågældende producenter har, men en mulighed, givet medlemsstaterne (»kan opnå«). Selv om man lægger den modsatte fortolkning til grund, kan der ikke ud af bestemmelsen læses en egentlig forpligtelse med henblik på fuldstændig opnåelse af de i udviklingsplanerne indeholdte produktionsmål, da den valgte formulering (»særlig referencemængde, hvor der tages hensyn til«) ikke forudsætter, at de pågældende referencemængder beregnes på individuelt grundlag.

Vedrørende dernæst anvendelsen af 1983 som eneste referenceår for alle producenter, hvis udviklingsplan blev afsluttet i 1981 og 1982, er den franske regering af den opfattelse, at artikel 3 kun finder anvendelse i løbet af en plans gyldighedsperiode; når en plan er gennemført, er bedriftens vækst afsluttet, og producenter med en sådan udviklingsplan skal behandles på samme måde som producenter uden udviklingsplaner. Når en plan således er afsluttet før det år, medlemsstaten har valgt til beregning af referencemængderne (1983 i Frankrig), skal referencemængden beregnes på grundlag af leverancerne i 1983, som indbefatter resultatet af produktionsstigningen i den allerede afsluttede udviklingsplan.

Henvisningen til leverancerne i en plans sidste år gælder kun i det tilfælde, hvor en medlemsstat har valgt 1981 som beregningsgrundlag; referencemængderne er nemlig blevet beregnet i 1984 på et tidspunkt, hvor produktionen i 1982 og 1983 allerede var kendt. Det havde i dette tilfælde ved beregningen af referencemængderne været nemmere for lovgiveren at erstatte de ved planens påbegyndelse fastsatte mål med de faktisk foretagne leverancer ved planens afslutning. Derved havde man erstattet en flere år gammel forudsigelse med et nyere og formelt fastslået faktum.

c) *Kommissionen* har henvist til, at artikel 3, nr. 1, anden tankestreg, i forordning nr. 857/84 udtrykkeligt fastslår, at der ved tildelingen af en supplerende referencemængde skal tages hensyn til de leverancer, som er foretaget »i det år, hvor planen blev afsluttet«, det vil sige i 1981 eller 1982. Valget af året 1983 til fastlæggelse af den referencemængde, som et mejeri ikke må overskride, berører ikke forpligtelsen til ved tildelingen af yderligere referencemængder at tage hensyn til leverancer i 1981 og 1982 i henhold til en udviklingsplan. Det skal dog understreges, at de mængder, der i 1981 og

1982 er leveret i henhold til en udviklingsplan, ikke altid i fuldt omfang kan tildeles på grund af bestræbelserne på at begrænse produktionen, jfr. fastsættelsen af en samlet garantimængde.

Ydelsen af en standardmængde til alle producenter, som er i færd med at gennemføre en udviklingsplan, uafhængigt af produktionsmål i den enkelte plan (i dette tilfælde 9 500 liter), udgør derimod en overtrædelse af Traktatens artikel 40, stk. 3. Når fællesskabslovgivningen giver medlemsstaterne mulighed for at tildele supplerende referencemængder i de i artikel 3 i forordning nr. 857/84 omtalte tilfælde, skal de, såfremt de vælger at tildele sådanne mængder, opstille objektive tildelingskriterier. Et mejeris tildeling af supplerende referencemængder skal derfor ske på grundlag af de produktionsmål, som hver enkelt udviklingsplan indeholder.

Derimod svarer fastlæggelsen af et standardloft (her 200 000 liter) for hver producents referencemængde, ud over hvilket der ikke kan tildeles en supplerende referencemængde, til medlemsstatens forpligtelse til at overholde den globale garantimængde og i denne forbindelse oprette en national reserve med henblik på tildeling af de supplerende referencemængder, der er omhandlet i artiklerne 3 og 4 i forordning nr. 857/84. Disse begrænsninger kan foranledige en medlemsstat til at fastlægge en maksimal referencemængde for effektivt at sikre den ønskede produktionsbegrænsning og samtidig friholde tilstrækkelige mængder til at sikre anvendelsen af artiklerne 3 og 4.

Sammenfattende har Kommissionen foreslået, at det første spørgsmål besvares således:

»a) Bestemmelserne i Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, og i artikel 3, nr. 1, i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 er til hinder for, at en medlemsstat tildeler producenter, som i henhold til direktiv 72/159/EØF har opstillet en udviklingsplan, der er under gennemførelse, en supplerende standardreferencemængde, uafhængigt af de i planen indeholdte produktionsmål.

b) Bestemmelserne i Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, er ikke til hinder for, at en medlemsstat vælger året 1983 som grundlag for at fastlægge referencemængder og de supplerende referencemængder, der kan tildeles producenter, som i henhold til direktiv 72/159/EØF har opstillet en udviklingsplan, der blev afsluttet i 1981 eller 1982.«

2. *Andet spørgsmål*

a) *Sagsøgerne* i hovedsagen har henvist til, at Domstolen har foretaget en udvidende fortolkning af princippet om ligebehandling, hvorefter sammenlignelige situationer ikke må behandles forskelligt. Domstolen har således fastslået, at oprettelsen af en fælles markedsordning på landbrugsområdet forudsætter en forholdsmæssig fordeling af fordele og ulemper for producenterne (dom af 2. juli 1974, Holtz & Willemsen, 153/73,

Sml. s. 675). Princippet om ligebehandling er ligeledes bindende for medlemsstaterne, når fællesskabslovgivningen giver dem valget mellem flere mulige gennemførelsesforanstaltninger, idet de ved udøvelsen af valget skal overholde Traktatens artikel 40, stk. 3 (dom af 25. november 1986, Klensch m. fl., 201 og 202/85, Sml. s. 3477).

På baggrund af disse kriterier indebærer gennemførelsen af systemet i bekendtgørelserne af 22. november 1984 og af 10. juli 1985 en forskelsbehandling på tre niveauer, nemlig internt i Fællesskabet (ved en sammenligning af franske producenter med en udviklingsplan med producenter med en tilsvarende plan i andre medlemsstater), dernæst af producenter med en udviklingsplan i forhold til producenter uden og endelig af producenter med udviklingsplaner indbyrdes. Denne manglende ligebehandling er så meget mere vigtig som indstilling af mælkeproduktionen i visse tilfælde giver mejerierne mulighed for at anvende uudnyttede kvoter. Endelig er valget af året 1983 som eneste referenceår samt standardtildelingen af 9 500 liter mælk i tillæg til en oprindelig referencemængde ligeledes udtryk for forskelsbehandling.

b) Den *franske regering* har anført, at det følger af Domstolens praksis, senest udtrykt i dom af 25. november 1986 (ovennævnte Klensch-sag), at Traktatens artikel 40, stk. 3, som et specialtilfælde af den generelle lighedsgrundsætning, ligeledes er bindende for medlemsstaterne, når de gennemfører en fælles markedsordning.

Formålet med de i direktiv 72/159 indeholdte udviklingsplaner er at sikre visse bedrifters tilpasning til den økonomiske udvikling og derunder ved anvendelse af rationelle produktionsmetoder at sikre producenter, som har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan, en rimelig indtægt og tilfredsstillende arbejdsbetingelser, jfr. Traktatens artikel 39, stk. 1, litra a) og b).

Netop derfor beror den fortrinsret, som visse producenter, herunder producenter med en udviklingsplan, har fået, netop på det forhold, at deres situation ikke kan sammenlignes med andre producenters, og at den skete behandling af dem er beregnet på at bringe dem på niveau med sidstnævnte producenter. Der kan derfor ikke være tale om ved gennemførelsen af mælkekvoterne at stille udviklingen af bedrifter, som er omfattet af en udviklingsplan, i bero ved ikke at give disse producenter en særlig behandling, som i øvrigt er følger af artiklerne 3 og 4 i forordning nr. 857/84.

Det er derimod ikke korrekt at mene, at fortrinsproducenterne indbyrdes er blevet forskelligt behandlet på grund af de større eller mindre mængder, som mejerierne har disponeret over som følge af tidligere støtte. To procedurer har nemlig sikret producenter med en udviklingsplan en ensartet behandling på nationalt plan, som krævet af fællesskabslovgivningen, nemlig

— ved indførelsen af en »appelprocedure«, der har gjort det muligt for mejerier, som på grund af denne kategori producenters behov har haft et større behov for frigjorte referencemængder, at mod-

tage yderligere mængder fra den nationale reserve, administreret af Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (Onilait);

— den i artikel 4 a i forordning nr. 857/84 indførte udligningsmekanisme ved et produktionsårs udløb er blevet benyttet til at »udlåne kvoter« til disse producenter inden for rammerne af den særbehandling, som har været forbeholdt dem.

De disponible mængder er således blevet retfærdigt fordelt i lyset af fortrinsproducenternes behov, uanset de respektive mejeriers situation.

c) *Kommissionen* har i alt væsentligt gjort gældende, at der under visse omstændigheder ikke er tale om forskelsbehandling, når mængder, der er frigjort af andre producenter, tilsluttet samme mejeri, først og fremmest tildeles producenter med en udviklingsplan, der er tilsluttet dette mejeri, som supplerende referencemængder.

Den henviser ligeledes til, at Domstolen i dom af 25. november 1986 (ovennævnte Klensch-sag) har fastslået, at der er tale om forskelsbehandling mellem producenter, tilsluttet forskellige mejerier, såfremt en opkøber kan disponere over mængder, som er frigjort af producenter, tilsluttet denne, uanset om producenten på egen foranledning har indstillet virksomheden eller har fået tildelt en godtgørelse. I et sådant tilfælde kan et mejeri nemlig begunstige egne producenter frem for producenter tilsluttet andre mejerier, hvor der er en mindre uudnyttet mængde til rådighed.

Den franske ordning indebærer, at 20% af de mængder, der er blevet frigjort i løbet af anvendelsesperioden af producenter, som har modtaget en godtgørelse [artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 857/84], tillægges den nationale reserve og fratrækkes den pågældende opkøbers referencemængde. Denne del er beregnet til at kompensere eventuelle uligheder mellem producenter, som er tilsluttet forskellige mejerier.

Ved beregningen i henhold til denne ordning kan der for producenter med en udviklingsplan være tale om to situationer:

— enten overstiger de frigjorte mængder i et mejeri den nødvendige særlige mængde, og forskellen skal lægges til den nationale reserve,

— eller de frigjorte mængder er utilstrækkelige, og resten må hentes hos den andel på 20%, der er lagt til den nationale reserve.

Reserveandelen på 20% gør det således muligt at udligne forskelle fra ét mejeri til et andet. Såfremt reserven på 20% er utilstrækkelig, påhviler det de nationale myndigheder enten at reducere andre producenters referencemængder eller tilbagekøbe yderligere mængder, hvorefter der pånyt forekommer disponible mængder. Et sådant system, hvorefter en del af de frigjorte mængder forvaltes decentralt af mejerierne og restmængden centralt, indebærer klart ikke en overtrædelse af princippet om ligebehandling, da det medfører en mulighed for at korrigere forskelle i situationer, der er

opstået på grund af, at de frigjorte mængders størrelse varierer i forhold til den enkelte opkøber.

Sammenfattende har Kommissionen foreslået følgende besvarelse af det andet spørgsmål:

»Forbuddet mod forskelsbehandling i Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, er ikke til hinder for, at en medlemsstat — med henblik på fastsættelsen af yderligere referencemængder til producenter, der har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan i henhold til direktiv 72/159/EØF — som har valgt formel B, jfr. Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984, indfører foranstaltninger som medfører, at opkøberne kan genuddele en del af de mængder, som frigøres af producenter, der er tilsluttet dem, når en uudnyttet del af disse mængder anvendes til udligning af forskelle mellem opkøbere.«

3. *Tredje spørgsmål*

a) *Sagsøgerne* i hovedsagen har gjort gældende, at fællesskabslovgivningen og dermed den franske bekendtgørelse af 10. juli 1985, der begrænser vækstmulighederne for produktionsåret 1985/1986 til 1%, er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet om retssikkerhed.

Sagsøgerne har hertil anført, at udviklingsplanerne skulle gøre det muligt for landmændene efter planernes fuldførelse at opnå en arbejdsindkomst pr. arbejdskraftsenhed, som kan sammenlignes med erhverv uden for landbruget i det pågældende område og samtidig på en varig måde forbedre arbejds- og produktionsvilkårene. Udviklingsplanerne indeholder på sin vis et normativt element på grund af oprindelsen og et kontraktligt element i anvendelsen. Producenter, der har forpligtet sig til at gennemføre en sådan plan, har derfor med rette kunnet forvente stabilitet omkring de tidligere indgåede aftaler med henblik på at kunne øge bedriftens produktivitet og opnå en rimelig indtægt og en levestandard, som kan sammenlignes med andre erhverv.

Den pågældende lovgivning tilsidesætter ligeledes proportionalitetsprincippet, da der i det foreliggende tilfælde ikke har været tale om gradvis indførelse af foranstaltninger med overgangsperioder, skønt det har været nødvendigt efterhånden at foretage tilpasninger.

b) Den *franske regering* har anført, at den franske ordning er i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen, og at den ikke tilsidesætter princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ved, at der er foretaget en nedsættelse af referencemængderne for produktionsåret 1985/1986 med 1% i forhold til det tidligere år samtidig med, at producenter med en udviklingsplan har fået en særlig behandling.

Det følger nemlig af Domstolens praksis, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke i almindelighed hindrer, at en ny lovgivning finder anvendelse på fremtidige virkninger af situationer, der er opstået under den tidligere lovgivning, når der ikke er påtaget forpligtelser overfor den offentlige myndighed (se dom af 5. maj 1981, Dürbeck, 112/80, Sml. s. 1095). I udviklingsplanernes særlige tilfælde retter støtteforanstaltningerne til de pågældende producenter sig ganske vist efter de i planerne

nævnte mål; foranstaltningerne har dog ikke skullet ændres, når planerne ikke er blevet afsluttet inden for de fastsatte frister. Man kan derfor ikke fra disse producenters side tale om endelige og uigenkaldelige forpligtelser.

Under alle omstændigheder har det nye fællesskabssystem, som i 1984 blev iværksat i mælkesektoren uden en egentlig overgangsordning, alligevel indført en udligningsordning for visse producenter, en ordning som netop er baggrunden for denne sag. Det skal herved fremhæves, at artikel 3 i forordning nr. 857/84 netop ikke indfører egentlige individuelle produktionskvoter, men en afgift, hvis formål ikke er at sanktionere en overtrædelse af et forbud mod at producere ud over en garantitærskel, men som derimod er udtryk for en deling af det økonomiske ansvar for overskudsmælken mellem producenterne i forhold til deres bidrag til oparbejdelsen af dette overskud.

c) *Kommissionen* har henvist til, at afgiften under formel B, som er valgt af Frankrig, kun skal erlægges, såfremt mejeriets mængde er overskredet ved de samlede leverancer fra de forskellige til mejeriet tilsluttede producenter (se dom af 28. april 1988, Thevenot, 61/87, Sml. s. 2375).

For den anden anvendelsesperiode for mælkekvoteordningen er der i artikel 5 c, stk. 3, i forordning nr. 804/68 fastlagt en samlet garantimængde på et lavere niveau end i den første periode. Inden for denne reducerede kvote har den franske regering fastsat hver opkøbers referencemængde på den tidligere periodes niveau nedsat med 1% (bortset fra bjergegne).

I den sammenhæng bør det tredje spørgsmål forstås således, at der spørges, om denne reduktion ikke indebærer en tilsidesættelse af den berettigede forventning, som de producenter, der har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan, muligvis har haft omkring gennemførelsen af de i planen fastlagte mål. Besvarelsen af dette spørgsmål bør være benægtende.

Domstolen har i dom af 28. april 1988 (Mulder, 120/86, Sml. s. 2321) fastslået, at medlemsstaterne kun kan yde supplerende referencemængder i de særlige situationer, der er opregnet i artikel 3 i forordning nr. 857/84, inden for rammerne af den samlede garantimængde. Den samlede garantimængde var i forordning nr. 856/84 fastsat til 97,2 millioner tons mælk og, for at indføre en vis overgangsperiode, forhøjet til 98,2 millioner tons i det første år, hvor ordningen blev anvendt.

På grund af nedsættelsen af den samlede garantimængde og det forhold, at der altid tilkommer de nationale myndigheder et skøn ved afgørelsen af, om der skal ydes supplerende referencemængder, navnlig til producenter med en udviklingsplan, kan disse producenter ikke udlede nogen garanti af fællesskabslovgivningen, for så vidt angår opretholdelsen af og endnu mindre en stigning i deres leverancer svarende til de i planen fastlagte mål.

Sammenfattende har Kommissionen foreslået, at det tredje spørgsmål besvares således:

»Bestemmelserne i artikel 5 c, stk. 3, i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 og i artikel 2 i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 indebærer ikke en overskridelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ved, at medlemsstaterne pålægges at reducere referencemængden på en sådan måde, at den samlede garantimængde, fastsat for mælkekvoteordningens anden anvendelsesperiode, ikke overskrides, og som følge heraf at fastlægge de supplerende referencemængder, som kan ydes de producenter, der har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan i henhold til direktiv 72/159/EØF.«

M. Zuleeg
Refererende dommer