FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGIOS COSMAS

fremsat den 15. juni 1995 *

1. High Court of Justice, Queen's Bench Division, har forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål vedrørende præmieordningen dels inden for sektoren for fåre- og gedekød, dels inden for sektoren for oksekød, i den affattelse af de pågældende bestemmelser, som var gældende efter den grundlæggende reform i 1992. De forelagte spørgsmål vedrører specielt nogle bestemmelser i de pågældende forordninger, som regulerer visse problemer, der kan opstå i kontraktforholdet mellem de producenter, som ikke er ejere af alle de jorder, deres bedrift ligger på, og ejerne af disse jorder.

I — Fællesskabsforskrifterne

2. Den fælles markedsordning for fåre- og gedekød er reguleret af bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 3013/89 af 25. september 1989 [1]. Den er baseret på, at der kan træffes interventionsforanstaltninger i form af støtte til privat oplagring (se artikel 6 i nævnte forordning), og navnlig, at der udbetales en præmie i henhold til forordningens artikel 5. Denne præmie, som skal udligne det tab, producenterne lider i løbet af et produktionsår, beregnes pr. moderfår eller ged på grundlag af den eventuelle forskel, mellem, på den ene side, den »basispris«, Rådet fastsætter for hvert produktionsår, og på den anden side, den gennemsnitlige årlige markedspris (se artikel 5, stk. 1, 2 og 3, samt stk. 5). Præmien udbetales til fuld takst for indtil 1 000 dyr pr. producent i de ugunstigt stillede områder og for indtil 500 dyr pr. producent i de øvrige områder. Overskrides disse lofter, skal der kun udbetales producenterne 50% af præmien [se artikel 5, stk. 7, i den affattelse, som gjaldt, før den blev ændret ved artikel 1, nr. 1), i Rådets forordning (EF) nr. 233/94 af 24.1.1994, EFT L 30, s. 9].

3. Den fælles markedsordning for oksekød er reguleret af bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 [2], som dels indeholder en interventionsordning, der gør det muligt, for at hindre eller afdæmpe et betydeligt prisfald, at yde støtte til privat oplagring eller opkøb gennem interventionsorganerne (se forordningens artikel

* Originalsprog: græsk.

1 — Forordning om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (EFT L 289, s. 1).

2 — Forordning om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179).

5, stk. 1), dels indeholder en ordning, hvorefter der bl.a. kan udbetales præmier til opretholdelse af besætninger af ammekøer (herefter »præmie for ammekøer«). Denne præmie, som blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 1357/80 af 5. juni 1980 [3], består i, at der for hvert produktionsår udbetales et vist beløb for hver ammeko, og har til formål at tilskynde til produktion af oksekød af god kvalitet ved at opretholde en besætning af de køer, som er nødvendige for avlen.

4. I 1992 blev præmieordningen for fåre- og gedekød ændret på en række væsentlige punkter. Navnlig blev der ved artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 2069/92 af 30. juni 1992 [4] indsat en artikel 5a i forordning nr. 3013/89, hvorved

— der blev indført *et individuelt loft pr. producent* for tildeling af den præmie for moderfår eller geder, som er omhandlet i artikel 5 i forordning nr. 3013/89 [5]. Denne præmie skulle for produktionsåret 1993 og de efterfølgende produktionsår udbetales for det antal dyr, præmien blev udbetalt for i produktionsåret 1991, multipliceret med en bestemt koefficient (artikel 5 a, stk. 1 og 5)

— præmierettigheden blev *forbeholdt producenter*, der fik udbetalt præmie for produktionsåret 1991 [artikel 5a, stk. 4, litra a)]

— en producent, såfremt han sælger eller på anden måde overdrager sin bedrift, kan *overdrage alle sine præmierettigheder* til den, der overtager bedriften, samtidig med, at producenterne har mulighed for (helt eller delvis) at overdrage deres præmierettigheder, *selv om de ikke overdrager bedriften* [artikel 5a, stk. 4, litra b)].

5. Artikel 5a, stk. 4, litra f), har væsentlig betydning for sagen. Den bestemmer således:

»Kommissionen fastsætter gennemførelsesbestemmelser til dette stykke efter fremgangsmåden i artikel 30, især bestemmelser, hvorefter medlemsstaterne (...) kan løse de særlige problemer, der kan opstå i forbin-

3 — Forordning om indførelse af en præmieordning for opretholdelse af besætninger af ammekøer (EFT L 140, s. 1).

4 — Forordning om ændring af forordning nr. 3013/89 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (EFT L 215, s. 59).

5 — Som det fremgår af tredje betragtning til forordning nr. 2069/92 var indførelsen af et sådan individuelt loft begrundet i nødvendigheden af at iværksætte strengere foranstaltninger til imødegåelse af de alvorlige følger, som det forøgede antal moderfår inden for Fællesskabet havde for ligevægten på markedet, og det mærkbare prisfald, som dette havde medført.

delse med overdragelse af præmierettigheder fra producenter, der ikke ejer de arealer, deres bedrift ligger på.«

Det er bl.a. på grundlag af denne sidste bestemmelse, at Kommissionen vedtog forordning (EØF) nr. 3567/92 af 10. december 1992 [6], hvis artikel 13 fastsætter følgende:

»Medlemsstaterne træffer om nødvendigt passende overgangsforanstaltninger med henblik på at finde rimelige løsninger på problemer, der kan opstå i de på tidspunktet for forordningens ikrafttrædelse gældende kontraktlige forbindelser mellem producenter, som ikke ejer alle de jorder, de driver, og ejerne af disse jorder i tilfælde af overdragelse af præmierettigheder eller andre aktioner med tilsvarende virkning. Sådanne foranstaltninger kan kun træffes for at afhjælpe vanskeligheder i forbindelse med indførelsen af en ordning med præmierettigheder for producenten og skal under alle omstændigheder overholde principperne for denne forbindelse.«

Endelig bestemmer artikel 15 i samme kommissionsforordning:

»Medlemsstaterne træffer de foranstaltninger, der i øvrigt er nødvendige, for at ordningen med de individuelle lofter kan virke korrekt. De underretter Kommissionen herom.«

6. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 2066/92 af 30. juni 1992 [7] blev der indført tilsvarende ændringer i præmieordningen for oksekød hvad angår ordningens indretning og rækkevidde. Navnlig blev der ved forordningens artikel 1, nr. 2, indført en artikel 4d og 4e, hvorved

— der blev indført en grænse for retten til at oppebære præmie for ammekøer ved anvendelse af et *individuelt loft*, som er lig med antallet af dyr, for hvilke der er ydet en præmie inden for det af medlemsstaten valgte referenceår (1990, 1991 eller 1992), med et fradrag, der gør det

6 — Kommissionens forordning nr. 3567/92 af 10.12.1992 om gennemførelsesbestemmelser for individuelle lofter, nationale reserver og overdragelse af de rettigheder, der er fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 3013/89 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (EFT L 362, s. 41).

7 — Forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 468/87 om de generelle regler for ordningen med en særlig præmie til oksekødsproducenter og forordning (EØF) nr. 1357/80 om indførelse af en præmieordning for opretholdelse af besætninger af ammekøer (EFT L 215, s. 49).

muligt at oprette den foreskrevne nationale reserve (artikel 4d, stk. 2) [8]

— det blev fastsat, at retten til præmien *tilkommer producenter*, som har modtaget præmien i referenceåret, og som ligeledes har ansøgt om præmien for de efterfølgende år til og med 1992 (artikel 4d, stk. 4)

— det blev bestemt, at når en producent sælger eller på anden måde overdrager sin bedrift, kan han *overføre alle sine rettigheder til præmien* for ammekøer til den, som overtager bedriften. Han kan også overføre alle eller en del af sine rettigheder til andre producenter *uden at overdrage sin bedrift* (artikel 4e, stk. 1).

7. Endelig fastsætter forordningens artikel 4e, stk. 5 (som jeg senere skal behandle nærmere), at Kommissionen vedtager gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel, og at »disse bestemmelser ... især [vedrører] de bestemmelser, hvorefter medlemsstaterne kan løse problemer i tilknytning til præmierettigheder, der overføres af producenter, som ikke ejer de arealer, hvorpå deres bedrifter er beliggende«.

Det er bl.a. på grundlag af denne bestemmelse, at Kommissionen vedtog forordning nr. 3886/92 af 23. december 1992 [9], hvori artikel 39 er affattet således: »Medlemsstaterne træffer om fornødent de relevante overgangsforanstaltninger for at tilvejebringe rimelige løsninger på problemer, der i tilfælde af overførsel af præmierettigheder eller andre transaktioner med samme virkning eventuelt opstår i forbindelse med kontraktforhold, der eksisterer på tidspunktet for denne forordnings ikrafttrædelse mellem producenter, som ikke ejer alle de arealer, de driver, og ejerne af disse arealer. Sådanne foranstaltninger kan kun træffes for at afhjælpe vanskeligheder, der er forbundet med indførelsen af en ordning, hvor præmierettighederne er knyttet til producenterne, og de skal under alle omstændigheder være i overensstemmelse med de principper, der gælder i denne forbindelse« [10]. Samme forordnings artikel 55 bestemmer, at »medlemsstaterne træffer alle andre hensigtsmæssige foranstaltninger for at sikre, at denne forordning anvendes korrekt. De underretter Kommissionen herom«.

8 — Som det fremgår af betragtningerne til forordning nr. 2066/92, blev det anset for hensigtsmæssigt at indføre en begrænsning i retten til præmie for ammekøer, for at opretholdelsen af præmien (der var nødvendig på grund af den udvikling, som havde fundet sted på markedet, og som medførte en nedsættelse af interventionsprisen) ikke medførte en forøgelse af den samlede produktion og ikke yderligere forværrede den strukturelle uligevægt mellem udbud og efterspørgsel på fællesmarkedet (se første, anden, tredje og fjerde betragtning til forordningen).

9 — Forordning om gennemførelsesbestemmelser for de præmieordninger, der er fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød, og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 1244/82 og (EØF) nr. 714/89 (EFT L 391, s. 20).

10 — Jeg skal nævne, at den græske version af denne bestemmelse afviger en smule fra den tilsvarende engelske version, som ligger tættere op ad formuleringen af artikel 13 i forordning nr. 3567/92.

8. Sammenfattende består de grundlæggende ændringer, som blev indført ved forordning nr. 2069/92 og nr. 2066/92, altså dels i en begrænsning af producenternes ret til visse præmier (præmien til moderfår, geder eller ammekøer) ved, at der fastsættes individuelle begrænsninger for hver enkelt producent, dels i, at præmierettigheden knyttes til producentens person, og at producenterne har ret til at overdrage deres præmierettigheder, det være sig i eller uden forbindelse med overdragelsen af bedriften.

De præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice, vedrører imidlertid ikke direkte disse væsentlige punkter i reformen af præmieordningen. De fokuserer derimod på bestemmelserne i de førnævnte rådsforordninger samt forordningerne nr. 3567/92 og nr. 3886/92, som vedrører et særligt aspekt af reformen, nemlig virkningerne af reformen på de eksisterende kontraktforhold mellem, på den ene side, de producenter, som ikke er ejere af de jorder, deres bedrift ligger på, og på den anden side, ejerne af disse jorder.

II — Hovedsagen — De præjudicielle spørgsmål

9. Den forelæggende ret er temmelig sparsom med sine oplysninger vedrørende det præcise indhold af det retskrav, som er fremsat under den verserende hovedsag. På grundlag af forelæggelseskendelsen, sammenholdt med det indlæg, Country Landowners Association (sagsøgeren i hovedsagen) har indgivet ved Domstolen, kan man dog i al fald resumere den retlige og faktiske baggrund for tvisten ved High Court of Justice som nedenfor angivet.

10. Lovreglerne om vedtagelse af de foranstaltninger, som blev anset for nødvendige for i Det Forenede Kongerige at gennemføre de reformer, der blev indført i 1992 i Fællesskabets præmieordning for fåre- og oksekød (»The Sheep Annual Premium and Suckler Cow Premium Regulations 1993« [11] — bekendtgørelse af 1993 om den årlige præmie til moderfår og til ammekøer), bestemmer ikke, at der skal ydes godtgørelse af det tab, de nye bestemmelser kunne forvolde ejere af de jorder, som præmieindehavere benytter i deres bedrift i henhold til kontrakt. Ifølge den kompetente minister, ministeren for landbrug, fiskeri og ernæring, kunne en sådan ordning ikke begrundes med henvisning til artikel 13 i Kommissionens forordning nr. 3567/92 og artikel 39 i Kommissionens forordning nr. 3886/92, da disse to bestemmelser vedrører medlemsstaternes løsning af de problemer, som skyldes *overdragelsen* af præmierettighederne for de producenter, som ikke er ejere af de jorder, som de benytter i deres bedrift, hvorimod det tab, ejerne lider, ifølge ministeren skyldes, at de

11 — Statutory Instrument 1993, nr. 1626.

producenter, som er etableret på de jorder, der tilhører ejerne, får *tildelt* præmierettigheder, som fremover er knyttet til disse producenters person.

11. Country Landowners Association (som ifølge sit indlæg til Domstolen er en sammenslutning af ejere af landbrugsjorder, der er oprettet til beskyttelse og fremme af disses lovlige interesser, navnlig beskyttelsen af den kapital, som er investeret i den ejendom, landbrugsjorderne består af, og som også har til formål at sikre et afkast heraf) er af den opfattelse, at de førnævnte bestemmelser i Kommissionens forordninger samt de bestemmelser i Rådets forordninger, som disse er udstedt på grundlag af, indeholder en *forpligtelse* for medlemsstaterne til at indføre en ordning med godtgørelse af det tab, ejerne lider udelukkende som følge af, at præmierettighederne er overdragelige, uanset *hvornår* tabet er indtruffet. Country Landowners Association har derfor anlagt sag.

12. Sagen er blevet indbragt for High Court of Justice, Queen's Bench Division, som ved kendelse af 12. januar 1994 har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 13 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3567/92 ... og/eller artikel 39 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3886/92 fortolkes således, at medlemsstaterne kun må og/eller skal indføre en ordning om godtgørelse til ejere af landbrugsjord, såfremt ejerne har lidt tab som følge af, at forpagteren/producenten ved en overdragelse har ført præmierettighederne bort fra ejerens bedrift?

2) Skal artikel 13 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3567/92 og/eller artikel 39 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3886/92 fortolkes således, at medlemsstaterne må og/eller skal indføre en ordning om godtgørelse til ejere af landbrugsjord, såfremt der er opstået et særligt problem,

i) der skyldes præmierettighedernes overdragelighed

ii) eller som er opstået ved eller efter, at forpagteren/producenten ved en overdragelse har ført præmierettighederne bort fra jordejerens bedrift, og det opståede problem skyldes, at der er indført og tildelt kvoter til forpagterne/producenterne, hvorved der er skabt et aktiv til fordel for dem?

3) Skal artikel 15 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3567/92 og/eller artikel 55 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3886/92 fortolkes således, at de giver medlemsstaterne særskilte beføjelser og/eller forpligtelser — ud over dem, som fremgår af artikel 13 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3567/92 og/eller artikel 39 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3886/92 — til at indføre en godtgørelsesordning til fordel for jordejere?

4) Har artikel 5a, stk. 4, litra f), i Rådets forordning (EØF) nr. 3013/89, som indsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 2069/92, og/eller artikel 4e, stk. 5, i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68, som indsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 2066/92, betydning for fortolkningen og/eller gyldigheden af artikel 13 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3567/92 og/eller artikel 39 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3886/92 og/eller artikel 15 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3567/92 og/eller artikel 55 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3886/92?

5) Hvilke principper skal medlemsstaterne, når henses til besvarelsen af spørgsmål 1), 2), 3) og 4), anvende ved udformningen af en sådan godtgørelsesordning?«

III — Det første, andet og fjerde spørgsmål

13. Jeg tror, det vil være hensigtsmæssigt at behandle det første, andet og fjerde præjudicielle spørgsmål under ét, da det for at besvare disse spørgsmål er nødvendigt først at undersøge følgende problemer, som er indbyrdes tæt forbundne:

a) Hvad er det for »problemer«, der nærmere sigtes til i artikel 13 i forordning nr. 3567/92 og artikel 39 i forordning nr. 3886/92?

b) Foreskriver de nævnte regler bestemte løsninger på disse »problemer«?

c) Tillægger reglerne medlemsstaterne beføjelser eller pålægger de dem forpligtelser?

d) Er den nationale ret under hensyn til nødvendigheden af, at de omtvistede regler fortolkes i overensstemmelse med deres hjemmel [artikel 5a, stk. 4, litra f), i forordning nr. 3013/89 og artikel 4e,

stk. 5, i forordning nr. 805/68] samt overordnede generelle principper i fællesskabsretten [12], forpligtet til at fortolke dem således, at de indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne til at vedtage foranstaltninger med et bestemt indhold?

14. Formuleringen af de to nævnte artikler, som i øvrigt er næsten identisk, er efter min opfattelse fuldstændig klar: De problemer, som der sigtes til, vedrører dem, som der *i tilfælde af overdragelse* af præmierettigheder kan opstå i det allerede eksisterende kontraktforhold mellem de producenter, som ikke er ejere af de jorder, de benytter i deres bedrift, og ejerne af disse jorder.

15. Jeg mener, at fællesskabslovgivningen bygger på følgende opfattelse: 1) Hvis en producent i henhold til et kontraktforhold, der bestod allerede på tidspunktet for ikrafttrædelsen af de nævnte bestemmelser, udøver sin virksomhed på et stykke jord, som tilhører en anden, og overdrager præmierettighederne til tredjemand (der udøver sin virksomhed på et andet stykke jord), enten ved at sælge sin bedrift (eller på anden vis overdrage den), eller uden at der sker nogen overdragelse, medfører overdragelsen af disse præmierettigheder ikke, at det derved gøres umuligt for ejeren eller en anden producent at udøve samme virksomhed på det pågældende stykke jord, men den gør i hvert fald virksomheden mindre udbyttegivende; bedriftens rentabilitet vil under alle omstændigheder afhænge af svingninger i markedspriserne, uden at det eventuelle tab vil blive dækket eller nedsat ved betalingen af præmien; 2) af denne grund kan overdragelsen af præmierettighederne nedsætte værdien af den jord, som de er blevet ført bort fra, eller nedsætte den indkomst, denne jord indbringer i henhold til et kontraktforhold, efter at overdragelsen af rettighederne er sket; 3) disse virkninger af præmierettighedernes overdragelse, som ikke kunne forudses på tidspunktet for stiftelsen af kontraktforholdet mellem ejeren af denne jord, hvorfra præmierettighederne nu er ført bort, og den producent, som overdrager dem, kan til skade for ejeren forstyrre de elementer, på grundlag af hvilke kontraktforholdet blev indgået [13] eller på anden måde skade ejerens interesser [14] i en sådan grad, at det er nødvendigt at vedtage foranstaltninger til i videst muligt omfang at genoprette ligevægten i parternes interesser.

16. Sagsøgeren i hovedsagen, Country Landowners Association (herefter »CLA«) er

12 — Hvad angår spørgsmålet om at fortolke regler i den afledte ret i overensstemmelse med generelle principper i fællesskabsretten, se f.eks. dom af 27.1.1994, sag C-98/91, Herbrink, Sml. I, s. 223, præmis 9, af 19.5.1993, sag C-81/91, Twijnstra, Sml. I, s. 2455, præmis 24, og af 21.3.1991, sag C-314/89, Rauh, Sml. I, s. 1647, præmis 17.

13 — Det kan derfor antages, at hvis det ved indgåelsen af kontrakten, f.eks. en lejekontrakt, var ubestridt, at de præmierettigheder, som lejeren ville opnå ved at udøve sin virksomhed på den lejede jord, ville blive knyttet til hans person og derfor senere kunne løsrives fra jorden, ville ejeren have forsøgt at fastsætte lejen til et beløb, der afspejler jordens afkast som produktionsfaktor ved præmierettighedernes opståen.

14 — Producentens overdragelse af præmierettighederne kunne således tænkes at gøre det helt umuligt at udleje jorden (f.eks. fordi det var objektivt umuligt at anvende jorden til anden virksomhed end avl af får, geder eller køer).

imidlertid af den opfattelse (se navnlig punkt 3.5 og 3.6 i indlægget til Domstolen), at de »problemer«, der sigtes til i artikel 13 i forordning nr. 3567/92 og artikel 39 i forordning nr. 3886/92, er de særlige vanskeligheder, som er forbundet med den omstændighed, at producenten kan overdrage de præmierettigheder, der er knyttet til hans person, uanset på hvilket tidspunkt ejerens tab er indtruffet.

17. Som jeg forstår CLA's opfattelse, går den ud på, at de førnævnte bestemmelser vedrører de problemer, der er opstået ved, at det er blevet gjort muligt at overdrage præmierettighederne, og ved, at disse rettigheder er knyttet til producentens person, da det udelukkende er på grund af disse princippers indførelse — som i væsentlig grad styrker producentens stilling i kontraktforholdet til ejeren — at kontraktforholdet mellem ejeren og producenten er blevet forstyrret [15]. Med det andet præjudicielle spørgsmål, som ikke er helt klart formuleret, søger den forelæggende ret, så vidt jeg kan skønne, oplyst, om CLA's opfattelse, således som jeg har gengivet den i det foregående, er i fuld samklang med de pågældende bestemmelser.

18. Efter min opfattelse har den af CLA anlagte fortolkning hverken støtte i de omtvistede bestemmelser i forordning nr. 3567/92 og nr. 3886/92 eller i de tilsvarende betragtninger til disse forordninger (se ottende betragtning til forordning nr. 3567/92 og sekstende betragtning til forordning nr. 3886/92). Udtrykket »problemer, der kan opstå ... i tilfælde af overdragelse af præmierettigheder«, må nemlig nødvendigvis forstås på den måde, at disse problemer skal have sammenhæng med *selve overdragelsen* [16], og ikke blot med indførelsen af de regler, som muliggør overdragelsen [17].

19. Jeg skal på dette sted omtale den opfattelse, som Det Forenede Kongerige har gjort gældende. Det har på den ene side fremført i sit indlæg til Domstolen, at det er enig i synspunktet om, at de omhandlede bestemmelser sigter til de problemer, der opstår *i tilfælde af overdragelse* af præmierettigheder

15 — Ifølge CLA's opfattelse — som Kommissionen opfatter på samme måde, som jeg gør (se punkt 6 i dens indlæg) — vil det f.eks. være muligt at betragte det som et problem i forbindelse med kontraktforholdet mellem ejere og producenter, der falder ind under de fortolkede bestemmelsers anvendelsesområde, at producenterne udnytter den omstændighed, at præmierettighederne er overdragelige, som forhandlingsvåben ved en drøftelse med ejeren om fornyelse af lejekontrakten eller om lejens justering. CLA fremhæver dog, at der under alle omstændigheder ikke kan rejses krav om ydelse af godtgørelse til ejeren, før præmierettighederne er overdraget, og tabet er indtrådt.

16 — Det er i den forbindelse betegnende, at der i artikel 13, første punktum, i forordning nr. 3567/92 tales om problemer i tilfælde af overførsel af præmierettigheder eller *andre [trans]aktioner* med tilsvarende virkning.

17 — Ganske vist kan medlemsstaterne ifølge artikel 13, andet punktum, i forordning nr. 3567/92 kun træffe sådanne foranstaltninger for at »afhjælpe vanskeligheder *i forbindelse med indførelsen af en ordning med præmierettigheder for producenten*« (min fremhævelse). Denne sætning, hvis væsentligste funktion i øvrigt er at fremhæve, at de trufne foranstaltninger skal have en midlertidig karakter, kan imidlertid ikke anfægte den fortolkning, som jeg mener er korrekt, da denne sætning, som Kommissionen i øvrigt med rette har bemærket, begynder med ordene »sådanne foranstaltninger«, og dermed henviser direkte til samme artikels første punktum, hvoraf klart fremgår, at de pågældende foranstaltninger skal have forbindelse med de problemer, som opstår *i tilfælde af overdragelse af præmierettigheder*.

(hvorved det navnlig har fremhævet, at det under drøftelserne i Rådet insisterede på, at de forordninger, som var under udarbejdelse, indeholdt bestemmelser, der gjorde det muligt for medlemsstaterne at indføre ordninger til at sikre ejerne en godtgørelse af det tab, de ville lide på grund af de præmieberettigede producenters overdragelse af deres præmierettigheder). På den anden side har Det Forenede Kongerige i samme indlæg understreget (se navnlig punkt 3.9-3.12), at det nu har ændret opfattelse og ud fra et økonomisk synspunkt mener, at det tab, som påføres ejeren af den jord, som præmiemodtagerens bedrift ligger på (og som navnlig består i en nedsættelse af jordens leje- eller handelsværdi) ikke skyldes præmierettighedernes overdragelse, men udelukkende, at disse rettigheder er blevet tildelt producenten og knyttet til hans person.

20. Det er min opfattelse, at den økonomiske analyse, denne opfattelse er baseret på, ikke kan indvirke på fortolkningen af de omhandlede bestemmelser, hvis ordlyd (som det i øvrigt erkendes af Det Forenede Kongerige) er klar, således at forstå, at der med de »problemer«, der sigtes til, og som i givet fald må løses, menes dem, der skyldes overdragelsen af præmierettighederne. Denne økonomiske analyse kan heller ikke indvirke på de omhandlede bestemmelsers gyldighed.

Efter Domstolens faste praksis [18] råder fællesskabslovgiver over et vidt skøn på området for den fælles landbrugspolitik i overensstemmelse med det politiske ansvar, som fællesskabslovgiver er tillagt ved traktatens artikel 40 og 43, hvorfor en foranstaltning på dette område alene vil kunne kendes ulovlig, såfremt den er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger. Såfremt det antages, at formålet med de omtvistede bestemmelser er at lette overgangen til den nye præmieordning for fåre- og oksekød — hvis væsentligste kendetegn er, at det er blevet gjort muligt at overdrage de omhandlede rettigheder, som er knyttet til producentens person — finder jeg ikke, at de bemærkninger, som Det Forenede Kongerige har gjort gældende vedrørende baggrunden for de tab, ejerne har lidt, godtgør, at den opfattelse, fællesskabslovgiver har lagt til grund ved antagelsen af, at overdragelsen af præmierettigheder kan volde problemer for det eksisterende kontraktforhold mellem ejere og producenter — og som det kan være nødvendigt at løse — gør de pågældende bestemmelser åbenbart uhensigtsmæssige, henset til det tilstræbte mål.

21. Selv om de omtvistede bestemmelser fastlægger de betingelser, hvorunder de heri omhandlede problemer kan opstå, og giver grundlag for at fastslå disse problemers karakter, indeholder de dog kun én forplig-

18 — Se bl.a. dom af 13.12.1994, sag C-306/93, Winzersekt, Sml. I, s. 5555, præmis 21, af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 89 og 90, af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 14, og af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 22.

telse, medlemsstaterne skal opfylde hvad angår karakteren af de foranstaltninger, de træffer til løsning af disse problemer, nemlig at foranstaltningerne skal have karakter af overgangsforanstaltninger [19]. I øvrigt begrænser fællesskabslovgiver sig til at angive helt generelle retningslinjer. Fællesskabslovgiver har nemlig alene foreskrevet, at de pågældende foranstaltninger skal træffes for at tilvejebringe rimelige løsninger på problemerne, og at foranstaltningerne (hvilket turde være en selvfølge) skal overholde det grundlæggende princip i den nye præmieordning for fåre- og oksekød om, at præmierettigheden skal være knyttet til producentens person.

22. Fællesskabslovgiver har altså ikke foreskrevet foranstaltninger med et konkret indhold, men inden for de vide grænser, som er udstukket, overladt det til medlemsstaterne selv at bestemme, under hvilken form de vil træffe de pågældende foranstaltninger. En sådan foranstaltning kan naturligvis bestå i indførelse af en ordning, hvorved ejerne får udbetalt godtgørelse af deres tab i form af et pengebeløb fra offentlige midler eller fra den producent, med hvem den pågældende ejer har etableret kontraktforholdet. En sådan ordning kan naturligvis heller ikke, som anført af CLA, betragtes som den *eneste* ordning, der er egnet til at tilvejebringe rimelige løsninger på de opståede problemer. Fællesskabsforskrifterne udelukker ingenlunde, at medlemsstaterne vedtager bestemmelser, hvormed de, uden at der udbetales noget pengebeløb, på anden måde forsøger at udligne de negative følger for ejeren af, at den producent, som driver virksomhed på en landbrugsjord, der tilhører ejeren, overdrager præmierettighederne [20].

23. De bestemmelser, som skal fortolkes her i sagen, tillægger altså medlemsstaterne et vidt skøn med hensyn til arten og indholdet af de foranstaltninger, de kan træffe til

19 — Fællesskabslovgiver antager åbenbart, at endelige foranstaltninger på området kunne hindre en effektiv anvendelse af det grundlæggende princip i ordningen om, at præmierettigheden er knyttet til producentens person. Desuden kan parterne i de kontraktforhold, som er etableret efter den nye præmieordnings indførelse, kontrahere ud fra et fuldstændigt kendskab til de principper, som ligger til grund for ordningen, hvorfor de kan forudse følgerne heraf og dermed tilpasse bestemmelserne i de kontrakter, som de indgår, i samklang hermed.

20 — Ved den nationale ret har ministeren for landbrug, fiskeri og ernæring gjort gældende, at han i stedet for at indføre en godtgørelsesordning havde truffet andre foranstaltninger til løsning af de problemer, der opstår ved, at der overdrages præmierettigheder.
Som det ligeledes fremgår af forelæggelseskendelsen, sammenholdt med den britiske regerings indlæg til Domstolen (se indlæggets punkt 11), omfatter disse foranstaltninger bl.a. 1) fastsættelsen af et højst tilladeligt niveau (15%) for den andel af præmierettighederne, der overføres uafhængig af bedriften, og som uden godtgørelse afstås til den nationale reserve, der oprettes i hver enkelt medlemsstat, og hvis formål er at modvirke producenternes overdragelse af præmierettigheder; 2) tildeling af præmierettigheder fra den nationale reserve med forrettighed til de producenter, som har overtaget landbrugsjord, fra hvilken den tidligere producent, der udøvede bedriften i medfør af et særligt retsforhold, havde ført de præmierettigheder bort, som var knyttet til hans person; 3) foranstaltninger til forhindring af, at præmierettigheder føres bort fra særligt følsomme landbrugsområder.
Jeg mener ikke, at foranstaltninger med det nævnte indhold opfylder den særlige funktion, som de foranstaltninger, der er omhandlet i de her i sagen omtvistede bestemmelser, skal have. Uanset om de har fornøden hjemmel i andre bestemmelser [se artikel 5a, stk. 4, litra b), tredje afsnit, og litra c), første led, artikel 5b, stk. 2, litra i), i forordning nr. 3013/89, artikel 4e, stk. 1, andet afsnit, og artikel 4e, stk. 2, litra a), samt artikel 4f, stk. 2, litra e), i forordning nr. 805/68] vedrører de i hvert fald ikke direkte og specielt de problemer, der som følge af den nye præmieordnings indførelse opstod for det eksisterende kontraktforhold mellem ejere og producenter, selv om anvendelsen af disse foranstaltninger måske kan mindske problemernes omfang.

løsning af de problemer, som er omhandlet i bestemmelserne. Jeg skal i den forbindelse tilføje, at det efter min opfattelse fremgår af selve bestemmelsernes ordlyd [21], at de tillægger medlemsstaterne beføjelse til at afgøre, *om de vil træffe sådanne foranstaltninger* [22], efter at medlemsstaterne har taget de omstændigheder i betragtning, som er særegne for hver enkelt medlemsstat, og den særlige måde, hvorpå problemerne ved overgangen til den nye præmieordning viser sig i denne stat.

24. I betragtning af sit indhold rejser det fjerde præjudicielle spørgsmål det problem, om artikel 13 i forordning nr. 3567/92 og artikel 39 i forordning nr. 3886/92, således som disse bestemmelser er fortolket i det foregående, er i samklang med de bestemmelser, på grundlag af hvilke de er udstedt. Dette kan jeg kun besvare bekræftende. Såvel artikel 5a, stk. 4, litra f), i forordning nr. 3013/89, der blev indsat ved forordning nr. 2069/92, som artikel 4e, stk. 5, i forordning nr. 805/68, der blev indsat ved Rådets forordning nr. 2066/92, giver nemlig Kommissionen bemyndigelse til at vedtage bestemmelser, som giver medlemsstaterne *mulighed for* at løse *de særlige problemer, der kan opstå i forbindelse med overdragelse af præmierettigheder*, uden at de pålægger Kommissionen nogen forpligtelse til at fastsætte regler, hvorefter medlemsstaterne skal vedtage foranstaltninger af en bestemt karakter og et bestemt indhold [23].

25. Det er imidlertid endvidere et spørgsmål, om det som følge af fællesskabsrettens almindelige grundsætninger er nødvendigt at anlægge en anden fortolkning af de førnævnte hjemmelsbestemmelser, dvs. af artikel 13 i forordning nr. 3567/92 og artikel 39 i forordning nr. 3886/92, som er vedtaget på grundlag af de nævnte hjemmelsbestemmelser. Spørgsmålet er med andre ord, om fællesskabslovgiver som følge af fællesskabsrettens almindelige grundsætninger var forpligtet til at pålægge medlemsstaterne at vedtage foranstaltninger — i givet fald endda foranstaltninger med et bestemt indhold (f.eks. indførelsen af en ordning til godtgørelse af de skadelidte ejere) — til løsning af de problemer, som opstår i kontraktforholdet mellem ejere og producenter efter indførelsen af de nye præmieordning?

26. Dette spørgsmål er hverken direkte forelagt af den nationale ret eller rejst af CLA. For fuldstændighedens skyld bør spørgsmålet dog undersøges.

21 — Se artikel 13 i forordning nr. 3567/92, hvorefter »medlemsstaterne ... *om nødvendigt* [træffer] passende overgangsforanstaltninger ...«, og artikel 13 i forordning nr. 3886/92, hvorefter»medlemsstaterne ... *om fornødent* [træffer] de relevante overgangsforanstaltninger« (mine fremhævelser). Jeg mener ikke, at berigtigelsen af artikel 13 i den engelske version af forordning nr. 3567/92 (EFT L 6, s. 16), hvorved ordene »Member States, if necessary, shall take ...« blev erstattet med ordene »Member States may, if necessary, take ...«, ændrer noget, da der i begge tilfælde står »if necessary«.

22 — Hvad angår tilfældet, hvor fællesskabslovgiver har tillagt medlemsstaterne en tilsvarende skønsbeføjelse ved anvendelsen af fællesskabsforskrifter på området for den fælles landbrugspolitik, se dom af 11.7.1989, forenede sager 196/88-198/88, Cornée m.fl., Sml. s. 2309, navnlig præmis 13, og af 12.7.1990, sag C-16/89, Spronk, Sml. I, s. 3185, navnlig præmis 11 og 12.

23 — Hvad angår spørgsmålet (som ligeledes er rejst i det fjerde præjudicielle spørgsmål), om virkningen af artikel 5a, stk. 4, litra f), i forordning nr. 3013/89 og artikel 4e, stk. 5, i forordning nr. 805/68 for fortolkningen af artikel 15 i forordning nr. 3567/92 og artikel 55 i forordning nr. 3886/92, se nedenfor, punkt 28.

Det kan nemlig gøres gældende, at den omstændighed, at præmierettighederne er knyttet til producentens person, og at bestemmelsen om, at producenten er berettiget til at løsrive præmierettighederne fra den landbrugsjord, som han benytter i sin virksomhed, er i strid, eller i hvert fald, at overdragelseshandlingen er i strid med jordejerens grundlæggende rettighed, dvs. hans ejendomsret, som denne er fastslået i Fællesskabets retsorden [24], indebærer, at fællesskabslovgiver er forpligtet til at pålægge medlemsstaterne at indføre en godtgørelsesordning.

27. Denne opfattelse kan ikke tiltrædes. Domstolen fastslog nemlig i sin dom af 24. marts 1994 i Bostock-sagen [25] under henvisning til dommen i Von Deetzen II-sagen [26], at »ejendomsretten, således som den er sikret i Fællesskabets retsorden, indebærer ... ikke en ret til økonomisk at udnytte en fordel — som f.eks. referencemængder, der er tildelt i henhold til den fælles markedsordning — som ikke stammer fra den pågældendes ejendom eller erhvervsmæssige virksomhed« (præmis 19). Dette fastslog Domstolen som led i sin besvarelse af spørgsmålet om, hvorvidt der henset til bestemmelserne i tillægsafgiftsordningen for mælk — der medfører, at referencemængden (hvis overskridelse indebærer betaling af tillægsafgift) overgår til bortforpagteren ved forpagtningsaftalens ophør — som følge af hensynet til beskyttelsen af den grundlæggende ejendomsret består en forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre en ordning, hvorefter bortforpagteren skal betale erstatning til den afgående forpagter, eller om forpagteren har et direkte anvendeligt krav på en sådan erstatning.

Under hensyn til disse betragtninger kan de præmierettigheder, som er fastsat i den fælles markedsordning for fåre- og oksekød, og som udgør en fordel, der er tildelt ved de pågældende bestemmelser efter fællesskabsretten, ikke anses for en del af jordejerens formue, der er omfattet af princippet om ejendomsrettens beskyttelse, hvorfor hverken den omstændighed, at fællesskabslovgiver dels har knyttet disse rettigheder til en anden person (i det foreliggende tilfælde den producent, som udøver sin virksomhed på den pågældende jord i henhold til et særligt kontraktforhold), dels har bestemt, at producenten kan overdrage præmierettighederne til tredjemand, eller selve handlingen for præmierettighedernes overdragelse anses for et brud på ejendomsretten i den førnævnte betydning [27], som indebærer, at fællesskabslovgiver er forpligtet til at fastsætte regler, der gør det obligatorisk for medlemsstaterne at indføre en ordning til godtgørelse af det tab, som dette brud på ejendomsretten medfører.

24 — Til orientering herom, se i Domstolens nyeste praksis dommen i sagen Tyskland mod Rådet (som er nævnt tidligere i fodnote 18), præmis 78.

25 — Sag C-2/92, Sml. I, s. 955.

26 — Domstolens dom af 22.10.1991, sag C-44/89, Von Deetzen, Sml. I, s. 5119, præmis 27.

27 — Da præmierettighederne efter de førnævnte betragtninger ikke kan anses for et gode, der er omfattet af den beskyttelse, som ejendomsretten nyder i Fællesskabets retsorden, er det unødvendigt at undersøge det meget vanskelige spørgsmål, om fællesskabsrettens beskyttelse af ejendomsretten i modsat fald ikke blot har gyldighed i forhold til Fællesskabets institutioner (eller medlemsstaternes myndigheder, når disse handler i henhold til fællesskabsrettens bestemmelser), men også i forhold til private, og i det foreliggende tilfælde de producenter, der udøver deres virksomhed på de jorder, som en tredjemand er ejer af (se herom tillige punkt 39 i forslaget fra generaladvokat Gulmann i sagen Bostock, som er nævnt i punkt 27).

IV — Det tredje og femte spørgsmål

28. Det tredje præjudicielle spørgsmål kan jeg besvare kort. Artikel 15 i forordning nr. 3567/92 og artikel 55 i forordning nr. 3886/92 forpligter alene medlemsstaterne til dels at sikre en fuldstændig og loyal anvendelse af bestemmelserne i de nævnte forordninger (hvilken forpligtelse i øvrigt påhviler dem allerede i medfør af traktatens artikel 5), dels at give Kommissionen meddelelse om de foranstaltninger, de har truffet med henblik herpå. Så generelt som disse bestemmelser er formuleret, kan de ikke fortolkes sådan, at de med henblik på løsningen af de problemer, der kan opstå for de eksisterende kontraktforhold mellem ejere og producenter giver medlemsstaterne beføjelser, som går videre end dem, de har fået tildelt ved de særlige bestemmelser i artikel 13 i forordning nr. 3567/92 og artikel 39 i forordning nr. 3886/92. Man kan derfor så meget mindre udelukkende af de nævnte generelle bestemmelser udlede nogen forpligtelser for medlemsstaterne særlig vedrørende det her omhandlede spørgsmål. Under hensyn til de betragtninger, jeg har fremført i det foregående (se ovenfor, punkt 22) vedrørende omfanget af de beføjelser, der er tillagt Kommissionen ved artikel 5a, stk. 4, litra f), i Rådets forordning nr. 3013/89 og artikel 4e, stk. 5, i Rådets forordning nr. 805/68, kan en anden fortolkning vedrørende rækkevidden af de generelle bestemmelser i artikel 15 i forordning nr. 3567/92 og artikel 55 i forordning nr. 3886/92 ikke begrundes med henvisning til nødvendigheden af at fortolke disse regler i samklang med de førnævnte hjemmelsbestemmelser.

29. Jeg kan også fatte mig i korthed hvad angår det sidste præjudicielle spørgsmål. Jeg har allerede tidligere anført, at de omhandlede forskrifter ikke foreskriver vedtagelsen af foranstaltninger med et bestemt konkret indhold, men at de giver medlemsstaterne beføjelse til med henblik på løsning af de problemer, som opstår i kontraktforholdet mellem ejere og producenter ved overdragelsen af præmierettigheder at træffe de foranstaltninger, de finder egnede til at sikre en rimelig løsning af problemerne. Jeg har også nævnt, at en af disse foranstaltninger kunne bestå i indførelsen af en ordning, som gjorde det muligt at udbetale ejere et pengebeløb til godtgørelse af deres tab på grund af præmierettighedernes overdragelse. Det tilkommer imidlertid medlemsstaterne selv at beslutte, hvilke principper en sådan ordning skal være baseret på, da de problemer, som skal løses ved en sådan ordning, opstår i kontraktforholdet mellem ejere og producenter, der udelukkende er reguleret af nationale retsregler [28].

Fællesskabslovgiver har imidlertid fastlagt de rammer, som den nationale lovgiver skal holde sig inden for ved vedtagelsen af de pågældende bestemmelser. Dette er sket på to måder. For det første ved en række begrænsninger, som den nationale lovgiver skal iagttage, og som fremgår af selve ordlyden af artikel 13 i forordning nr. 3567/92 og artikel 39 i forordning nr. 3886/92. Den ordning, en medlemsstat vedtager på dette område, skal nemlig dels have karakter af rene overgangsforanstaltninger, dels må den

28 — Se herom førnævnte dom i sagen Bostock (der er nævnt ovenfor i punkt 27), præmis 25 og 26.

ikke ændre ved det grundlæggende princip, som den ved forordning nr. 2066/92 og nr. 2069/92 oprettede præmieordning er baseret på, nemlig at præmierettighederne er knyttet til producenten. For det andet gælder, at den nationale lovgiver, når han indfører en sådan ordning, udøver en beføjelse, som er tillagt ved Fællesskabets retsforskrifter, hvorfor han er bundet af fællesskabsrettens grundsætninger [29], og navnlig af ligebehandlingsprincippet, som fællesskabslovgiver efter min opfattelse først og fremmest har haft for øje, når der i de omhandlede bestemmelser tales om *rimelige* løsninger på de problemer, der kan opstå i kontraktforholdet mellem ejere og producenter.

Forslag til afgørelse

Under hensyn til foranstående betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at besvare de forelagte præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»1) Artikel 13 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3567/92 af 10. december 1992 og artikel 39 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3886/92 af 23. december 1992 skal fortolkes således, at de giver medlemsstaterne beføjelse til at indføre overgangsforanstaltninger til løsning af de problemer, som kunne opstå i de på tidspunktet for forordningernes ikrafttrædelse eksisterende forbindelser mellem producenter, der ikke er ejere af alle de jorder, hvorpå de udøver deres bedrift, og ejerne af disse jorder, i det tilfælde, hvor producenterne overdrager de præmierettigheder, der tilhører dem. Som led i denne beføjelse kan medlemsstaterne bl.a. indføre en ordning med godtgørelse af tab, som en ejer har lidt ved, at producenten har overdraget sine præmierettigheder.

2) Artikel 13 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3567/92 af 10. december 1992 og artikel 39 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3886/92 af 23. december 1992 indeholder hverken nogen pligt eller beføjelse for medlemsstaterne til at indføre en ordning til løsning af de problemer, som kunne opstå i

29 — Se hertil bl.a. dom af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 19, og af 25.11.1986, forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch m.fl., Sml. s. 3477, præmis 8 og 9, samt førnævnte domme i sagen Cornée m.fl. (præmis 14) og i sagen Spronk (præmis 13, 17 og 28) (fodnote 21).

de på tidspunktet for ikrafttrædelsen af forordningerne eksisterende forbindelser mellem producenter, der ikke er ejere af alle de jorder, hvorpå de udøver deres bedrift, og ejerne af disse jorder, udelukkende på grund af den omstændighed, at præmierettighederne i henhold til de præmieordninger, der gjaldt såvel for fåre- og gede-som for oksekød efter vedtagelsen af henholdsvis forordning (EØF) nr. 2069/92 og (EØF) nr. 2066/92, er knyttet til producentens person og er overdragelig.

3) Artikel 15 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3567/92 af 10. december 1992 og artikel 55 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3886/92 af 23. december 1992 giver ikke medlemsstaterne mere omfattende beføjelser end dem, som er tillagt ved artikel 13 i forordning (EØF) nr. 3567/92 og artikel 39 i forordning (EØF) nr. 3886/92 med henblik på løsning af de problemer, der kunne opstå i kontraktforholdet mellem producenter, som ikke er ejere af de jorder, hvorpå de udøver deres bedrift, og ejerne af disse jorder, ligesom de ikke pålægger medlemsstaterne mere omfattende forpligtelser.

4) Artikel 13 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3567/92 af 10. december 1992 og artikel 39 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3886/92 af 23. december 1992 er, når de fortolkes som angivet i det foregående, helt i samklang med bestemmelserne i artikel 5a, stk. 4, litra f), i Rådets forordning (EØF) nr. 3013/89 af 25. september 1989 og artikel 4e, stk. 5, i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968, hvorved Kommissionen fik tillagt beføjelse til at vedtage de to førnævnte forordninger. I øvrigt har disse bestemmelser ingen virkning for fortolkningen eller gyldigheden af artikel 15 i forordning (EØF) nr. 3567/92 og artikel 55 i forordning (EØF) nr. 3886/92.

5) Hvis en medlemsstat under anvendelse af den beføjelse, den er tillagt ved artikel 13 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3567/92 af 10. december 1992 og ved artikel 39 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3886/92 af 23. december 1992, indfører en ordning til godtgørelse af det tab, som ejere af en fast ejendom har lidt ved, at en producent, der udøver sin virksomhed på

denne ejendom, overdrager præmierettigheder, skal de vedrørende ordningen udstedte bestemmelser dels have karakter af rene overgangsforanstaltninger, dels iagttage såvel princippet om, at præmierettighederne er knyttet til producentens person, som de grænser, der følger af fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, navnlig ligebehandlingsprincippet.«