FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGIOS COSMAS

föredraget den 15 juni 1995 *

1. High Court of Justice, Queen's Bench Division har underställt domstolen ett antal frågor som rör bidragssystemet inom sektorn för får-och getkött, respektive sektorn för nötkött, i den utformning systemet har erhållit efter en grundläggande reform år 1992. De frågor som har framställts rör framför allt ett antal bestämmelser i de aktuella förordningarna som reglerar vissa problem som kan uppstå i avtalsförhållanden mellan producenter som inte äger den jord på vilken deras brukningsenheter är belägna och jordägarna.

I — Gemenskapsrättsliga bestämmelser

2. Den gemensamma organisationen av marknaden för får-och getkött regleras av bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 3013/89 av den 25 september 1989 [1]. Den grundas på att interventionsåtgärder kan vidtas i form av stöd till privat lagring (se artikel 6 i förordningen), och närmare bestämt att ett bidrag utbetalas i enlighet med artikel 5 i förordningen. Detta bidrag, som skall utgöra kompensation för den förlust producenterna lider under ett regleringsår, beräknas per tacka på grundval av den eventuella skillnaden mellan å ena sidan det "baspris" rådet fastställer för varje regleringsår och, å andra sidan, det genomsnittliga årliga marknadspriset (se artikel 5.1, 5.2, 5.3 och 5.5). Bidraget utbetalas med helt belopp för upp till 1 000 djur per producent i mindre gynnade områden och upp till 500 djur per producent i övriga områden. Om dessa tak överskrids erhåller producenterna endast 50 procent av bidraget (se artikel 5.7 i lydelse gällande före ändring genom artikel 1.1 i rådets förordning (EG) nr 233/94 av den 24 januari 1994, EGT nr L 30, s. 9).

3. Den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött regleras av bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 [2] som dels innehåller en interventionsordning som gör det möjligt — för att förhindra eller dämpa ett betydande prisfall — att utge stöd till privat lagring eller uppköp genom interventionsorganen (se artikel 5.1 i förordningen), dels innehåller en ordning enligt vilken bidrag

* Originalspråk: grekiska.

1 — Förordning om den gemensamma organisationen av marknaden för får-och getkött (EGT nr L 289, s. 1).

2 — Förordning om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT nr L 148, s. 24).

kan utbetalas för att bevara am-och dikobesättningar (nedan kallat "am-och dikobidrag"). Detta bidrag, som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 1357/80 av den 5 juni 1980 [3], består i att ett visst belopp utbetalas per regleringsår för varje am-och diko. Bidraget har som ändamål att främja en produktion av nötkött av god kvalitet genom att bevara en besättning av kor som är nödvändiga för aveln.

4. År 1992 ändrades bidragssystemet för får-och getkött på ett antal väsentliga punkter. Av särskilt intresse är det förhållandet att en artikel 5a blev införd i förordning nr 3013/89 genom artikel 1.2 i rådets förordning (EEG) nr 2069/92 av den 30 juni 1992 [4]. Artikel 5a innebär att

— det infördes *ett individuellt tak per producent* avseende de bidrag för tackor och getter som föreskrivs i artikel 5 i förordning nr 3013/89 [5]. Detta bidrag skulle för regleringsåret 1993 och regleringsåren därefter begränsas till det antal djur för vilka bidrag betalades ut regleringsåret 1991, och detta antal skulle multipliceras med en fastställd koefficient (artikel 5a.1 och 5a.5),

— bidragsrättigheterna skulle *förbehållas de producenter* som hade beviljats bidrag för regleringsåret 1991 (artikel 5a.4 a),

— om en producent säljer eller på annat sätt överlåter sitt jordbruksföretag får han *överlåta alla sina bidragsrättigheter* till den som övertar jordbruksföretaget. En producent får även överlåta, helt eller delvis, sina rättigheter till andra producenter *utan att överlåta sitt jordbruksföretag* (artikel 5a.4 b).

5. Artikel 5a.4 f har väsentlig betydelse för målet. I denna artikel föreskrivs följande:

"Kommissionen skall fastställa närmare bestämmelser för genomförandet av denna punkt enligt förfarandet i artikel 30, och särskilt de bestämmelser vilka möjliggör för medlemsstaterna att lösa de särskilda problem som är förenade med överlåtelsen

3 — Förordning om införandet av en ordning för hållande av am-och dikor (EGT nr L 140, s. 1).

4 — Förordning om ändring av förordning nr 3013/89 om den gemensamma organisationen av marknaden för får-och getkött (EGT nr L 215, s. 59).

5 — Såsom framgår av tredje övervägandet i ingressen till förordning nr 2069/92 motiverades införandet av ett sådant individuellt tak med behovet av att vidta strängare åtgärder för att motverka de allvarliga följder som det ökade antalet tackor inom gemenskapen haft på marknadsjämvikten och det avsevärda prisfall som detta hade medfört.

av bidragsrättigheter av producenter som inte äger den jord på vilken deras bruknings-enheter är belägna."

Det är bl. a. på grundval av sistnämnda bestämmelse som kommissionen har antagit förordning (EEG) nr 3567/92 av den 10 december 1992 [6]. Artikel 13 i förordningen har följande lydelse:

"Medlemsstaterna får vid behov vidta lämpliga övergångsåtgärder i syfte att finna skäliga lösningar på problem som kan uppstå med sådana avtal som gäller vid tidpunkten för denna förordnings ikraftträdande mellan producenter som inte äger all mark som de brukar och ägarna av denna mark, i händelse av en överlåtelse av bidragsrättigheter eller andra handlingar med motsvarande verkan. Sådana åtgärder får enbart vidtas för att lösa de svårigheter som är förenade med införandet av ett system med bidragsrättigheter som är kopplade till producenten och måste alltid beakta de principer som styr denna koppling."

I artikel 15 i samma kommissionsförordning anges slutligen att:

"Medlemsstaterna skall vidta alla andra åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att systemet med individuella tak tillämpas på ett lämpligt sätt. De skall meddela kommissionen om dessa åtgärder."

6. Genom rådets förordning (EEG) nr 2066/92 av den 30 juni 1992 [7] infördes motsvarande ändringar i bidragssystemet för nötkött i vad avser systemets inriktning och räckvidd. Genom artikel 1.2 i förordningen infördes således artiklarna 4d och 4e som innebär att

— det infördes en begränsning av rätten till bidrag för am-och dikor i form av *ett individuellt tak* som är lika med det antal djur för vilket bidrag har beviljats med avseende på det av medlemsstaterna valda referensåret (1990, 1991 eller 1992), med

6 — Kommissionens förordning nr 3567/92 av den 10 december 1992 om tillämpningsföreskrifter för de individuella tak, nationella reserver och överlåtelser av rättigheter som föreskrivs i artikel 5a-5c i rådets förordning (EEG) nr 3013/89 om den gemensamma organisationen av marknaden för får-och getkött (EGT nr L 362, s. 41).

7 — Förordning om ändring av förordning (EEG) nr 805/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött och om upphävande av förordning (EEG) nr 468/87 om allmänna föreskrifter för det särskilda bidraget till nötköttsproducenter och förordning (EEG) nr 1357/80 om införandet av en bidragsordning för hållande av am-och dikor (EGT nr L 215, s. 49).

ett avdrag som gör det möjligt att upprätta den föreskrivna nationella reserven (artikel 4d.2), [8]

— det fastställdes att *producenter* som har beviljats bidrag med avseende på referensåret och som också har begärt bidrag för åren till och med 1992, skall vara bidragsberättigade (artikel 4d.4),

— det bestämdes att om en producent säljer eller på annat sätt överlåter sitt företag får han *överlåta alla sina rättigheter till am-och dikobidrag* till den person som tar över företaget. Han får även helt eller delvis överlåta sina rättigheter till andra producenter *utan att överlåta sitt företag* (artikel 4e.1).

7. Slutligen stadgas i artikel 4e.5 i förordningen (som behandlas närmare nedan) att kommissionen skall anta närmare tillämpningsföreskrifter för denna artikel och att "dessa föreskrifter skall särskilt innebära att medlemsstaterna ges möjlighet att lösa problem som uppstår i samband med att bidragsrättigheter överlåts av producenter som inte äger den mark som nyttjas av deras företag".

Det är bl. a. på grundval av denna bestämmelse som kommissionen har antagit förordning nr 3886/92 av den 23 december 1992 [9]. Artikel 39 i denna förordning har följande lydelse: "När så behövs skall medlemsstaterna vidta lämpliga övergångsåtgärder för att finna rimliga lösningar på eventuella problem som kan uppstå vid ikraftträdandet av denna förordning i fråga om befintliga avtal mellan producenter som inte äger hela den mark som de brukar och ägarna av denna mark, vid överlåtelse av bidragsrättigheter eller andra transaktioner med samma verkan. Sådana åtgärder får vidtas endast för att klara av svårigheter i samband med införandet av ett system med bidragsrättigheter som har anknytning till producenterna och måste under alla omständigheter överensstämma med de principer som gäller i detta sammanhang" [10]. I artikel 55 i samma förordning fastställs att "medlemsstaterna skall vidta alla andra lämpliga åtgärder som krävs för att säkerställa att denna förordning tillämpas korrekt. De skall informera kommissionen om detta".

8 — Såsom framgår av övervägandena i ingressen till förordning nr 2066/92, ansågs det lämpligt att införa en begränsning i rätten till bidrag för am-och dikor för att det bibehållna bidraget (som var nödvändigt på grund av den utveckling som hade skett på marknaden, och som hade lett till att interventionspriset nedsattes) inte skulle leda till en ökning av den samlade produktionen och inte ytterligare förvärra den strukturella obalansen mellan utbud och efterfrågan på gemenskapsmarknaden (se första, andra, tredje och fjärde övervägandet i ingressen till förordningen).

9 — Förordning om tillämpningsföreskrifter för de bidragssystem som fastställs i rådets förordning (EEG) nr 805/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött och om upphävande av förordningarna (EEG) nr 1244/82 och (EEG) nr 714/89 (EGT nr L 391, 31.12.1992, s. 20).

10 — Jag bör nämna att den grekiska versionen av denna bestämmelse avviker något från motsvarande engelsk version, som knyter närmare an till lydelsen av artikel 13 i förordning nr 3567/92.

8. De grundläggande ändringar som infördes genom förordningarna nr 2069/92 och nr 2066/92 består alltså sammanfattningsvis dels i en begränsning av producenternas rätt till vissa bidrag (bidrag till tackor, getter eller am-och dikor), genom att individuella begränsningar fastställs för varje enskild producent, dels i att bidragsrättigheten knyts till producenten personligen och att producenterna har rätt att överlåta sina bidragsrättigheter, vare sig det sker i samband med en överlåtelse av brukningsenheten eller separat.

De tolkningsfrågor som High Court of Justice har underställt domstolen för prövning rör emellertid inte direkt dessa väsentliga punkter i reformen av bidragssystemet. De fokuserar däremot på bestämmelserna i rådets ovan nämnda förordningar och i förordningarna nr 3567/92 och nr 3886/92, som rör en särskild aspekt av reformen, nämligen reformens inverkan på befintliga avtalsförhållanden mellan, å ena sidan, de producenter som inte äger den jord på vilken deras jordbruksföretag är beläget och, å andra sidan, jordägarna.

II — Målet vid den nationella domstolen — Tolkningsfrågorna

9. Den nationella domstolen är tämligen sparsam med sina upplysningar om det närmare innehållet i de rättsanspråk som görs gällande i det där anhängiga målet. På grundval av beslutet om hänskjutande, i förening med det yttrande Country Landowners' Association (käranden i målet vid den nationella domstolen) har ingivit till EG-domstolen, kan dock följande utläsas beträffande den rättsliga och faktiska bakgrunden till tvisten vid High Court of Justice.

10. De lagregler om erforderliga åtgärder för att i Förenade kungariket genomföra de reformer som infördes år 1992 i det gemensamma bidragssystemet för får-och nötkött ("The Sheep Annual Premium and Suckler Cow Premium Regulations 1993" [11] — 1993 års förordning om det årliga bidraget för tackor och för am-och dikor) innehåller inga bestämmelser om att ersättning skall utges för den skada som de nya reglerna skulle kunna vålla ägare till mark som bidragsberättigade personer brukar enligt avtal. Enligt det behöriga ministeriet — ministeriet för jordbruk, fiske och livsmedel (nedan kallat "ministeriet") — kan en sådan ordning inte grundas på artikel 13 i kommissionens förordning nr 3567/92 och artikel 39 i kommissionens förordning nr 3886/92, eftersom dessa två bestämmelser rör medlemsstaternas lösning av problem som uppstår i samband med att bidragsrättigheter *överlåts* av producenter som inte äger den mark som nyttjas av deras företag, medan den skada ägarna lider

11 — Statutory Instrument nr 1626, 1993.

enligt ministeriets mening beror på att de producenter som är etablerade på den mark som tillhör ägarna *beviljas* bidragsrättigheter som framdeles kopplas till producentens person.

11. Country Landowners' Association (som enligt sitt yttrande till domstolen är en sammanslutning av ägare till jordbruksmark som har till ändamål att skydda och främja dessa personers lagliga intressen, nämligen skyddet för det kapital som finns investerat i den egendom som jordbruksmarken utgör, och som även har som mål att säkra en avkastning på det sålunda investerade kapitalet) är av den uppfattningen att de ovannämnda bestämmelserna i kommissionens förordningar, samt de bestämmelser i rådets förordningar som utgör grundvalen härför, innebär en *skyldighet* för medlemsstaterna att införa en ordning för ersättning för den skada som ägarna lider uteslutande på grund av att bidragsrättigheterna är *överlåtbara*, oavsett *när* skadan uppkommer. Country Landowners' Association har av dessa skäl väckt förevarande talan.

12. Målet är anhängigt vid High Court of Justice, Queen's Bench Division, som genom beslut av den 12 januari 1994 har begärt att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande följande frågor:

"1) Skall artikel 13 i kommissionens förordning (EEG) nr 3567/92 och/eller artikel 39 i kommissionens förordning (EEG) nr 3886/92 (EGT nr L 391, 1992, s. 20) tolkas på så sätt att de endast innebär en befogenhet och/eller skyldighet för medlemsstaterna att införa en ordning för ersättning till ägare av jordbruksmark om dessa personer lidit skada till följd av att arrendatorn/producenten fört bidragsrättigheterna bort från markägarens jordbruk?

2) Skall artikel 13 i kommissionens förordning (EEG) nr 3567/92 och/eller artikel 39 i kommissionens förordning (EEG) nr 3886/92 tolkas på så sätt att medlemsstaterna kan och/eller är skyldiga att införa en ordning för ersättning till ägare av jordbruksmark, om det uppstår ett särskilt problem

i) som har samband med det förhållandet att bidragsrättigheterna kan överlåtas,

ii) eller som har uppstått i samband med eller efter det att arrendatorn/producenten vid en överlåtelse har fört bidragsrättigheterna bort från jordägarens jordbruk, och problemet har orsakats av att kvoter har införts och tilldelats arrendatorer/producenter, vilket innebär att sistnämnda personer erhållit en tillgång?

3) Skall artikel 15 i kommissionens förordning (EEG) nr 3567/92 och/eller artikel 55 i kommissionens förordning (EEG) nr 3886/92 tolkas på så sätt att medlemsstaterna därigenom tilldelas särskilda befogenheter och/eller åläggs särskilda skyldigheter — utöver dem som framgår av artikel 13 i kommissionens förordning (EEG) nr 3567/92 och/eller artikel 39 i kommissionens förordning (EEG) nr 3886/92 — att införa en ordning för ersättning till jordägare?

4) Har artikel 5a.4 f i rådets förordning (EEG) nr 3013/89, såsom den införts genom rådets förordning (EEG) nr 2069/92, och/eller artikel 4e.5 i rådets förordning (EEG) nr 805/68, såsom den införts genom rådets förordning (EEG) nr 2066/92, betydelse för tolkningen och/eller giltigheten av artikel 13 i kommissionens förordning (EEG) nr 3567/92 och/eller artikel 39 i kommissionens förordning (EEG) nr 3886/92 och/eller artikel 15 i kommissionens förordning (EEG) nr 3567/92 och/eller artikel 55 i kommissionens förordning (EEG) nr 3886/92?

5) Vilka principer skall medlemsstaterna, med hänsyn till svaren på fråga 1—4, tillämpa vid utformningen av en sådan ordning för ersättning?"

III — Den första, den andra och den fjärde frågan

13. Jag tror att det kan vara lämpligt att behandla den första, den andra och den fjärde frågan samtidigt, eftersom det för att besvara dessa frågor är nödvändigt att först ta ställning till följande fyra problem, som är nära sammanlänkade:

a) Vilka är de "problem" som närmare bestämt avses i artikel 13 i förordning nr 3567/92 och artikel 39 i förordning nr 3886/92?

b) Föreskrivs i nämnda regler bestämda lösningar på dessa "problem"?

c) Tilldelas medlemsstaterna därigenom befogenheter eller åläggs de skyldigheter?

d) Är den nationella domstolen, med hänsyn till behovet av att tolka de omtvistade reglerna på ett sätt som överensstämmer med den rättsliga grunden för reglerna (artikel 5a.4 f i förordning nr 3013/89 och

artikel 4e.5 i förordning nr 805/68) och med överordnade allmänna gemenskapsrättsliga principer [12], skyldig att tolka dem så, att de ålägger medlemsstaterna en skyldighet att vidta åtgärder med ett visst bestämt innehåll?

14. Lydelsen av de båda nämnda artiklarna, som för övrigt är nästan identisk, är enligt min uppfattning fullständigt klar: De problem som avses är sådana som *i händelse av en överlåtelse* av bidragsrättigheter kan uppstå i redan bestående avtalsförhållanden mellan producenter som inte äger den mark på vilken de bedriver jordbruk och ägarna av denna mark.

15. Jag anser att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna grundas på följande uppfattning:

1) Om en producent, enligt ett avtal som redan bestod vid tidpunkten för bestämmelsernas ikraftträdande, bedriver sin verksamhet på mark som tillhör en annan och överlåter bidragsrättigheterna till tredje man (som bedriver sin verksamhet på annan mark), antingen genom att sälja sitt företag (eller på annat sätt överlåta företaget), eller utan att det sker någon överlåtelse, medför inte överlåtelsen av dessa bidragsrättigheter att ägaren eller en annan producent förlorar möjligheten att bedriva samma verksamhet på den aktuella marken, men den gör i vart fall verksamheten mindre intressant. Företagets lönsamhet kommer således att vara beroende av svängningar i marknadspriset, utan att en eventuell uppkommen förlust täcks eller begränsas av beviljade bidrag.

2) Överlåtelsen av bidragsrättigheter kan därmed komma att leda till att marken från vilken rättigheterna förts bort minskar i värde, eller till en reduktion av de periodiska intäkter som marken genererar i förhållande till sådana avtal som ingåtts efter det att en överlåtelse av rättigheterna har skett.

3) Dessa effekter av en överlåtelse av bidragsrättigheterna, som inte kunde förutses vid tidpunkten för ingående av avtal mellan ägaren av den mark från vilken bidragsrättigheterna sedermera förts bort och den producent som överlåter rättigheterna, kan rubba de förutsättningar som legat till grund för det ingångna avtalet [13] på ett sätt som är till men för ägaren eller på annat sätt kan skada ägarens intressen [14] i sådan omfattning att det blir nödvändigt att vidta åtgärder för att i största möjliga mån återupprätta jämvikten mellan parternas intressen.

16. Käranden i målet vid den nationella domstolen, Country Landowners' Associa-

12 — Vad avser frågan om tolkning av regler i sekundärrätten på så sätt att de överensstämmer med allmänna gemenskapsrättsliga principer, se exempelvis dom av den 27 januari 1994, Herbrink (C-98/91, Rec. s. I-223, punkt 9), dom av den 19 maj 1993, Twijnstra (C-81/91, Rec. s. I-2455, punkt 24), samt dom av den 21 mars 1991, Rauh (C-314/89, Rec. s. I-1647, punkt 17).

13 — Det kan därför antagas att om det exempelvis redan hade varit känt vid arrendeavtalets ingående att den bidragsrättighet som producenten skulle komma att erhålla genom att bruka den arrenderade marken skulle knytas till hans person och därefter skulle kunna avskiljas från marken, skulle markägaren ha försökt utverka att arrendeavgiften fastställdes till ett belopp som avspeglade markens avkastning som bidragande produktionsfaktor vid bidragsrättigheternas uppkomst.

14 — Producentens överlåtelse av bidragsrättigheterna skulle således kunna tänkas göra det helt omöjligt att upplåta marken för jordbruksändamål (exempelvis på grund av att det var objektivt omöjligt att använda marken för annan verksamhet än avel av får, getter eller kor).

tion (nedan kallad "CLA"), är emellertid av den uppfattningen (se särskilt punkterna 3.5 och 3.6 i yttrandet till domstolen) att de "problem" som avses i artikel 13 i förordning nr 3567/92 och artikel 39 i förordning nr 3886/92 är de särskilda svårigheter som är förenade med den omständigheten att producenten har rätt att överlåta de bidragsrättigheter som är kopplade till hans person, och att det därvid saknar betydelse vid vilken tidpunkt en skada uppkommer för jordägaren.

17. CLA: s ståndpunkt är, såvitt jag förstår, den att de ovan nämnda bestämmelserna rör de problem som har uppkommit genom att det blev möjligt att överlåta bidragsrättigheterna, och genom att dessa rättigheter knöts till producentens person, eftersom det är uteslutande på grund av att dessa principer införts — som i hög grad stärker producentens ställning i avtalsförhållandet med jordägaren — som avtalsförhållandet mellan ägaren och producenten rubbats [15]. Med den andra tolkningsfrågan, som inte är helt tydligt formulerad, önskar den nationella domstolen, såvitt jag förstår, få klarlagt om CLA: s ståndpunkt, såsom den redovisats ovan, helt överensstämmer med den exakta innebörden av de relevanta bestämmelserna.

18. Enligt min mening har den av CLA förfäktade tolkningen varken stöd i de omtvistade bestämmelserna i förordning nr 3567/92 och förordning nr 3886/92 eller i motsvarande överväganden i ingressen till dessa förordningar (se åttonde övervägandet i ingressen till förordning nr 3567/92 och sextonde övervägandet i ingressen till förordning nr 3886/92). Uttrycket "problem på grund av att bidragsrättigheter överlåtes" måste nämligen nödvändigtvis förstås på så sätt att dessa problem skall ha ett samband med *själva överlåtelsen* [16], och inte bara med införandet av de regler som möjliggör överlåtelsen [17].

19. Jag skall härvid beröra den uppfattning som framförts av Förenade kungarikets regering. Förenade kungariket har i sitt yttrande till domstolen å ena sidan anfört att det ansluter sig till ståndpunkten att förevarande bestämmelser rör problem som

15 — Enligt CLA: s ståndpunkt — som kommissionen uppfattat på samma sätt som jag gör (se punkt 6 i kommissionens yttrande) — skulle det exempelvis vara möjligt att betrakta det förhållandet, att producenter utnyttjar det faktum att bidragsrättigheterna kan överlåtas som förhandlingsvapen vid diskussioner med ägaren om förlängning av arrendeavtalet eller om justering av arrendeavgiften, som ett problem som rör avtalsförhållandet mellan ägare och producenter, och som därmed omfattas av de bestämmelser som är föremål för tolkning i detta mål. CLA framhåller dock att det inte under några omständigheter kan resas krav på utgivande av ersättning till ägaren före det att bidragsrättigheterna överlåtits och skadan har uppkommit.

16 — Det är härvid betecknande att det i artikel 13 första meningen i förordning nr 3567/92 talas om problem i händelse av en överlåtelse av bidragsrättigheter eller *andra handlingar* med motsvarande verkan.

17 — Det är riktigt att medlemsstaterna, enligt artikel 13 andra meningen i förordning nr 3567/92, kan vidta sådana åtgärder för att "lösa de svårigheter *som är förenade med införandet av ett system med bidragsrättigheter som är kopplade till producenten*" (min kursivering). Denna mening, vars främsta uppgift för övrigt består i att framhäva att de vidtagna åtgärderna skall ha en provisorisk karaktär, är emellertid inte ägnad att påverka den tolkning som jag anser vara riktig, eftersom meningen, vilket kommissionen för övrigt med rätta påpekat, inleds med orden "sådana åtgärder", vilket innebär en direkt hänvisning till första meningen i samma artikel. Det framgår därmed klart att de aktuella åtgärderna skall ha samband med de problem som uppstår *i händelse av en överlåtelse av bidragsrättigheter.*

uppstår *i händelse av en överlåtelse* av bidragsrättigheter (varvid Förenade kungariket nämligen har framhållit att det vid förhandlingarna i rådet insisterade på att de förordningar som var under utarbetande skulle innehålla bestämmelser som gjorde det möjligt för medlemsstaterna att införa en ordning för att säkra ägarna gottgörelse för den skada som de skulle lida på grund av de bidragsberättigade producenternas överlåtelse av sina bidragsrättigheter). Å andra sidan har Förenade kungarikets regering i samma yttrande framhållit (se särskilt punkt 3.9—3.12) att det numera har ändrat uppfattning och utifrån en ekonomisk synvinkel anser att den skada som vållas ägaren av den jord som bidragsmottagaren brukar (och som således består i en minskning av markens arrende-eller försäljningsvärde och av dess värde som investeringstillgång) inte uppkommer på grund av en överlåtelse av bidragsrättigheterna, utan enbart på grund av att dessa rättigheter tilldelas producenten och knyts till hans person.

Enligt domstolens fasta rättspraxis [18] förfogar gemenskapslagstiftaren över ett vitt skön vad gäller den gemensamma jordbrukspolitiken, i överensstämmelse med det politiska ansvar som gemenskapslagstiftaren tillagts genom artiklarna 40 och 43 i fördraget. Åtgärder som vidtas på detta område kan därmed endast anses som rättsstridiga om åtgärden uppenbarligen inte är anpassad till det mål som eftersträvas av vederbörande institution. Om syftet med de omtvistade bestämmelserna antas vara att underlätta övergången till det nya bidragssystemet för får-och nötkött — vars grundläggande kännetecken är att det införs en möjlighet att överlåta de aktuella bidragsrättigheterna, som är kopplade till producenten personligen — anser jag inte att de anmärkningar som Förenade kungarikets regering har framfört angående bakgrunden till den skada som ägarna har lidit visar att den uppfattning som gemenskapslagstiftaren har lagt till grund för ett antagande om att överlåtelser av bidragsrättigheter kan vålla problem för befintliga avtalsförhållanden mellan ägare och producenter — och som det kan vara nödvändigt att lösa — gör att de aktuella bestämmelserna uppenbarligen inte kan anses som ändamålsenliga i förhållande till det eftersträvade målet.

20. Jag anser inte att den ekonomiska analys som detta ställningstagande är grundat på kan ha någon inverkan på tolkningen av förevarande bestämmelser, vars ordalydelse (vilket Förenade kungarikets regering för övrigt bekräftar) är klar, såtillvida att med de "problem" som det hänvisas till, och som i förekommande fall måste lösas, menas sådana problem som uppstår på grund av en överlåtelse av bidragsrättigheterna. Denna ekonomiska analys kan inte heller inverka på de aktuella bestämmelsernas *giltighet*.

21. Även om de omtvistade bestämmelserna anger de förutsättningar under vilka de aktuella problemen kan uppstå och gör det möjligt att fastställa problemens karaktär, innehåller de dock endast en enda

18 — Se bland annat dom av den 13 december 1994, SMW Winzersekt (C-306/93, Rec. s. I-5555, punkt 21), dom av den 5 oktober 1994, Tyskland mot rådet (C-280/93, Rec. s. I-4973, punkterna 89 och 90), dom av den 13 november 1990, Fedesa m. fl. (C-331/88, Rec. s. I-4023, punkt 14), och dom av den 11 juli 1989, Schräder (265/87, Rec. s. 2237, punkt 22).

förpliktelse i vad avser arten av de åtgärder som medlemsstaterna skall vidta för att lösa problemen, nämligen att det skall vara fråga om övergångsåtgärder [19]. I övrigt inskränker sig gemenskapslagstiftaren till att fastställa mycket allmänt hållna riktlinjer. Gemenskapslagstiftaren har nämligen endast föreskrivit att de aktuella åtgärderna skall vidtas för att åstadkomma rimliga lösningar på problemen, och att åtgärderna (vilket torde vara självklart) skall respektera den grundläggande principen i det nya bidragssystemet för får-och nötkött enligt vilken bidragsrättigheterna skall vara kopplade till producentens person.

22. Gemenskapslagstiftaren har alltså inte föreskrivit åtgärder med ett konkret innehåll utan har överlämnat åt medlemsstaterna att, inom de vida gränser som utstakats, själva bestämma i vilken form åtgärderna skall vidtas. En sådan åtgärd kan naturligtvis bestå i att det införs en ordning varigenom ersättning för uppkommen skada utgår till ägarna i form av ett penningbelopp från offentliga medel eller från den producent med vilken vederbörande har ingått avtal. En sådan ordning kan naturligtvis inte heller, som CLA anfört, betraktas som den *enda* ordningen som är ägnad att åstadkomma rimliga lösningar på de problem som uppstår. De gemenskapsrättsliga bestämmelserna utesluter ingalunda att medlemsstaterna antar bestämmelser som innebär att de, utan att något penningbelopp utges, på annat sätt försöker motverka de negativa konsekvenserna för ägaren av att en producent som brukar mark som tillhör den förstnämnde överlåter bidragsrättigheterna [20].

23. De bestämmelser som skall tolkas i detta mål tillerkänner således medlemsstaterna ett vitt skön vad gäller arten av och innehållet i de åtgärder som dessa kan vidta för att

19 — Gemenskapslagstiftaren anser uppenbarligen att slutliga åtgärder på området skulle kunna hindra en effektiv tillämpning av den grundläggande principen i systemet att bidragsrättigheterna skall vara kopplade till producentens person. Dessutom kan parterna i de avtal som ingås efter att det nya bidragssystemet införts förhandla med fullständig kännedom om de principer som ligger till grund för systemet, vilket innebär att de kan förutse följderna härav och vidta motsvarande anpassning av villkoren i de avtal som de ingår.

20 — Vid den nationella domstolen har ministeriet hävdat att det i Förenade konungariket, i stället för införandet av en ersättningsordning, har vidtagits andra åtgärder för att lösa de problem som uppstår på grund av att bidragsrättigheter överlåts.
Av beslutet om hänskjutande, i förening med den brittiska regeringens yttrande till domstolen (se punkt 11 i yttrandet), framgår att dessa åtgärder omfattar bl. a. 1) att andelen separat överlåtna bidragsrättigheter, som utan ersättning skall avstås till den nationella reserv som upprättas i varje medlemsstat, fastställts till den högsta tillåtna nivån (15 procent), för att därigenom avhålla producenterna från att överlåta bidragsrättigheter, 2) en tilldelning av bidragsrättigheter från den nationella reserven med förtur för producenter som har övertagit jordbruksmark från vilken den tidigare producenten, som bedrev jordbruk i kraft av ett särskilt rättsförhållande, fört bort de bidragsrättigheter som var kopplade till hans person, 3) åtgärder för att förhindra att bidragsrättigheter förs bort från särskilt känsliga jordbruksområden.
Jag anser inte att åtgärder med det ovan nämnda innehållet fyller den särskilda funktion som de åtgärder som avses i de bestämmelser som är aktuella i förevarande mål skall ha. Oavsett om de har sin rättsliga grund i andra bestämmelser (se artikel 5a.4 b tredje stycket och 5a.4 c första strecksatsen, 5b.2 i i förordning nr 3013/89, artikel 4e.1 andra stycket och artikel 4e.2 a samt artikel 4f.2 e i förordning nr 805/68) berör de i vart fall inte direkt och specifikt de problem som till följd av införandet av det nya bidragssystemet uppkommer i befintliga avtal mellan ägare och producenter, även om en tillämpning av dessa åtgärder möjligen kan minska problemens omfång.

lösa de problem som det hänvisas till i bestämmelserna. Jag skall härvid tillägga att det enligt min mening redan av bestämmelsernas ordalydelse [21] framgår att de tillerkänner medlemsstaterna befogenheten att avgöra *huruvida de skall vidta sådana åtgärder* [22], efter att medlemsstaterna har tagit hänsyn till de särskilda förhållandena i den enskilda medlemsstaten och det speciella sätt på vilket problemen vid övergången till det nya bidragssystemet visar sig i den staten.

24. Den fjärde frågan reser, med hänsyn till sitt innehåll, problemet om artikel 13 i förordning nr 3567/92 och artikel 39 i förordning nr 3886/92, såsom dessa bestämmelser tolkats ovan, står i samklang med de bestämmelser som utgör den rättsliga grunden härför. Detta kan jag endast besvara jakande. Såväl artikel 5a.4 f i förordning nr 3013/89, införd genom förordning nr 2069/92, som artikel 4e.5 i förordning nr 805/68, införd genom rådets förordning nr 2066/92, ger nämligen kommissionen befogenheten att anta föreskrifter som ger medlemsstaterna *möjlighet* att lösa *de särskilda problem som kan uppstå i samband med att bidragsrättigheter överlåts*, vilket dock inte innebär någon skyldighet för kommissionen att fastställa regler som ålägger medlemsstaterna att vidta åtgärder av viss natur och med visst innehåll [23].

25. Det uppkommer emellertid även en fråga om det som en följd av gemenskapsrättens allmänna grundsatser är nödvändigt att göra en annan tolkning av de ovan nämnda grundläggande bestämmelserna och följaktligen även av artikel 13 i förordning nr 3567/92 och artikel 39 i förordning nr 3886/92, vilka båda antagits med dessa bestämmelser som rättslig grund. Frågan är med andra ord om gemenskapslagstiftaren som en följd av gemenskapsrättens allmänna grundsatser var skyldig att ålägga medlemsstaterna att vidta åtgärder — i förekommande fall med visst bestämt innehåll (exempelvis att införa en ordning för ersättning till skadelidande ägare) — för att lösa de problem som uppstår i avtalsförhållanden mellan ägare och producenter efter att det nya bidragssystemet har införts.

26. Denna fråga har varken framställts direkt av den nationella domstolen eller rests av CLA. För fullständighetens skull bör frågan emellertid prövas.

21 — Se artikel 13 i förordning nr 3567/92, enligt vilken "medlemsstaterna ... *vid behov* [får] vidta lämpliga övergångsåtgärder ..." och artikel 39 i förordning nr 3886/92, i vilken det anges att "*när så behövs* skall medlemsstaterna vidta lämpliga övergångsåtgärder" (mina kursiveringar). Jag anser inte att korrigeringen av artikel 13 i den engelska versionen av förordning nr 3567/92 (EGT nr L 6, s. 16), varvid orden "Member States, if necessary, shall take ..." ersattes med orden "Member States may, if necessary, take ...", innebär någon ändring, eftersom det i båda fallen står "if necessary".

22 — Vad gäller de fall där gemenskapslagstiftaren har tillerkänt medlemsstaterna motsvarande skönsmässiga befogenheter vid tillämpningen av gemenskapsrättsliga föreskrifter på den gemensamma jordbrukspolitikens område, se domar av den 11 juli 1989, Cornée m. fl. (196/88, 197/88 och 198/88, Rec. s. 2309, och särskilt punkt 13), och dom av den 12 juli 1990, Spronk (C-16/89, Rec. s. I-3185, och särskilt punkterna 11 och 12).

23 — Vad gäller frågan (som även väckts i den fjärde tolkningsfrågan) om vilken betydelse bestämmelserna i artiklarna 5a.4 f i förordning nr 3013/89 och 4e.5 i förordning nr 805/68 har för tolkningen av artikel 15 i förordning nr 3567/92 och artikel 55 i förordning nr 3886/92, se punkt 28 nedan.

Det kan nämligen hävdas att den omständigheten att bidragsrättigheterna är kopplade till producentens person och att bestämmelsen om att producenten äger rätt att avskilja bidragsrättigheterna från den jordbruksmark på vilken han bedriver sin verksamhet står i strid med, eller i vart fall, att överlåtelsen står i strid med jordägarens grundläggande rättighet, dvs. äganderätten, såsom denna slås fast i gemenskapens rättsordning [24], innebär att gemenskapslagstiftaren är skyldig att ålägga medlemsstaterna att införa en ordning för ersättning.

27. Denna uppfattning kan inte vinna bifall. Av domen av den 24 mars 1994 i målet Bostock [25], i vilken det hänvisades till domen i målet Von Deetzen II [26], framgår nämligen att "äganderätten, såsom den tryggas i gemenskapens rättsordning, innebär ... inte någon rätt att komma i ekonomiskt åtnjutande av en förmån — som exempelvis de referenskvantiteter som beviljas inom ramen för den gemensamma organisationen av en marknad — som inte härrör från vederbörandes egendom eller från dennes yrkesverksamhet" (punkt 19). Detta fastslogs av domstolen som ett led i sitt svar på frågan om det med hänvisning till bestämmelserna i tilläggsavgiftssystemet för mjölk — som innebär att referenskvantiteten (vars överskridande utlöser en skyldighet att erlägga tilläggsavgiften) övergår till jordägaren vid arrendeavtalets upphörande — och som en följd av hänsynen till skyddet för den grundläggande äganderätten, kunde anses ålägga medlemsstaterna att införa en ordning för ersättning från jordägaren till avträdande arrendator, eller om arrendatorn med fog kunde väcka talan om sådan ersättning direkt mot jordägaren.

I ljuset av dessa överväganden kan de bidragsrättigheter som fastställs i den gemensamma marknadsordningen för får-och nötkött, och som utgör en förmån som har tilldelats genom de aktuella gemenskapsrättsliga bestämmelserna, inte anses utgöra en del av jordägarens förmögenhet som omfattas av principen om skyddet för äganderätten, varför varken den omständigheten att gemenskapslagstiftaren dels har kopplat dessa rättigheter till en annan person (i förevarande fall den producent som bedriver sin verksamhet på den aktuella marken enligt ett särskilt avtal), dels har bestämt att producenten kan överlåta bidragsrättigheterna till tredje man, kan anses utgöra ett intrång i äganderätten i ovan angiven mening [27], som innebär att gemenskapslagstiftaren är skyldig att fastställa regler som gör det obligatoriskt för medlemsstaterna att införa en ordning för ersättning för den skada som detta intrång i äganderätten vållar. Inte heller själva överlåtelsen av bidragsrättigheterna kan anses utgöra ett sådant intrång.

24 — Se exempelvis från domstolens senaste rättspraxis domen i målet Tyskland mot kommissionen (nämnd ovan i fotnot 18), punkt 78.

25 — C-2/92, Rec. s. I-955.

26 — Domstolens dom av den 22 oktober 1991 i målet Von Deetzen (C-44/89, Rec. s. I-5119, punkt 27).

27 — Eftersom bidragsrättigheten enligt de ovan nämnda överväganden inte kan anses åtnjuta det i gemenskapernas rättsordning föreskrivna skyddet för äganderätten, synes det inte vara nödvändigt att ta ställning till den mycket vanskliga frågan om gemenskapsrättens skydd för äganderätten i motsatt fall inte bara gäller i förhållande till gemenskapernas institutioner (eller medlemsstaternas myndigheter, när dessa agerar i enlighet med gemenskapsrättsliga bestämmelser) utan även i förhållande till enskilda, och i detta fall de producenter som bedriver sin verksamhet på mark som ägs av tredje man (se härvid punkt 39 i förslaget till avgörande av generaladvokat Gulmann i målet Bostock, nämnt ovan i punkt 27).

IV — Den tredje och den femte frågan

28. Den tredje frågan kan besvaras kortfattat. Artikel 15 i förordning nr 3567/92 och artikel 55 i förordning nr 3886/92 innebär endast att medlemsstaterna är skyldiga att dels säkerställa en fullständig och lojal tillämpning av bestämmelserna i nämnda förordningar (en skyldighet som åvilar dem redan i kraft av artikel 5 i fördraget), dels underrätta kommissionen om de åtgärder som vidtagits härvidlag. Med hänsyn till bestämmelsernas mycket allmänt hållna lydelse kan de inte tolkas så att de, med avseende på lösningen av de problem som kan uppstå i befintliga avtalsförhållanden mellan ägare och producenter, ger medlemsstaterna befogenheter som går utöver dem som staterna har tillerkänts genom de särskilda bestämmelserna i artikel 13 i förordning nr 3567/92 och artikel 39 i förordning nr 3886/92. Det finns därmed desto mindre grund för att uteslutande av ovan nämnda allmänna bestämmelser utläsa någon skyldighet för medlemsstaterna som särskilt skulle röra den fråga som avhandlas här. Med hänsyn till ovan anförda överväganden (se punkt 22 ovan), angående omfattningen av de befogenheter som tillagts kommissionen genom artikel 5a.4 f i rådets förordning nr 3013/89 och artikel 4e.5 i rådets förordning nr 805/68, kan en annan tolkning angående räckvidden av de allmänna bestämmelserna i artikel 15 i förordning nr 3567/92 och artikel 55 i förordning nr 3886/92 inte grundas på nödvändigheten av att tolka dessa regler på ett sätt som står i samklang med de ovan nämnda grundbestämmelserna.

29. Även den sista tolkningsfrågan kan behandlas kortfattat. Jag har redan tidigare anfört att de aktuella bestämmelserna inte inrymmer något stadgande om att åtgärder med ett visst konkret innehåll skall vidtas, utan de tillerkänner medlemsstaterna befogenhet att, med avseende på lösningen av de problem som uppstår i avtalsförhållanden mellan ägare och producenter vid överlåtelse av bidragsrättigheter, vidta de åtgärder de finner vara ägnade att säkra en rimlig lösning av problemen. Jag har även nämnt att en av dessa åtgärder kan bestå i att det införs en ordning som skulle göra det möjligt att utbetala ett kontant belopp till ägarna som ersättning för den skada dessa lider på grund av överlåtelsen av bidragsrättigheterna. Det ankommer emellertid på medlemsstaterna själva att fastställa de principer på vilka en sådan ordning skall grundas, eftersom de problem som skall lösas genom en sådan ordning uppstår i ett avtalsförhållande mellan ägare och producenter som regleras enbart av nationell rätt [28].

Gemenskapslagstiftaren har emellertid fastställt de ramar inom vilka den nationelle lagstiftaren skall hålla sig när den antar de relevanta bestämmelserna. Detta har skett på två sätt. För det första genom ett antal begränsningar som den nationelle lagstiftaren skall iaktta, och som framgår av själva ordalydelsen av artikel 13 i förordning nr 3567/92 och artikel 39 i förordning nr 3886/92. Den ordning som en medlemsstat inför på detta område skall nämligen dels ha karaktär av rena övergångsåtgärder, dels inte innebära någon ändring av den grundläggande princip

28 — Jämför härvid domen i målet Bostock, nämnt ovan (punkt 26), punkterna 25 och 26.

som det genom förordning nr 2066/92 och förordning nr 2069/92 inrättade bidragssystemet vilar på, nämligen att bidragsrättigheterna är kopplade till producenten. För det andra gäller att den nationelle lagstiftaren, när han inför en sådan ordning, utövar en befogenhet som tilldelats genom gemenskapsrättsliga bestämmelser, varför han är bunden av gemenskapsrättens grundsatser [29], och särskilt av likabehandlingsprincipen, vilken gemenskapslagstiftaren enligt min mening främst har haft för ögonen när det i de aktuella bestämmelserna talas om *rimliga* lösningar på de problem som kan uppstå i avtal mellan ägare och producenter.

Förslag till avgörande

Med hänvisning till det ovan anförda föreslår jag att domstolen lämnar följande svar på den nationella domstolens frågor.

1) Artikel 13 i kommissionens förordning (EEG) nr 3567/92 av den 10 december 1992 och artikel 39 i kommissionens förordning (EEG) nr 3886/92 av den 23 december 1992 skall tolkas på så sätt, att de ger medlemsstaterna befogenhet att införa övergångsåtgärder i syfte att lösa de problem som kan uppstå med sådana avtal som gäller vid tidpunkten för förordningarnas ikraftträdande mellan producenter som inte äger all den mark som de brukar och ägarna av denna mark, i händelse av att producenterna överlåter sina bidragsrättigheter. Denna befogenhet ger medlemsstaterna rätt att bl. a. införa en ordning med ersättning för den skada som en ägare har lidit genom att producenten har överlåtit sina bidragsrättigheter.

2) Artikel 13 i kommissionens förordning (EEG) nr 3567/92 av den 10 december 1992 och artikel 39 i kommissionens förordning (EEG) nr 3886/92 av den 23 december 1992 innebär varken någon skyldighet eller någon befogenhet för medlemsstaterna att införa en ordning i syfte att lösa de problem som kan

29 — Jämför bland annat dom av den 13 juli 1989, Wachauf (5/88, Rec. s. 2609, punkt 19) och dom av den 25 november 1986, Klensch m. fl. (201/85 och 202/85, Rec. s. 3477, punkterna 8 och 9), samt de ovan i fotnot 21 nämnda domarna i målen Cornée m. fl. (punkt 14) och Spronk (punkterna 13, 17 och 28).

uppstå med sådana avtal som gäller vid tidpunkten för förordningarnas ikraftträdande mellan producenter som inte äger all den mark som de brukar och ägarna av denna mark, och som har sin enda grund i den omständigheten att bidragsrättigheterna enligt de bidragssystem som gäller för får-och getkött samt för nötkött efter införande av förordning (EEG) nr 2069/92, respektive förordning (EEG) nr 2066/92, är kopplade till producentens person och kan överlåtas.

3) Artikel 15 i kommissionens förordning (EEG) nr 3567/92 av den 10 december 1992 och artikel 55 i kommissionens förordning (EEG) nr 3886/92 av den 23 december 1992 ger inte medlemsstaterna mer omfattande befogenheter än dem som medlemsstaterna tillerkänts genom artikel 13 i förordning (EEG) nr 3567/92 och artikel 39 i förordning (EEG) nr 3886/92 i vad avser lösningen av de problem som kan uppstå med avtal mellan producenter som inte äger all den mark som de brukar och ägarna av denna mark. Ej heller åläggs medlemsstaterna därigenom mer omfattande skyldigheter.

4) Artikel 13 i kommissionens förordning (EEG) nr 3567/92 av den 10 december 1992 och artikel 39 i kommissionens förordning (EEG) nr 3886/92 av den 23 december 1992 står, när de tolkas på ovan angivet sätt, helt i samklang med bestämmelserna i artikel 5a.4 f i rådets förordning (EEG) nr 3013/89 av den 25 september 1989 och artikel 4e.5 i rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968, varigenom kommissionen tillerkänts befogenheten att anta de båda ovannämnda förordningarna. I övrigt har dessa bestämmelser ingen inverkan på tolkningen eller giltigheten av artikel 15 i förordning (EEG) nr 3567/92 och artikel 55 i förordning (EEG) nr 3886/92.

5) Om en medlemsstat gör bruk av den befogenhet som den tillerkänts genom artikel 13 i kommissionens förordning (EEG) nr 3567/92 av den 10 december 1992 och artikel 39 i kommissionens förordning (EEG) nr 3886/92 av den 23 december 1992 för att införa en ordning för ersättning av den skada som ägare av fast egendom har lidit genom att en producent, som bedriver sin verksamhet på denna egendom, överlåter bidragsrättigheter skall de

föreskrifter som utfärdas genom denna ordning dels vara av ren övergångskaraktär, dels iaktta såväl principen om att bidragsrättigheterna är kopplade till producentens person som de begränsningar som följer av gemenskapsrättens allmänna grundsatser, och särskilt likabehandlingsprincipen.