arealudvidelsesforbud for humlebeplantning, som i tilfælde af støtte til omstilling til andre sorter og omstrukturering af beplantningen gælder ifølge artikel 4 i Rådets forordning nr. 2253/77 af 11. oktober 1977.

2. Sagsøgte betaler sagens omkostninger.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Bosco Koopmans Due Bahlmann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. april 1983.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 10. MARTS 1983 [1]

Høje Domstol.

Denne sag er i medfør af EØF-traktatens artikel 169 indbragt for Domstolen af Kommissionen med påstand om, at det statueres, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet den ikke har draget omsorg for, at de anerkendte producentsammenslutninger overholder arealudvidelsesforbudet for humlebeplantning efter artikel 4 i Rådets forordning nr. 2253/77 af 11. oktober 1977 (EFT L 261 af 14. 10. 1977, s. 1). Ifølge Kommissionen indeholder denne bestemmelse, rigtigt fortolket, et forbud mod at udvide humlebeplantninger, som rammer alle de med humle tilplantede arealer, som ejes af medlemmerne af en anerkendt producentsammenslutning, som har modtaget støtte, selv om støtten ydes som følge af omlægning eller omstrukturering af humlebeplantninger, som kun ejes af enkelte medlemmer. Ved gennemførelsen af forordningen i 1978, navnlig ved et cirkulære af 5. december 1978, indtog delstaten Bayerns landbrugsmini-

1 — Oversat fra engelsk.

sterium det synspunkt, at forbudet gælder de arealer, som omfattes af planen for omlægning og omstrukturering, og for hvilke der ydes støtte, men derimod ikke de samlede tilplantede arealer tilhørende medlemmerne af producentsammenslutningen. Følgelig kunne ejerne af humlebeplantninger, som ikke var omfattet af planen, uden videre udvide de tilplantede arealer. Kommissionen rejste spørgsmålet over for forbundsregeringen, som anførte, at den tilsluttede sig den af Bayerns regering anlagte fortolkning og hævdede, at forbudet efter artikel 4 i forordning nr. 2253/77 kun gjaldt de medlemmer af en producentsammenslutning, som havde deltaget i planen.

Den 17. maj 1977 udstedte Rådet forordning nr. 1170/77 (EFT L 137 af 3. 6. 1977, s. 7) om ændring af Rådets forordning nr. 1696/71 af 26. juli 1971 (EFT 1971 II, s. 569) om den fælles markedsordning for humle. Ændringerne var foranlediget af en ændring i situationen på humlemarkedet præget af en uligevægt mellem udbud og efterspørgsel, samt et voldsomt prisfald. For at rette situationen op fandtes det nødvendigt af forbyde udvidelse af humlebeplantninger og forbedre humlekvaliteten. Forordningens artikel 7 ændrede artikel 9 i forordning nr. 1696/71, således at den — for så vidt det er relevant i den foreliggende sag — kom til at lyde således:

»1. I perioden fra 1. juli 1977 til 31. december 1979 er enhver udvidelse af de med humle tilplantede arealer forbudt.

Medlemsstaterne kan ved gennemførelsen af dette stykke betragte en anerkendt producentsammenslutning som én producent . . .

. . .

3. Medlemsstaterne kan yde en støtte til anerkendte producentsammenslutninger på højst 1 800 RE pr. ha for de foranstaltninger, der er gennemført inden 1. juli 1979 med henblik på den i artikel 7, stk. 1, litra b), omhandlede omlægning til andre sorter og omstrukturering af beplantningen, for så vidt disse foranstaltninger medfører en reduktion på mindst 40 % af det areal, de udføres på.«

Rådet blev beføjet til at forlænge disse foranstaltninger, hvilket imidlertid ikke skete. I den ændrede formulering af artikel 7, stk. 1, litra b), i forordninger nr. 1696/71 anføres et af formålene med at oprette en anerkendt producentsammenslutning, nemlig »i fællesskab« at tilpasse medlemmernes produktion »til markedets behov og forbedre den, navnlig ved omlægning til andre sorter og ved omstrukturering af beplantningen«. En sådan sammenslutning skal anerkendes af en medlemsstat ud fra de kriterier, som er fastlagt i forordningens artikel 7, stk. 3. En af betingelserne er, at producentsammenslutningerne »skal være i besiddelse af den i henhold til deres nationale lovgivning fornødne retlige handleevne til at kunne foretage de til deres virksomhed hørende retshandler«.

I parentes bemærket mener jeg, at formålet med ændringen var at forbyde producenterne (herunder en anerkendt producentsammenslutning) at udvide humlebeplantningen og tilskynde til en reduktion af tilplantede arealer ved at yde støtte til anerkendte producentsam-

menslutninger for omlægning og omstrukturering af humlebeplantninger. Henvisningen i artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1696/71 som ændret ved forordning nr. 1170/77 til »det areal, de udføres på« vedrører det areal, der er under omlægning eller omstrukturering, men derimod ikke de samlede tilplantede arealer tilhørende producentsammenslutningens medlemmer. Denne fortolkning er i overensstemmelse med præamblen til forordning nr. 1170/77, hvori det anføres, at »ydelsen af denne støtte [dog bør] være betinget af en betydelig indskrænkning af de omlagte arealer«. Dette støttes ligeledes ved henvisning til den franske version, hvor det i artikel 9, stk. 3, helt klart præciseres: »pour autant que des opérations entraînent une réduction d'au moins 40 % de la superficie sur laquelle elles sont effectuées«.

Rådets forordning nr. 2253/77 indeholder almindelige bestemmelser til gennemførelse af artikel 9 i forordning nr. 1696/71 som ændret. Ifølge artikel 1 i forordning nr. 2253/77 kan der ikke indtil den 31. december 1979 registreres andre arealer tilplantet med humle end de, der var registreret pr. 30. juni 1977 (og som dyrkes af nærmere angivne personer), medmindre arealerne — uden at være større — erstattede andre arealer, som var registreret pr. 30. juni 1977. For så vidt det er relevant for sagen, bestemte artiklerne 3 og 4 til gennemførelse af artikel 9, stk. 3, følgende:

Artikel 3, stk. 1:

»Den støtte til omstilling til andre sorter og omstrukturering af beplantningen, der er fastsat i artikel 9, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1696/71, ydes til producentsammenslutninger, der er anerkendt i henhold til artikel 7 i samme forordning, mod fremlæggelse over for de myndigheder, der er udpeget af medlemsstaterne, af en plan for omstilling til andre sorter og omstrukturering af beplantningen, som indebærer en reduktion på mindst 40 % af de samlede arealer, der var registreret pr. 30. juni 1977, og som omfattes af denne plan.«

Artikel 4:

»I en periode på tre år efter gennemførelse af planen for omstilling til andre sorter og omstrukturering af beplantningen må en anerkendt producentsammenslutning ikke tilplante et større areal med humle, end det i planen fastsatte.«

Ifølge artikel 7 i forordning nr. 2253/77 blev det pålagt medlemsstaterne at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at kontrollere reduktionen af de arealer, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1.

Det er ubestridt, at en plan for omlægning eller omstrukturering, som fremlægges af en producentsammenslutning, ikke nødvendigvis skal dække hele det areal, der tilplantes af sammenslutningen, og at reduktionen på 40 % kun gælder den del af det samlede areal, som omfattes af planen. I praksis vedrørte de planer, som rent faktisk blev fremlagt af producentsammenslutninger i Tyskland, tilsyneladende arealer, som var tilplantet af et mindretal af sammenslutningens medlemmer.

Forbundsregeringen har hævdet, at der består en afgørende sammenhæng mellem artikel 3 og artikel 4 i forordning nr. 2253/77. Støtten efter artikel 3 ydes for et areal, som er opført i en plan for omlægning og omstrukturering, forudsat

at de samlede registrerede arealer reduceres med mindst 40 %. Kravet om, at der ikke må tilplantes et større areal med humle »end det i planen fastsatte« gælder for det samme areal, nemlig det areal, som omfattes af planen. Derfor kan forbudet kun ramme de arealer, som er tilplantet af de medlemmer af sammenslutningen, som har deltaget i planen og modtaget støtte. Det er blevet hævdet, at Kommissionen i sit forslag til forordning nr. 2253/77 havde foreslået, at reduktionen på 40 % skulle gælde de samlede arealer, som producentsammenslutningen havde tilplantet. Sidste led i artikel 3, stk. 1, lød derfor oprindeligt således: »... som indebærer en reduktion på mindst 40 % af de samlede arealer, der pr. 30. juni 1977 var registreret af alle de tilsluttede producenter«. Artikel 4 var affattet i overensstemmelse hermed. Efter forbundsregeringens ønske blev artikel 3, stk. 1, ændret således: »... som indebærer en reduktion på mindst 40 % af de samlede arealer, der var registreret pr. 30. juni 1977, og som omfattes af denne plan«. Artikel 4 blev derimod ikke ændret. Forbundsregeringen har anført, at det forhold, at artikel 4 ikke blev tilpasset den ændrede formulering af artikel 3, stk. 1, er årsagen til de foreliggende vanskeligheder.

En ordning, hvorefter der ydes støtte for et bestemt areal, og som kombineres med en reduktion af de samlede arealer, for hvilke støtten ydes, samt et forbud mod i en bestemt periode at tilplante det pågældende areal eller et tilsvarende areal andetsteds, ville være forståeligt og konsekvent. Man kan ligeledes forestille sig en ordning, hvorefter støtten for et bestemt areal blev gjort betinget af, at de samlede tilplantede arealer ikke måtte udvides, når først det nævnte areal var reduceret, da det areal, som blev taget ud af produktion, ellers kunne opvejes af tilplantning af et andet areal.

Artikel 3 og næstsidste betragtning i præamblen til forordning nr. 2253/77 (som henviser til nødvendigheden af at undgå gentilplantning af ryddede arealer i en periode på tre år) samt ændringerne i medfør af artikel 7 i forordning nr. 1170/77 af artikel 9 i forordning nr. 1696/71 kan anføres til støtte for den førstnævnte fortolkning. Disse bestemmelser er imidlertid ikke afgørende for fortolkningen af artikel 4, som skal ses i relation til ordningen som en helhed. Medmindre artikel 4 er meningsløs efter ændringen af forslaget til artikel 3, ville det efter min opfattelse være forkert at antage, at det var en forglemmelse, at artikel 4 ikke blev ændret samtidig med artikel 3. Hvis der i det hele taget kan fremsættes en formodning, må det være den, at artikel 4 bevidst og med fuldt overlæg blev opretholdt i den oprindelige formulering.

Det er tilsyneladende klart, at grunden til ændringen ved forordning nr. 1170/77 var, at der var opstået »en gennemgribende ændring« på humlemarkedet. Der blev dyrket for meget humle; der blev anvendt mindre mængder humle ved ølfremstillingen. I forordning nr. 2253/77 søgte man først at løse problemet med overskudsproduktionen ved indtil 31. december 1979 at forbyde udvidelse af tilplantede arealer. Den

anden løsning af problemet med overskudsproduktionen var at yde støtte betinget af en reduktion af de samlede arealer, der var tilplantet af ansøgerne om støtte.

Støtten skulle ikke udbetales på grundlag af den enkelte producents forslag, men på grundlag af en plan fremlagt af en producentsammenslutning som defineret i artikel 7 i forordning nr. 1696/71, som ændret ved artikel 5 i forordning nr. 1170/77, og med de deri fastlagte formål og fuktioner. Støtten skulle udbetales til disse anerkendte producentsammenslutninger — og ikke til de enkelte producenter, som det var tilfældet med støtten efter artikel 12 i forordning nr. 1696/71 (som ændret) — skønt den støtte, der blev udbetalt til producentsammenslutningerne, senere i medfør af artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 2253/77 skulle fordeles mellem medlemmerne »i forhold til disses deltagelse i planen«.

Forbudet efter artikel 4 omfatter ikke udtrykkeligt enkelte producenter, men producentsammenslutninger, som efter det oplyste ikke som sådanne normalt producerer humle og ikke har til opgave at producere humle, men derimod at fastlægge den førte politik og varetage forvaltningen som anført i artikel 7 i forordning nr. 1696/71 som ændret.

Skønt en producentsammenslutning for at blive anerkendt skal have status som juridisk person eller have tilstrækkelig retsevne til efter den nationale lovgivning at have rettigheder og forpligtelser, mener jeg, at forbudet i artikel 4, som rammer producentsammenslutningen, må forstås således, at det rammer de enkelte medlemmer. I almindelig sprogbrug må det betyde alle sammenslutningens medlemmer. Jeg mener, at vendingen i artikel 4 skal forstås således. Yderligere er en sådan fortolkning i overensstemmelse med ordningen som en helhed. Sammenslutningen har til opgave at formidle gennemførelsen af forordningen. Den fremlægger planen, modtager støtten, afgør, hvordan den fordeles, og påtager sig de pålagte forpligtelser. Hvis det havde været meningen at begrænse forpligtelsen til de medlemmer, hvis arealer var omfattet af planen, kunne det nemt have været udtrykt i bestemmelsen. Følgelig ville jeg ikke fortolke »anerkendt producentsammenslutning« i artikel 4 som begrænset til kun at omfatte de medlemmer, hvis arealer indgår i planen.

Hvis forbudet antages at ramme alle medlemmerne, vil det yderligere være nødvendigt at afgøre det spørgsmål, om forbudet gælder a) tilplantning af »et areal omfattet af planen, som endnu er tilplantet med humle, efter at omlægningen eller omstruktureringen er gennemført, og efter at mindst 40 % er ryddet« eller b) tilplantning af »det samlede areal, som er tilplantet af medlemmerne af producentsammenslutningen, med fradrag af det areal, som efter gennemførelse af planen er ryddet eller ikke længere er tilplantet med humle«.

Efter min opfattelse må det være sidstnævnte forbud, som gælder, da det ellers ville være muligt at nedlægge et areal mod udbetaling af støtte efter artikel 3 og dernæst begynde at producere på et andet lige så stort eller endog større areal. På denne måde ville man ikke gennemføre den tilsigtede reduktion af det tilplantede areal, selv om det kunne hævdes, at nye områder med mulighed for større udbytte var taget i brug som erstatning for udpinte områder med lavt

udbytte. I forbudsperioden efter artikel 1 var det formålet at undgå en generel udvidelse af tilplantede arealer, mens formålet med artikel 3 og artikel 4 var at gennemføre en reduktion mod ydelse af støtte. Virkningen af forbudet er blot, at en producentsammenslutning hindres i at udligne tabet af et ryddet areal ved at udvide produktionen til andre arealer, hvorimod forbudet ikke indebærer, at eksisterende arealer (inden for de generelle grænser) ikke kan tilplantes med nye sorter eller, så vidt jeg har forstået, at der ikke kan fremlægges nye planer for yderligere reduktioner af arealerne.

Den indsigelse, at Kommissionens fortolkning er i strid med den almindelige opbygning af støtteordninger, fordi den begrænser den økonomiske handlefrihed hos de producenter, som ikke ønsker at modtage støtte, må tilbagevises af de af Kommissionen anførte grunde, nemlig at støtten ikke ydes til enkeltpersoner som i andre tilfælde, men derimod til producentsammenslutningen.

Det blev også anført, at Kommissionens fortolkning er uanvendelig, da det rent faktisk kun er et mindretal af en producentsammenslutnings medlemmer, som deltager i en plan for omlægning og omstrukturering; hvis Kommissionen havde ret, ville dette mindretal aldrig kunne opnå de andre medlemmers samtykke til planen, fordi den kun ville stille dem ringere. Dette argument er uholdbart. For det første kunne det tænkes som et resultat af den fortolkning, som Bayerns regering har anlagt af artikel 4, at planer for omlægning og omstrukturering vedtaget i Tyskland kun omfatter et mindretal af sammenslutningens medlemmer. Hvis producentsammenslutninger var blevet underrettet om betydningen af artikel 4, kunne det tænkes, at deres vurdering af fordelen ved at vedtage en plan for omlægning eller omstrukturering tilskyndede dem til at konkludere, at det enten ville være mest fordelagtigt, hvis et flertal af medlemmerne deltog, eller at det fortsat ville være fordelagtigt, hvis kun et mindretal deltog. Under alle omstændigheder er det ikke godtgjort, at producentsammenslutninger ville have afvist at udnytte støtteordningen, hvis de havde haft kendskab til Kommissionens fortolkning af artikel 4, og, selv om dette var tilfældet, er det ikke et afgørende argument mod denne fortolkning, idet der ikke findes noget almindeligt fællesskabsretligt princip, hvorefter alle støtteordninger skal være så fordelagtige som muligt for de potentielle begunstigede; Fællesskabets lovgiver kan udøve et frit skøn på dette område, og kan — i hvert fald når der er tale om frivillige ordninger — udarbejde en ordning, som, hvis den vedtages, er ufordelagtig for i hver fald enkelte medlemmer af sammenslutningen.

Endelig har forbundsregeringen anført, at ordningen i Kommissionens fortolkning tilsidesatte grundlæggende rettigheder, idet 1) forbudet mod, at medlemmer af en producentsammenslutning, som ikke deltager i en plan for omlægning og omstrukturering, udvider deres humlebeplantninger, begrænser deres ejendomsret uden tilstrækkelig erstatning og derfor svarer til ekspropriation, og 2) disse medlemmer udsættes for forskelsbehandling i forhold til individuelle producenter, som ikke er medlem af

sammenslutningen og ikke omfattet af artikel 4. I sag 44/79, *Hauer* mod *Land Rheinland-Pfalz* (Sml. 1979, s. 3727) behandlede Domstolen det nævnte problem i forbindelse med en forordning om forbud mod nyplantning af vinstokke. I den foreliggende sag — som i de forenede sager 41, 121 og 796/79, *Testa* mod *Bundesanstalt für Arbeit* (Sml. 1980, s. 1979) — står man over for en lidt anden situation, idet støtteordningen er fakultativ, og medlemmerne af producentsammenslutningen frivilligt påtager sig de byrder, som følger af ordningen. Medlemmerne afgør selv, om de ønsker at udnytte ordningen. Der er ingen tvang. Hvis de imidlertid ønsker at drage fordel af ordningen, må de også acceptere de deraf flydende forpligtelser. Under disse omstændigheder må den indsigelse, at ordningen tilsidesætter grundlæggende rettigheder, tilbagevises.

Skønt hensigten kunne have været klarere udtrykt og trods forbundsregeringens indsigelser kan jeg ikke tilslutte mig den formodning, at det skyldes en forglemmelse, at forslaget til artikel 4 ikke blev ændret.

Af de af mig anførte grunde mener jeg, at Kommissionens fortolkning af artikel 4 i forordning nr. 2253/77 er rigtig, og at dens påstand derfor bør tages til følge, samt at forbundsregeringen bør tilpligtes at betale sagens omkostninger.