FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 9. juli 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. I denne sag har Bundesverwaltungsgericht anmodet om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 5, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11). Denne bestemmelse omhandler fordelingen af referencemængderne af mælk ved delvis salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv af en bedrift.

Den relevante lovgivning

2. Domstolen er i dag fortrolig med den grundlæggende lovgivning inden for mælkekvoteordningen. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 (EFT L 90, s. 10) blev artikel 5*c* indsat i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. Ifølge den ordning, der blev indført ved artikel 5*c*, tildeles der landbrugerne en kvote (betegnet »referencemængde«), og den mælk, de producerer ud over denne kvote, belægges med en tillægsafgift, der er fastsat til prohibitivt høje satser.

3. De almindelige regler vedrørende afgiftens anvendelse er fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 (EFT L 90, s. 13). I artikel 7, stk. 1, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 590/85 af 26. februar 1985 (EFT L 68, s. 1), hedder det:

»Ved salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv af en bedrift overdrages den tilsvarende referencemængde helt eller delvis til køberen, forpagteren eller arvingen efter regler, der fastsættes ...«

I artikel 7, stk. 4, som ændret, hedder det:

»Ved en forpagtningskontrakts udløb uden adkomst for den nye forpagter til at videreføre forpagtningen på samme betingelser kan medlemsstaterne bestemme, at den referencemængde, der svarer til en bedrift, der er omfattet af forpagtningskontrakten, helt eller delvis stilles til rådighed for den afgående forpagter, hvis denne ønsker at fortsætte mælkeproduktionen.«

4. Gennemførelsesbestemmelserne for afgiften blev fastsat ved Kommissionens forordning nr. 1371/84, i hvis artikel 5 det bestem-

* Originalsprog: engelsk.

tes, at følgende regler skulle gælde for overdragelsen af referencemængder i medfør af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 857/84:

»1. Ved salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv af en bedrift som helhed overføres den tilsvarende referencemængde til den producent, som overtager bedriften.

2. Ved salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv af en eller flere dele af en bedrift fordeles den tilsvarende referencemængde mellem de producenter, som overtager bedriften, i forhold til de arealer, der anvendes til mælkeproduktionen, eller på grundlag af andre objektive kriterier, som fastsættes af medlemsstaterne; medlemsstaterne kan undlade at tage hensyn til overdragne dele, for hvilke det areal, der anvendes til mælkeproduktionen, er mindre end et minimumsareal, som de fastsætter.

3. Bestemmelserne i nr. 1 og 2 anvendes på andre tilfælde af overdragelse, som ifølge de forskellige nationale bestemmelser har tilsvarende retsvirkning for producenterne.

Medlemsstaterne kan gøre brug af bestemmelserne i nr. 1 og 2 i forbindelse med overdragelser, som har fundet sted i og efter referenceperioden.«

5. Forordning nr. 1371/84 er senere blevet erstattet af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12), der trådte i kraft den 4. juni 1988. Bestemmelserne i artikel 7, stk. 1, 2 og 3, i den nye forordning er bortset fra mindre ændringer, der ikke er af betydning i denne sag, enslydende med bestemmelserne i artikel 5, stk. 1, 2 og 3, i forordning nr. 1371/84.

6. Den vigtigste gennemførelsesforanstaltning i Tyskland i forbindelse med ovennævnte bestemmelser er tilsyneladende Milch-Garantiemengen-Verordnung (herefter benævnt »MGVO«) af 25. maj 1984 (*Bundesgesetzblatt* I, 1984, s. 720). I den affattelse, hvori denne har været gældende siden 25. juni 1986 (*Bundesgesetzblatt* I, 1986, s. 1227), hedder det i § 7, stk. 3a:

»Dersom dele af en bedrift, der anvendes til mælkeproduktion på grundlag af en forpagtningsaftale, der er indgået før den 2. april 1984, tilbagegives bortforpagteren efter den 30. september 1984, overdrages ingen referencemængde for et overdraget areal på under 5 ha. Den referencemængde, der svarer til arealet på over 5 ha, overdrages med halvdelen, dog højst 2 500 kg for hver ha, til bortforpagteren. Dette gælder ikke, dersom bortforpagteren og forpagteren træffer anden aftale, dersom forpagteren opsiger forpagtningsaftalen, eller bortforpagteren godtgør, at han selv eller hans ægtefælle eller børn er afhængige af referencemængden. I disse tilfælde overdrages dog højst 5 000 kg for hver ha til bortforpagteren.«

7. Den netop citerede bestemmelse er formentlig vedtaget til gennemførelse af artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 590/85. Den tyske bestemmelse angiver imidlertid ikke, hvorledes »den referencemængde, der svarer til et areal på over 5 ha«, skal fastsættes. Derfor må denne mængde i overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, i forordning 1371/84 i mangel af »andre objektive kriterier«, fastsat af den pågældende medlemsstat, bestemmes »i forhold til de arealer, der anvendes til mælkeproduktionen«.

De faktiske omstændigheder og hovedspørgsmålet

8. Knüfer havde forpagtet en gård med mælkeproduktion fra Buchmann's far. Gården havde et areal på 10,2112 ha, hvoraf gårdspladsen og bygningerne optog 0,2395 ha, 0,1059 ha var udlagt til veje, et areal på 0,0879 ha var skovbevokset, og 9,7779 ha var dyrket jord, herunder 0,06 ha have, der hørte til huset. Ud over ovennævnte arealer, der tilhørte bortforpagteren, havde Knüfer yderligere forpagtet 4,75 ha af gårdejer Holsteg samt 0,75 ha af gårdejer Neuenhaus. Der blev således tildelt ham 88 300 kg mælk som referencemængde.

9. Forpagtningsaftalen med Holsteg ophørte efter fælles overenskomst den 28. februar 1987. Knüfer var enig i, at en referencemængde på 23 750 kg (dvs. 5 000 kg x 4,75 ha) skulle overdrages til Holsteg. Denne ordning blev godkendt af Landwirtschaftskammer Rheinland den 9. marts 1987 og kan ikke længere anfægtes.

10. Nogle måneder tidligere havde Buchmann's far opsagt Knüfer's forpagtningskontrakt, og gården var blevet tilbagegivet ejeren den 5. november 1986. Den 14. oktober 1986 havde Buchmann og hans far indgået en aftale, hvorved sidstnævnte havde overdraget ham den af Knüfer forpagtede gård — tilsyneladende — tillige med et stort tilgrænsende areal (i alt 130 ha). Buchmann anmodede direktøren for Landwirtschaftskammer om at bekræfte, at referencemængden vedrørende den ejendom, der tidligere havde været bortforpagtet til Knüfer, var overdraget til ham. Anmodningen blev kun delvis imødekommet. Buchmann anfægtede dette afslag på at give ham fuldt medhold.

11. Tvisten er nu nået Bundesverwaltungsgericht, der har fundet, at dens afgørelse afhænger af betydningen af udtrykket »de arealer, der anvendes til mælkeproduktionen«, i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1371/84.

12. Bundesverwaltungsgericht har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Omfatter udtrykket 'de arealer, der anvendes til mælkeproduktionen', i artikel 5, stk. 1, nr. 2, i forordning (EØF) nr. 1371/84 bedriftens gård-, bygnings- og vejarealer som omhandlet i nævnte bestemmelse?«

13. Selv om de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne (som det ikke er fornø-

dent at gengive her) er noget komplicerede, og selv om den relevante lovgivning ikke på nogen måde er umiddelbart tilgængelig, er hovedspørgsmålet, som Domstolen skal besvare, forholdsvis enkelt. Da Knüfer's forpagtningskontrakt ophørte, og ejendommen blev tilbagegivet Buchmann senior, skulle det bestemmes, hvor stor en del af den mælkekvote, der var tildelt Knüfer ved en ejendom omfattende andre arealer, der skulle overdrages til Buchmann i medfør af artikel 5, stk. 1, nr. 2, i forordning nr. 1371/84. Det skal bemærkes, at artikel 5, stk. 1, nr. 2, i medfør af artikel 5, stk. 1, nr. 3, finder anvendelse på tilbagegivelse af en del af en ejendom til bortforpagteren (jf. dom af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 15). I medfør af artikel 5, stk. 1, nr. 2, skal kvoten deles i forhold til de arealer, der anvendes til mælkeproduktion. Det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, er, om »de arealer, der anvendes til mælkeproduktionen«, alene betyder enge og græsningsarealer, eller om det også omfatter de arealer, der udgøres af gården, gårdspladsen og vejene på ejendommen. Dersom udtrykket tages i denne bredere betydning, vil det areal, som blev tilbagegivet familien Buchmann efter forpagtningskontraktens ophør, udgøre en større del af »de arealer, der anvendes til mælkeproduktion« af Knüfer, og den mælkekvote, der overdrages til Buchmann, vil blive tilsvarende større.

Spørgsmålets besvarelse

14. Efter afslutningen af den skriftlige forhandling i sagen har Domstolen den 6. december 1991 afsagt dom i en sag (sag C-121/90, Posthumus, Sml. I, s. 5833), som vedrørte et lignende spørgsmål om fortolkning af en enslydende bestemmelse i artikel 7, stk. 1, nr. 2, i forordning nr. 1546/88. Domstolen udtalte (i dommens præmis 9), at når en medlemsstat ikke har fastsat andre objektive kriterier, skal kvoten fordeles i forhold til størrelsen af den pågældende bedrifts respektive arealer, som anvendes til mælkeproduktion, herunder arealer med bygninger, uden at der kan tages hensyn til det omfang, i hvilket de forskellige arealer har bidraget til bedriftens samlede mælkeproduktion. I punkt 1 i domskonklusionen fastslog Domstolen, at kvoten alene skal fordeles på grundlag af de arealer, der anvendes til mælkeproduktionen, uden at der kan tages hensyn til andre omstændigheder, herunder de bygninger, der hører til bedriften.

15. Umiddelbart synes der at være modstrid mellem dommens præmis 9 og punkt 1 i dens konklusion. Efter førstnævnte skal det areal, der optages af bygningerne, tages i betragtning ved fordelingen af kvoten i forhold til det areal, der anvendes til mælkeproduktionen, mens sidstnævnte måske kan opfattes modsat. Det forekommer mig imidlertid, at denne modsigelse kun er tilsyneladende. Hvad Domstolen mente, tror jeg, er, at det areal, der optages af bygningerne, skal tages i betragtning, men at det ikke skal tillægges nogen særlig betydning, uanset det er af større (eller mindre) værdi end det almindelige græsningsareal. Med andre ord anlagde Domstolen det synspunkt, at hvis en medlemsstat ikke havde fastsat andre objektive kriterier, skal grundreglen i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1546/88 anvendes efter en rent

arealmæssig betragtning. Dette er i overensstemmelse med det synspunkt, jeg gav udtryk for som generaladvokat i Posthumus-sagen.

16. I denne sag afsluttedes den skriftlige forhandling før afsigelsen af dommen i Posthumus-sagen, og da det i henhold til procesreglementets artikel 104, stk. 4, er blevet bestemt, at der ikke skal finde mundtlig forhandling sted, har parterne ikke haft lejlighed til at fremsætte deres synspunkter vedrørende følgerne af dommen i Posthumus-sagen for denne sag. Der kan imidlertid ikke være nogen tvivl om resultatet efter denne dom.

17. Kommissionen har i sit skriftlige indlæg anført, at udtrykket »de arealer, der benyttes til mælkeproduktionen«, bør fortolkes som omfattende alene enge og græsningsarealer, altså ikke kostalde, gårdspladser, veje og stier. Jeg finder imidlertid ikke, at noget af de argumenter, der er fremført af Kommissionen, begrunder en afvigelse fra resultatet i Posthumus-sagen.

18. Efter Kommissionens første argument må bestemmelsen efter sin ordlyd fortolkes snævert, idet den på den ene side taler om »del af bedriften« og på den anden side om »arealer, der anvendes til mælkeproduktionen«. Af denne terminologi udleder Kommissionen, at det andet udtryk har en snæver betydning og alene omfatter arealer, der *direkte* anvendes til mælkeproduktion, dvs. enge og græsningsarealer, men ikke bygninger, gårdspladser eller veje. Dette er jeg ikke enig i. Udtrykket »arealer, der anvendes til mælkeproduktionen«, kan naturligvis ikke omfatte skovområder, frugthaver, prydhaver, svinestier eller nogen anden bestanddel af ejendommen, der klart er uegnet til at bidrage væsentligt til mælkeproduktionen. Men hvis man tillægger udtrykket dets naturlige mening, er der ingen grund til at udelade kostalde, staklader, gårdspladsen, veje eller andre dele af bedriften, som yder et væsentlig bidrag til mælkeproduktionen. Særlig overraskende er Kommissionens opfattelse, at kostalde ikke direkte anvendes til mælkeproduktionen. Men det er lige så ubestrideligt, at de øvrige bestanddele bidrager til mælkeproduktionen. Selv vejene er af vital betydning, fordi de forbinder de forskellige dele af bedriften, uanset om der er tale om drift af kvæget, kørsel af hø eller spredning af gødning.

19. Kommissionen har for det andet anført, at dens snævre fortolkning er i overensstemmelse med bestemmelsens formål, hvilket, hvis jeg har forstået argumentet rigtigt, er at sikre en retfærdig deling af kvoten mellem de berørte parter. Kommissionen hævder, at bortforpagteren ville blive urimeligt forfordelt, dersom der blev taget hensyn til de bygninger, der tilbagegives ham, mens der ikke kan tages hensyn til bygninger, der beholdes af forpagteren, hvis sådanne bygninger ikke findes. Jeg kan ikke se, hvorledes der kan være tale om uretfærdighed ved, at man medregner arealer med bygninger, naturligvis under forudsætning af, at disse ikke vejer særlig tungt på grund af deres større værdi. Det vil tværtimod være uretfærdigt at se bort fra sådanne arealer, når bygningerne yder et betydeligt bidrag til mælkeproduktionen.

20. For det tredje har Kommissionen anført, at hvis det pågældende udtryk skulle have en videre betydning, ville forordningen have indeholdt en hertil egnet definition. Kommissionen har henvist til Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977 om indførelse af en præmieordning for ikkemarkedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger (EFT L 131, s. 1), hvis artikel 6, stk. 2, gælder tilbagebetaling af præmier for ikkemarkedsføring i tilfælde af delvis afståelse af producentens bedrift. Det beløb, der skal tilbagebetales, skal beregnes på grundlag af »foderafgrødearealet«, der er fastlagt ved artikel 1, stk. 1, litra d), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1391/78 af 23. juni 1978 om ændrede gennemførelsesbestemmelser for præmieordningen for ikkemarkedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger (EFT L 167, s. 45) som værende »det samlede landbrugsareal, der dyrkes af en producent«. Ifølge Kommissionen ville en lignende definition være blevet optaget i forordning nr. 1371/84, dersom det pågældende udtryk skulle have haft en bredere betydning. Det forekommer mig imidlertid, at den eneste rigtige slutning, der kan drages af mangelen på en definition af udtrykket »arealer, der anvendes til mælkeproduktionen« er, at ordene har deres naturlige betydning og omfatter samtlige arealer, der i væsentligt omfang anvendes til mælkeproduktionen.

Den tidsmæssige gyldighed af forordning nr. 1371/84 og nr. 1546/88

21. Bundesverwaltungsgericht har anmodet Domstolen om at behandle det forelagte spørgsmål, som om det vedrørte fortolkningen af artikel 7, stk. 1, nr. 2, i forordning nr. 1546/88, dersom den skulle finde, at denne forordning skal anvendes i stedet for forordning nr. 1371/84. Da der, som jeg har fremhævet ovenfor (punkt 5), ikke er nogen væsentlig forskel mellem artikel 5, stk. 1, nr. 2, i forordning nr. 1371/84 og artikel 7, stk. 1, nr. 2, i forordning nr. 1546/88, er det ikke strengt nødvendigt, at Domstolen vier spørgsmålet om de to forordningers tidsmæssige gyldighed nogen særlig opmærksomhed. Kommissionen har imidlertid behandlet dette emne i et vist omfang, og jeg skal derfor tage stilling til det.

22. Kommissionens opfattelse hviler i mine øjne på en misforståelse. Kommissionen har først henvist til Domstolens faste praksis, hvorefter der gælder et almindeligt anerkendt princip om, at ændringslove til en lovbestemmelse i mangel af modstående bestemmelse finder anvendelse på fremtidige virkninger af situationer, som er opstået, mens den tidligere lov var gældende (jf. dom af 4.7.1973, sag 1/73, Westzucker, Sml. s. 723). Kommissionen har anført, at dette princip alene udelukkes, dersom anvendelsen heraf ville stride mod retssikkerhedsprincippet, efter hvilket den enkeltes berettigede forventning skal beskyttes. Kommissionen bemærker herefter, noget besynderligt, at det er den nationale ret, der, tilsyneladende i overensstemmelse med national lov, skal afgøre, hvilken fællesskabsbestemmelse der skal anvendes i tilfælde af ændring af lovgivningen. Kommissionen hævder endvidere, at, hvis dette modsat dens opfattelse er et spørgsmål, der hører under fællesskabsretten, skal den nationale ret anvende den forordning, der er gældende på tidspunktet for dens afgørelse, dvs. forordning nr. 1546/88.

23. Jeg er uenig med Kommissionen i to henseender. For det første ser jeg ikke, hvorledes det kan henhøre under national lovgivning at afgøre, om tildelingen af en mælkekvote efter udløbet af producentens forpagtningskontrakt omfattes af artikel 5, stk. 1, nr. 2, i forordning nr. 1371/84 eller artikel 7, stk. 1, nr. 2, i forordning nr. 1546/88. Fællesskabsrettens tidsmæssige gyldighed hører klart under fællesskabsretten og skal afgøres i overensstemmelse med de herom gældende principper i Fællesskabets retsorden. Ethvert andet synspunkt ville være uforeneligt med nødvendigheden af at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten.

24. For det andet er det, når man én gang har fastslået, at sagen skal afgøres efter fællesskabsretten, efter min opfattelse klart, at Knüfer's og Buchmann's respektive rettigheder skal fastlægges i overensstemmelse med den lovgivning, der var gældende på det tidspunkt, hvor forpagtningsaftalen ophørte, og ejendommen blev tilbagegivet til ejeren. I dette tilfælde er spørgsmålet rent akademisk, fordi der ikke er nogen væsentlig forskel mellem de to bestemmelser, men hvis vi for diskussionens skyld antager, at der i den seneste regulering var fastsat et nyt kriterium for delingen af mælkekvoten, der var forskellig fra det, der var fastsat i den tidligere forordning, ville det være åbenbart forkert af den nationale ret at anvende den sidste forordning, blot fordi det var denne, der var gældende på det tidspunkt, hvor sagen blev taget under påkendelse. Ovennævnte dom i Westzucker-sagen, som Kommissionen har henvist til, er uden enhver betydning for denne sag, der intet har at gøre med anvendelsen af ændringslovgivning på fremtidige virkninger af situationer, som er opstået, mens den tidligere lov var gældende. Dersom forordning nr. 1546/88, der trådte i kraft den 4. juni 1988, fandt anvendelse på fordelingen af mælkekvoten mellem Knüfer og Buchmann som følge af tilbagegivelsen af gården til ejeren den 5. november 1986, ville der klart blive tale om en anvendelse med tilbagevirkende kraft, der imidlertid ikke på nogen måde kunne retfærdiggøres. De relevante principper er klart blevet fastlagt i præmis 9 og 10 i Domstolens dom af 12. november 1981 (forenede sager 212/80-217/80, Salumi, Sml. s. 2735, på s. 2751):

»Mens processuelle regler almindeligvis antages at finde anvendelse i samtlige tvister, der verserer på ikrafttrædelsestidspunktet, forholder det sig anderledes med materielretlige regler. Disse fortolkes normalt således, at de kun omfatter forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen, såfremt det af ordlyden, bestemmelsernes formål eller opbygning klart fremgår, at dette har været meningen.

Denne fortolkning er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet og princippet om respekt for den berettigede forventning, der begge skal bidrage til at give Fællesskabets lovgivning den fornødne klarhed og forudberegnelighed. Domstolen har gentagne gange fremhævet disse princippers betydning, navnlig i domme af 25. januar 1979 (sag 98/78, Racke, Sml. s. 69, og sag 99/78,

Decker, Sml. s. 101), i hvilke det fastslås, at retssikkerhedsprincippet i almindelighed forbyder, at en fællesskabsretsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, og at undtagelser herfra kun kan tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt.«

Forslag til afgørelse

25. Jeg er følgelig af den opfattelse, at det spørgsmål, som Bundesverwaltungsgericht har forelagt Domstolen, bør besvares som følger:

»Udtrykket 'de arealer, der anvendes til mælkeproduktionen', i artikel 5, stk. 1, nr. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 omfatter bedriftens gård-, bygnings- og vejarealer, dersom disse i væsentlig grad bidrager til mælkeproduktionen.«