# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 8. oktober 1996 *

1. Det foreliggende præjudicielle spørgsmål, som er forelagt Domstolen af Tribunal administratif d'Amiens, indebærer, at Domstolen skal træffe afgørelse om godtgørelsen for definitivt ophør med mælkeproduktion, dvs. en af de foranstaltninger, som er vedtaget inden for rammerne af den ordning med tillægsafgift, der anvendes inden for den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. Ordningen har givet anledning til talrige tvister.

2. Spørgsmålet er blevet rejst i forbindelse med en retssag, hvorunder ægteparret Michel og Monique Macon, samt Philippe og Pascal Macon og Jaqueline Sauvrezy har nedlagt påstand om annullation af afgørelsen af 27. februar 1992 fra Préfet de l'Aisne, hvorved denne afslog deres ansøgning om godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion med den begrundelse, at de ikke kunne anses for at være producenter af mælk i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 12 i forordning (EØF) nr. 857/84 [1].

3. Ægteparret Macon og Jaqueline Sauvrezy var medlemmer af et GAEC (groupement agricole d'exploitation en commun, et andelsbrug) benævnt Canada. Det var beliggende i Ardon i departementet Aisne og disponerede over referencemængder for mælk til direkte salg.

4. I løbet af mejeriåret 1991/92 ansøgte ægteparret Macon og Jaqueline Sauvrezy om den godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion, som er foreskrevet i forordning (EØF) nr. 1637/91 [2]. Ansøgningen blev afslået af den kompetente nationale myndighed med den begrundelse, at ansøgerne, skønt de disponerede over referencemængder, ikke producerede mælk på det tidspunkt, da de indgav ansøgningen. Selv om den nationale rets forelæggelseskendelse og parternes indlæg er lakoniske, står det fast, at sagsøgerne i hovedsagen disponerede over referencemængder, men at de ikke udnyttede dem, fordi de var ophørt med at producere mælk. Det er ikke blevet oplyst, hvorfor sagsøgerne stadig disponerede over referencemængder.

5. Under disse omstændigheder fandt Tribunal administratif d'Amiens, at »sagens

* Originalsprog: spansk.

1 — Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31.3.1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13).

2 — Rådets forordning (EØF) nr. 1637/91 af 13.6.1991 om fastsættelse af en godtgørelse i forbindelse med nedsættelsen af de i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede referencemængder og af en godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion (EFT L 150, s. 30).

afgørelse afhænger af, om artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1637/91 af 13. juni 1991 om fastsættelse af en godtgørelse i forbindelse med nedsættelsen af de i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede referencemængder og af en godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion skal fortolkes således, at den er til hinder for, at der ydes godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion til en landmand, der ikke producerer mælk, men som desuagtet på ansøgningstidspunktet disponerede over en referencemængde for mælk med særligt henblik på direkte salg«.

6. Inden jeg besvarer spørgsmålet fra den nationale ret, skal jeg kort redegøre for de fællesskabsretlige bestemmelser, som finder anvendelse ved ophør med mælkeproduktion inden for rammerne af ordningen med tillægsafgift.

**Gældende retsforskrifter**

7. For at råde bod på uligevægten mellem udbud og efterspørgsel af mælk og mejeriprodukter og de heraf følgende strukturelle overskud blev der med forordning (EØF) nr. 856/84 [3] gennemført en ændring af den fælles markedsordning for mælk gennem indførelse af en ordning med tillægsafgift, der fandt anvendelse fra den 2. april 1984. Denne kontrolmekanisme fungerede således:

— Der blev indført en samlet mængde for hele Fællesskabet, som udgjorde garantitærsklen for mælkeproduktionen.

— Denne mængde blev fordelt mellem medlemsstaterne på grundlag af de mængder mælk, der var blevet leveret på deres område i kalenderåret 1981, forhøjet med 1%, med undtagelse af den mængde, som var bestemt for den fællesskabsreserve, der var blevet oprettet for at opfylde flere medlemsstaters og visse producenters særlige behov.

— Hver medlemsstat fordelte en garantimængde mellem sine producenter, idet de blev tildelt en individuel referencemængde, der sædvanligvis benævnes »mælkekvoten«.

— En overskridelse af referencemængden medførte en forpligtelse for producenterne til at betale en tillægsafgift, som skulle anvendes til at finansiere den udgift, der opstod ved afsætningen af disse overskud. Afgiften skulle betales af

3 — Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31.3.1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10).

producenten (formel A) eller af opkøberen af mælk, hvorved denne var berettiget til at overvælte afgiften på mælkeproducenten (formel B) afhængig af det valg, som medlemsstaten havde truffet. Frankrig valgte formel B.

8. De almindelige regler for anvendelsen af denne ordning med tillægsafgift blev fastsat af Rådet ved forordning nr. 857/84. Denne forordning gav medlemsstaterne mulighed for at vælge mellem årene 1981, 1982 eller 1983 som referenceperiode for beregningen af producenternes individuelle kvoter, og gav dem desuden mulighed for at oprette nationale reserver af referencemængder for at kunne regulere visse producenters særlige situationer.

9. Ordningen med tillægsafgift blev i princippet indført for en periode af fem år fra og med den 1. april 1984 og er blevet forlænget indtil år 2000. De oprindeligt foreskrevne foranstaltninger var ikke tilstrækkelige til at skabe ligevægt mellem udbud og efterspørgsel af mælk og mejeriprodukter. Fællesskabets myndigheder traf derfor nye foranstaltninger for at forstærke denne ordning, herunder foreløbige nedsættelser og udsættelser af de samlede garantimængder for mælk samt udbetaling af en godtgørelse for ophør med mælkeproduktion, hvilket udgør kernen i den foreliggende sag.

10. Ifølge artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 857/84 kunne medlemsstaterne anvende betaling af godtgørelse for ophør med mælkeproduktion som en foranstaltning til omstrukturering af mælkeproduktionen. Fællesskabsinstitutionerne har derfor anvendt denne fremgangsmåde som et supplerende middel til nedskæring af mælkeproduktionen. Således blev der ved forordning (EØF) nr. 1336/86 [4] indført en fællesskabsordning til finansiering af ophør med mælkeproduktion, hvorefter enhver mælkeproducent, som opfylder visse betingelser, tildeles en godtgørelse, såfremt han forpligter sig til definitivt og fuldstændigt at ophøre med hele sin mælkeproduktion.

11. Denne ordning blev for mejeriåret 1991/92 og de efterfølgende mejeriår afløst af forordning nr. 1637/91, som blev gennemført ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2349/91 [5]. De mål, som forfølges med forordning nr. 1637/91 gennem ordningen med præmier for ophør med produktion, er fortsat en formindskelse af udbuddet af mælk og mejeriprodukter og omstrukturering af mælkeproduktionen. De referencemængder, som frigøres gennem støtten til definitivt ophør med produktionen, skal tilføres den nationale reserve. Medlemsstaterne skal ifølge artikel 2, stk. 4, tildele referencemængderne til de producenter, hvis referencemængder er blevet nedsat, til de producenter, der har forpligtet sig til ikke at foretage markedsføring og til at foretage

4 — Rådets forordning (EØF) nr. 1336/86 af 6.5.1986 om fastsættelse af en godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion (EFT L 119, s. 21).

5 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 2349/91 af 31.7.1991 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 1637/91 (EFT L 214, s. 44).

omstilling, samt til de prioriterede producenter (mindre producenter og producenter i bjergområder).

12. Forordning nr. 1637/91 indfører en godtgørelse for definitivt og fuldstændigt ophør med produktion, som højst udgør 10 ECU pr. 100 kg og skal udbetales i fem årlige rater. Denne godtgørelse kan ydes til de producenter, som disponerede over referencemængder, inden forordningen trådte i kraft, bortset fra producenter, der har forpligtet sig til ikke at foretage markedsføring og til at foretage omstilling.

13. Forordning nr. 1637/91 giver medlemsstaterne et vidt skøn ved udformningen af anvendelsen af præmierne for ophør med produktion. Således kan en medlemsstat ifølge artikel 2, stk. 1, beslutte, at denne præmieordning ikke skal anvendes i en eller flere, henholdsvis i alle dens regioner, af forskellige grunde, såsom bindende administrative krav, nødvendigheden af at lette den strukturelle udvikling og tilpasning, fordi der består fare for, at betydelige referencemængder vil blive frigjort, eller for at undgå affolkning af visse områder. Desuden kan medlemsstaterne beslutte ikke at yde godtgørelsen til producenter med mindre end seks malkekøer eller med en faktisk disponibel individuel referencemængde på under 25 000 kg. Endelig kan medlemsstaterne nedsætte godtgørelsen eller forhøje den gennem en supplerende finansiering. Desuden kan de lade godtgørelsen variere på grundlag af forskellige lokale forhold i de mælkeproducerende områder.

14. Frankrig gennemførte på sit område ordningen med godtgørelse for ophør med mælkeproduktion i mejeriåret 1991/92 ved anordning nr. 91-835 til gennemførelse af forordning nr. 1637/91 og ved Landbrugsministeriets cirkulære DEPSE/SDSA/C 91 af 7. august 1991. Hvad angår den foreliggende sag skal der henvises til, at ifølge cirkulærets punkt II.2 pålægges de personer, som ansøger om godtgørelse, ikke nogen betingelse om levering eller salg af mælk, eftersom det er tilstrækkeligt, at de driver en landbrugsbedrift og disponerer over referencemængder, samt at ansøgeren har været mælkeproducent. Ifølge cirkulæret er præmieprogrammet således rettet til alle aktive producenter og til dem, som er ophørt med denne virksomhed uden at modtage nogen støtte for ophør med mælkeproduktion, men som fortsat driver landbrugsbedrifter.

**Det præjudicielle spørgsmål**

15. Med det præjudicielle spørgsmål ønsker Tribunal administratif d'Amiens at få oplyst, om den personkreds, som ifølge artikel 2 i forordning nr. 1637/91 kan oppebære godtgørelse for ophør med mælkeproduktion, omfatter producenter, som driver landbrugsbedrifter, og som disponerer over referencemængder, men som er ophørt med at producere mælk, inden indgivelsen af ansøgningen om tildeling af godtgørelse.

16. Ifølge artikel 2 i forordning nr. 1637/91 skal modtagere af godtgørelse for fuldstæn-

digt og definitivt ophør med mælkeproduktion opfylde følgende to betingelser: de skal være producenter og råde over referencemængder på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen.

17. Hvad angår den første betingelse, nemlig producentegenskaben, bestemmer artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1637/91 følgende:

»Efter ansøgning fra den pågældende og på de betingelser, der er fastsat i denne forordning, yder medlemsstaterne den producent, som er defineret i artikel 12, litra c), første afsnit, i forordning (EØF) nr. 857/84, eller, såfremt artikel 12, litra c), andet afsnit, anvendes, enhver producent, der er medlem af en sammenslutning, som forpligter sig til fuldstændigt og definitivt at ophøre med mælkeproduktion inden for en dato, som skal fastsættes, en godtgørelse, som udbetales i fem årlige rater ...«

18. Det fremgår klart af denne bestemmelse, at begrebet »producent« i forordning nr. 1637/91's forstand ikke er et selvstændigt begreb, men et begreb, som anvendes i hele ordningen med tillægsafgift. Dette begreb er defineret i artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84. Ifølge denne bestemmelse forstås der ved producent »landmand, fysisk eller juridisk person eller sammenslutning af fysiske eller juridiske personer, hvis bedrift ligger på Fællesskabets geografiske område, og

— som sælger mælk eller andre mejeriprodukter direkte til forbrugeren

— og/eller som leverer til opkøberen«.

Ved forordning (EØF) nr. 1305/85 [6] blev denne bestemmelse ændret for at sidestille visse producentsammenslutninger og foreninger af sådanne, der er anerkendt ved forordning (EØF) nr. 1360/78 [7], med producenten. Den franske regering har i sine indlæg anført, at sidstnævnte forordning ikke finder anvendelse på regionen Picardiet, i hvilken andelsbruget Canada er beliggende.

Artikel 12, litra d), i forordning nr. 857/84 definerer bedrift som »samling af produktionsenheder, hvis drift ledes af producenten, og som ligger på Fællesskabets geografiske område«.

6 — Rådets forordning (EØF) nr. 1305/85 af 23.5.1985 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 (EFT L 137, s. 12).

7 — Rådets forordning (EØF) nr. 1360/78 af 19.6.1978 om producentsammenslutninger og foreninger af sådanne (EFT L 166, s. 1).

19. Som den franske regering har fremført i sine indlæg, fremgår det af ordlyden af artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84, at alene landmænd, som faktisk sælger mælk eller andre mejeriprodukter til forbrugerne eller opkøberne, kan anses for at være producenter. Omvendt kan indehavere af landbrugsbedrifter, som allerede er ophørt med denne virksomhed, ikke anses for at være producenter.

20. Denne fortolkning af begrebet producent bekræftes af Domstolens praksis, navnlig dommen i Ballmann-sagen [8], hvorefter »begrebet producent omfatter enhver, som driver og leder en bedrift, dvs. en samling af produktionsenheder beliggende på Fællesskabets geografiske område, og som sælger eller leverer mælk eller mejeriprodukter, (idet) det ikke er en forudsætning, at den pågældende ejer de anlæg, som han benytter til sin produktion«.

21. Domstolen har senere fastslået, at det er nødvendigt, at producenten driver bedriften, idet den har udtalt, at kun forpagteren, men ikke bortforpagteren, opfylder denne betingelse [9]. Domstolen har ikke udtrykkeligt henvist til, at det skulle være nødvendigt, at producenten sælger eller leverer mælk eller mejeriprodukter, men denne betingelse fremgår stiltiende af alle dens domme.

22. Som anført ovenfor er det andet krav, som stilles til dem, der modtager godtgørelse for ophør med mælkeproduktion, at de disponerer over referencemængder, når de indgiver ansøgningen. Det bestemmes i artikel 2, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1637/91, at »godtgørelsen kan ydes til producenter, som har fået tildelt en referencemængde i henhold til artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 i forbindelse med formel A eller B og/eller i forbindelse med direkte salg ...«

23. Ifølge ordningen med tillægsafgift tildeles referencemængder kun til aktive producenter, dvs. producenter, som sælger eller leverer mælk eller mejeriprodukter. Da referencemængderne gør det muligt for den, som er ansvarlig for en bedrift, at producere mælk eller mejeriprodukter, har det intet formål for ham at disponere herover, hvis han ikke udnytter dem. Derfor mener jeg, at det er en anomali ved anvendelsen af ordningen med tillægsafgifter, at en erhvervsdrivende, som er ophørt med mælkeproduktion, disponerer over referencemængder. I så fald overgår producentens referencemængder til den nationale reserve med henblik på omfordeling gennem medlemsstatens myndigheder.

Denne overgang til den nationale reserve er udtrykkeligt foreskrevet i artikel 5, stk. 2, i

8 — Dom af 15.1.1991, sag C-341/89, Ballmann, Sml. I, s. 25, præmis 12.

9 — Jf. navnlig dom af 9.7.1992, sag C-236/90, Maier, Sml. I, s. 4483, præmis 11, og af 27.1.1994, sag C-98/91, Herbrink, Sml. I, s. 223, præmis 20.

forordning (EØF) nr. 3950/92 [10], der er blevet udstedt efter tidspunktet for den foreliggende sags faktiske omstændigheder, men som var i overensstemmelse med Domstolens praksis siden dommen af 25. november 1986 i sagen Klensch m.fl. [11]. Da forordning nr. 857/84 ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse om, hvad der skal ske med referencemængder, som er tildelt en producent, der frivilligt ophører med sin produktion, udtalte Domstolen i dommen i sagen Klensch m.fl., at denne forordning er til hinder for, at en medlemsstat beslutter at tildele disse mængder til opkøberen af denne producents mælk, snarere end at overføre dem til den nationale reserve.

24. Hverken forordning nr. 1637/91 eller nogen anden bestemmelse, som finder anvendelse inden for rammerne af ordningen med tillægsafgift, tillader en medlemsstat at indføre en undtagelse til de to betingelser, som den, der driver en landbrugsbedrift, skal opfylde, for at opnå godtgørelse for ophør med mælkeproduktion, når vedkommende frivilligt ophører med sin virksomhed, inden ansøgningen indgives. Følgelig tillader fællesskabsordningen ikke en løsning som den, der er indeholdt i cirkulære DEPSE/SDSA/C 91 fra den franske landbrugsminister, hvorefter producenter, som allerede er ophørt med at fremstille mælk, kan ansøge om godtgørelse.

I et sådant tilfælde er de nationale retter i overensstemmelse med princippet om fællesskabsrettens forrang forpligtet til ikke at anvende nationale bestemmelser og foranstaltninger, uanset hvilken rang de måtte have, som tillader tildeling af godtgørelse for ophør med mælkeproduktion til indehavere af landbrugsbedrifter, der disponerer over referencemængder, men som ikke har nogen mælkeproduktion.

25. Under hensyn til det ovenfor anførte mener jeg, at der alene kan ydes godtgørelse for fuldstændigt og definitivt ophør med mælkeproduktion til indehavere af landbrugsbedrifter, som opfylder de to betingelser i henhold til forordning nr. 1637/91, dvs. at de skal være producent i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84, og de skal disponere over referencemængder på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen. En indehaver af en landbrugsbedrift, som frivilligt er ophørt med mælkeproduktionen på et tidspunkt forud for indgivelsen af ansøgningen om godtgørelse, kan ikke anses for at være en »producent«; han kan følgelig ikke drage fordel af ordningen med godtgørelse i henhold til forordning nr. 1637/91, selv om han disponerer over referencemængder.

26. En systematisk fortolkning af hele ordningen med tillægsafgift indebærer, at jeg kan fremføre yderligere grunde til støtte for denne konklusion.

10 — Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28.12.1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1).

11 — Forenede sager 201/85 og 202/85, Sml. s. 3477.

27. For det første er ydelsen af godtgørelsen for ophør med mælkeproduktion til personer, der allerede frivilligt er ophørt med at producere mælk, som den franske regering har anført, ikke i overensstemmelse med det grundlæggende formål med forordning nr. 1637/91, som består i at formindske de mængder mælk, som kan markedsføres. Med henblik på gennemførelsen af dette formål er der blevet fastsat godtgørelser for nedsættelse af de samlede garantimængder og for ophør med produktion.

28. For det andet blev der ved ordningen med tillægsafgift indført en ordning med begrænsning af mælkeproduktionen, i henhold til hvilken indehaveren af landbrugsbedriften kun har mulighed for at producere, såfremt hans bedrift er blevet tildelt en referencemængde. Referencemængden forøger værdien af den bedrift, som den er knyttet til, og udgør en del af indehaverens formue, så længe han udøver sin virksomhed. Når han ophører med mælkeproduktion, er det logisk, at han mister sin kvote til fordel for den nationale reserve, eftersom han ikke længere har brug for den til at fortsætte produktionen.

29. For det tredje vil muligheden for, at indehavere af landbrugsbedrifter, som er ophørt med at drive virksomhed, skulle opnå godtgørelse for ophør med mælkeproduktion, være i strid med Domstolens faste praksis, hvorefter »ejendomsretten, således som den er sikret i Fællesskabets retsorden ... nemlig ikke [indebærer] en ret til økonomisk at udnytte en fordel — som f.eks. referencemængder, der er tildelt i henhold til en fælles markedsordning — som ikke stammer fra den pågældendes ejendom eller erhvervsmæssige virksomhed« [12].

## Forslag til afgørelse

30. Under hensyn til det ovenfor anførte skal jeg foreslå Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål, som er forelagt i denne sag, således:

»Artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1637/91 af 13. juni 1991 om fastsættelse af en godtgørelse i forbindelse med nedsættelsen af de i artikel 5c i forordning

12 — Dom af 22.10.1991, sag C-44/89, Von Deetzen, Sml. I, s. 5119, præmis 27, og af 24.3.1994, sag C-2/92, Bostock, Sml. I, s. 955, præmis 19.

(EØF) nr. 804/68 omhandlede referencemængder og af en godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion skal fortolkes således, at en landmand, der frivilligt er ophørt med mælkeproduktion på et tidspunkt forud for indgivelsen af anmodningen om godtgørelse, ikke kan anses for at være en producent, og at han således ikke kan drage fordel af den ordning med godtgørelse, der er indført ved denne forordning, selv om han disponerer over referencemængder.«