FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 8 oktober 1996 *

1. Tribunal administratif d'Amiens begär i föreliggande tolkningsfråga att domstolen skall uttala sig om ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion, en av de åtgärder som har vidtagits inom det system med tilläggsavgift som tillämpas inom den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter och som har givit upphov till ett stort antal tvister.

2. Frågan har uppkommit inom ramen för en tvist i vilken makarna Michel och Monique Macon samt Philippe Macon, Pascal Macon och Jacqueline Sauvrezy begärde att ett beslut som préfet de l'Aisne hade fattat den 27 februari 1992 skulle ogiltigförklaras. Genom detta beslut avslogs de ovannämndas ansökan om ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion, eftersom de inte var mjölkproducenter i den mening som avses i artikel 12 i förordning (EEG) nr 857/84 [1].

3. Familjen Macon och Jacqueline Sauvrezy utgjorde en GAEC (Groupement agricole d'exploitation en commun, en producentgrupp för gemensam drift), benämnd GAEC du Canada. Den var belägen i Ardon och hade tilldelats referenskvantiteter, särskilt i samband med direktförsäljning.

4. Under marknadsåret 1991/1992 begärde makarna Macon och Jacqueline Sauvrezy den ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion som föreskrivs i förordning (EEG) nr 1637/91 [2]. Ansökan avslogs av den behöriga nationella myndigheten eftersom sökandena innehade referenskvantiteter men inte producerade mjölk när de begärde ersättningen. Trots att såväl den nationella domstolens beslut som parternas yttranden är lakoniska, är det fastslaget att parterna i tvisten vid den nationella domstolen förfogade över mjölkkvoter även om de inte utnyttjade dessa då de hade upphört att producera mjölk. Skälen till att sökandena fortsatte att inneha kvoterna har inte klargjorts.

5. Tribunal administratif d'Amiens anser mot den bakgrunden att "lösningen av

* Originalspråk: spanska.

1 — Rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 13; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

2 — Rådets förordning (EEG) nr 1637/91 av den 13 juni 1991 om fastställande av ersättning i samband med den minskning av referenskvantiteterna som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 och om ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion.

tvisten beror på om bestämmelserna i artikel 2 i förordning (EEG) nr 1637/91 om fastställande av ersättning i samband med den minskning av referenskvantiteterna som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 och om ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion skall tolkas så, att de utgör hinder för att ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion beviljas personer som inte producerar mjölk, men som likväl innehar ett jordbruksföretag och som vid tiden för ansökan förfogar över referenskvantiteter för mjölk, särskilt med avseende på direktförsäljning".

6. Innan jag besvarar den fråga som den nationella domstolen har ställt bör en kort beskrivning ges av den gemenskapslagstiftning som är tillämplig på fallet med nedläggning av mjölkproduktion inom ramen för systemet med tilläggsavgift.

Tillämpliga bestämmelser

7. I syfte att minska obalansen mellan tillgång och efterfrågan på mjölk och mjölkprodukter och de därav följande strukturella överskotten ändrades genom förordning (EEG) nr 856/84 [3] den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter, genom att ett system med tilläggsavgift infördes. Systemet blev tillämpligt från den 2 april 1984. Denna mekanism för kontroll av mjölkproduktionen fick följande utformning:

— En total kvantitet fastställdes för hela gemenskapen, vilken utgjorde garantitröskeln för mjölkproduktionen.

— Denna kvantitet fördelades mellan medlemsstaterna på grundval av de mjölkkvantiteter som levererades inom deras territorier under kalenderåret 1981, ökade med en procent, med undantag för den kvantitet som var avsedd för den gemenskapsreserv som hade inrättats för att svara mot några medlemsstaters och vissa producenters särskilda behov.

— Varje medlemsstat fördelade i sin tur den egna garantikvantiteten mellan sina producenter genom att tilldela dem en individuell referenskvantitet som vanligtvis kallas "mjölkkvot".

— Överskridande av referenskvantiteten innebar att producenterna blev skyldiga att betala en tilläggsavgift som var avsedd att finansiera den tilläggskostnad som uppstod på grund av försäljningen av

3 — Rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 10).

dessa överskott. Avgiften skulle betalas av producenten (metod A) eller av uppköparen av mjölk, som hade rätt att låta producenten svara för avgiften (metod B), beroende på det val som varje medlemsstat hade gjort. Frankrike valde metod B.

8. De allmänna föreskrifterna för att genomföra detta system med tilläggsavgift fastställdes av rådet i förordning nr 857/84. Genom denna förordning blev det möjligt för medlemsstaterna att välja mellan åren 1981, 1982 och 1983 som referensperiod för att beräkna producenternas individuella kvoter. Dessutom föreskrevs att medlemsstaterna hade möjlighet att inrätta nationella reserver av referenskvantiteter för att reglera vissa producenters speciella situationer.

9. Detta system med tilläggsavgift inrättades i princip för en period av fem år från och med den 1 april 1984 och har förlängts till år 2000. De ursprungligen föreskrivna åtgärderna var inte tillräckliga för att skapa jämvikt mellan utbudet och efterfrågan på mjölk och mjölkprodukter. Gemenskapernas institutioner vidtog därför nya åtgärder för att förstärka nämnda system. Av dessa åtgärder kan särskilt nämnas att de totala garantikvantiteterna för mjölk tillfälligt minskades eller upphävdes samt att ersättning betalades för nedläggning av mjölkproduktion, vilket utgör kärnan i föreliggande mål.

10. I artikel 4.1 i förordning nr 857/84 föreskrevs en möjlighet för medlemsstaterna att använda sig av betalning av ersättning för nedläggning av mjölkproduktion som en åtgärd för att omstrukturera mjölksektorn. Gemenskapernas institutioner har därefter använt sig av detta förfarande som en ytterligare åtgärd för att minska mjölkproduktionen. Således fastslogs i förordning (EEG) nr 1336/86 [4] ett gemenskapssystem för att finansiera nedläggning av mjölkproduktion genom att ersättning skulle utbetalas till varje producent som begärde detta och som uppfyllde vissa krav i utbyte mot ett åtagande från producentens sida om att denne skulle lägga ned hela sin mjölkproduktion definitivt.

11. De tidigare bestämmelserna ersattes för marknadsåret 1991/1992 och följande marknadsår genom förordning nr 1637/91, som genomfördes genom kommissionens förordning (EEG) nr 2349/91 [5]. De mål som skall uppnås genom förordningens system med bidrag för nedläggning av produktionen är även fortsättningsvis att utbudet av mjölk och mjölkprodukter skall minska och mjölkproduktionen omstruktureras. De referenskvantiteter som frigörs genom stöden för definitiv nedläggning av produktionen skall tillföras den nationella reserven. Referenskvantiteterna skall enligt artikel 2.4 i förordning nr 1637/91 av medlemsstaterna tilldelas de producenter som har fått sina

4 — Rådets förordning (EEG) nr 1336/86 av den 6 maj 1986 om fastställande av ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion (EGT L 119, s. 21; vid vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

5 — Kommissionens förordning (EEG) nr 2349/91 av den 31 juli 1991 om tillämpningsföreskrifter till förordning (EEG) nr 1637/91 om fastställande av ersättning i samband med den minskning av referenskvantiteterna som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 och om ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion (EGT L 214, s. 44).

referenskvantiteter minskade, SLOM-producenter och prioriterade producenter (mindre företag och företag i bergsområden).

12. I förordning nr 1637/91 föreskrivs en ersättning för definitiv nedläggning av all mjölkproduktion. Ersättningen får inte överstiga 10 ecu per 100 kg och år och skall utbetalas i fem årliga delbetalningar. Ersättning får beviljas de producenter som förfogade över referenskvantiteter innan förordningen trädde i kraft, med undantag för SLOM-producenter.

13. I förordning nr 1637/91 ges medlemsstaterna ett vidsträckt handlingsutrymme för att utforma tillämpningen av bidragssystemet för nedläggning av produktion. I det avseendet får medlemsstaterna enligt artikel 2.1 besluta att inte införa bidragssystemet i en, flera eller samtliga av sina regioner på grundval av olika skäl, såsom tvingande administrativa behov, behovet att främja strukturutveckling och strukturanpassning, risken för att betydande referenskvantiteter kan frigöras eller kampen mot avfolkning i vissa områden. Dessutom tillåts medlemsstaterna att besluta att producenter, som innehar färre än sex mjölkkor eller vars faktiska disponibla enskilda referenskvantitet är mindre än 25 000 kg, inte skall beviljas ersättning. Slutligen får medlemsstaterna sänka eller höja ersättningsbeloppen om de bidrar med ytterligare finansiering. På samma sätt kan de variera ersättningsbeloppet med hänsyn till särskilda förhållanden i de mjölkproducerande regionerna.

14. Frankrike tillämpade inom sitt territorium systemet med ersättning för nedläggning av mjölkproduktion under marknadsåret 1991/1992 genom dekret nr 91/835, vilket överensstämmer med vad som fastställts i förordning nr 1637/91, samt genom Jordbruksministeriets rundskrivelse DEPSE/SDSA/C 91 av den 7 augusti 1991. Vad beträffar föreliggande mål bör påpekas att de som söker ersättningen inte åläggs något krav på leverans eller försäljning av mjölk genom punkt II.2 i sagda rundskrivelse, emedan det är tillräckligt att de driver ett jordbruksföretag som förfogar över referenskvantiteter och att sökanden har producerat mjölk i företaget. Enligt rundskrivelsen vänder sig bidragsprogrammet således till alla aktiva producenter och till dem som har upphört med denna verksamhet utan att erhålla något stöd för nedläggning av mjölkproduktionen men vilka fortsatt vara jordbrukare.

Tolkningsfrågan

15. Genom sin tolkningsfråga önskar Tribunal administratif d'Amiens få klarhet i om det skall anses att den personkrets som enligt artikel 2 i förordning nr 1637/91 kan dra nytta av ersättningen för nedläggning av mjölkproduktion även skall anses omfatta de producenter som innehar företag och förfogar över referenskvantiteter, men som har upphört att producera mjölk innan de lämnar in en ansökan om ersättning.

16. Enligt artikel 2 i förordning nr 1637/91 ställs två krav, som båda skall vara uppfyllda,

på dem som kan erhålla ersättning för definitiv nedläggning av all sin mjölkproduktion, nämligen att de är producenter och förfogar över referenskvantiteter när de lämnar in sin ansökan.

17. Vad beträffar det första kravet, *ställningen* som mjölkproducent, fastslås i artikel 2.1 i förordning nr 1637/91 följande:

"Medlemsstaterna skall, på begäran av den berörda parten och på de villkor som anges i denna förordning, bevilja producenter enligt artikel 12 c första stycket i förordning (EEG) nr 857/84, eller, vid tillämpning av artikel 12 c andra stycket i nämnda förordning, varje producent som är medlem i en sammanslutning, som åtar sig att definitivt lägga ned all mjölkproduktion före ett datum som skall fastställas, en ersättning som skall utbetalas i fem årliga delbetalningar... ."

18. Av denna föreskrift framgår tydligt att begreppet "producent", som det hänvisas till i förordning nr 1637/91, inte är ett självständigt uttryck, utan ett begrepp som används inom hela systemet med tilläggsavgift. Sagda begrepp finns reglerat i artikel 12 c i förordning nr 857/84. Enligt denna bestämmelse förstås med producent "en fysisk eller juridisk person eller en grupp av fysiska eller juridiska personer som driver ett jordbruksföretag inom gemenskapens geografiska territorium och

— som säljer mjölk eller andra mjölkprodukter direkt till konsumenten

— och/eller levererar till uppköparen".

Denna bestämmelse ändrades genom förordning (EEG) nr 1305/85 [6] i syfte att vissa producentgrupper och sammanslutningar av sådana, som erkänts i enlighet med förordning (EEG) nr 1360/78 [7], skulle jämställas med producenter. Den franska staten har i sitt yttrande påpekat att den sistnämnda förordningen inte är tillämplig i regionen Picardie, där GAEC du Canada är belägen.

I artikel 12 d i förordning nr 857/84 definieras företag som "samtliga produktionsenheter som drivs av den enskilda producenten och som är belägna inom gemenskapens geografiska territorium".

6 — Rådets förordning (EEG) nr 1305/85 av den 23 maj 1985 om ändring av förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5 c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 137, s. 12; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

7 — Rådets förordning (EEG) nr 1360/78 om producentgrupper och sammanslutningar av dessa (EGT L 166, s. 1).

19. Som den franska regeringen har erinrat om i sitt yttrande framgår av ordalydelsen i artikel 12 c i förordning nr 857/84 att endast sådana personer som innehar företag som faktiskt säljer mjölk eller andra mjölkprodukter till konsumenter eller uppköpare är att anse som producenter. *E contrario* kan inte sådana personer som innehar företag men som redan har upphört att utöva sådan verksamhet anses vara producenter.

20. Denna tolkning av begreppet producent har bekräftats i domstolens rättspraxis och särskilt i domen i målet Ballmann [8], i vilken det sades att ".. varje person som driver ett företag, det vill säga samtliga produktionsenheter som är belägna inom gemenskapens geografiska territorium, och som säljer eller levererar mjölk eller mjölkprodukter skall anses vara producent, utan att det för den skull krävs att uppfödaren äger de anläggningar som han använder för sin produktion".

21. Domstolen har senare åter fastslagit att det är nödvändigt att producenten driver företaget, då den haft att beakta fall då arrendatorn och inte upplåtaren uppfyllde detta krav. [9] Domstolen har inte uttryckligen hänvisat till att det skulle vara nödvändigt att producenten sålde eller levererade mjölk eller mjölkprodukter, men i samtliga domar har detta krav varit underförstått.

22. Som jag nämnt ovan är det andra kravet, som har ställts på dem som erhåller ersättning för nedläggning av mjölkproduktionen, att de innehar referenskvantiteter när de lämnar in ansökan. I artikel 2.2 a i förordning nr 1637/91 anges att "[e]rsättning får beviljas de producenter som har tilldelats en referenskvantitet i kraft av artikel 5 c i förordning (EEG) nr 804/68 i samband med antingen metod A eller B eller i samband med direktförsäljning...".

23. I princip tilldelas referenskvantiteter enligt bestämmelserna i systemet med tilläggsavgift endast aktiva producenter, det vill säga sådana som säljer eller levererar mjölk eller mjölkprodukter. Eftersom referenskvantiteterna gör det möjligt för den som ansvarar för ett företag att producera mjölk eller mjölkprodukter, är innehavet av sådana utan betydelse för innehavare av företag som inte utnyttjar dem. Därför menar jag att det utgör en anomali inom systemet med tilläggsavgift att en ekonomisk aktör som har upphört att producera mjölk förfogar över referenskvantiteter. I sådana fall överförs producentens referenskvantiteter till den nationella reserven för att omfördelas av medlemsstatens myndigheter.

Denna överföring till den nationella reserven har uttryckligen föreskrivits i artikel 5 andra

8 — Dom av den 15 januari 1991 i mål C-341/89, Ballmann (Rec. 1991, s. I-25), punkt 12.

9 — Se särskilt dom av den 9 juli 1992 i mål C-236/90, Maier (Rec. 1992, s. I-4483), punkt 11, och av den 27 januari 1994 i mål C-98/91, Herbrink (Rec. 1994, s. I-223), punkt 20.

stycket i förordning (EEG) nr 3950/92 [10]. Förordningen antogs efter det att de händelser som ligger till grund för föreliggande mål utspelade sig, men överföringen har utgjort en lösning som domstolen fastslagit alltsedan domen av den 25 november 1986 i målet Klensch [11]. Då det i förordning nr 857/84 saknades en uttrycklig bestämmelse om vad som skulle ske med referenskvantiteter som hade tilldelats en producent som hade upphört med sin produktion frivilligt, ansåg domstolen i domen i målet Klensch att det var oförenligt med sagda förordning att en medlemsstat fattade beslut om att referenskvantiteten tilldelades den utgående producentens uppköpare och inte den nationella reserven.

24. Medlemsstaterna tillåts varken i förordning nr 1637/91 eller i någon annan bestämmelse som är tillämplig i samband med systemet med tilläggsavgift att utforma undantag till de två krav som ställs för att den som innehar ett företag skall beviljas ersättning för nedläggning av mjölkproduktion om han upphör frivilligt med sin verksamhet innan han lämnar in sin ansökan. Enligt gemenskapens lagstiftning är det således helt omöjligt att anta en lösning lik den som finns i det franska Jordbruksministeriets rundskrivelse DEPSE/SDSA/C 91, där producenter som redan har upphört att producera mjölk tillåts ansöka om ersättning.

I enlighet med principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell rätt är de nationella domstolarna i ett fall som detta skyldiga att inte tillämpa nationella bestämmelser och åtgärder, oavsett dignitet, enligt vilka det är tillåtet att ersättning för nedläggning av mjölkproduktion beviljas innehavare av företag som förfogar över kvoter men som inte utövar någon mjölkproducerande verksamhet.

25. Jag anser med anledning av ovanstående överväganden att de enda som kan beviljas ersättning för nedläggning av all sin mjölkproduktion är de som innehar företag och som uppfyller de två krav som ställs genom förordning nr 1637/91, det vill säga de som är producenter i den mening som avses i artikel 12c i förordning nr 857/84 och som förfogar över referenskvantiteter när de lämnar in ansökan. Den som innehar ett företag och som frivilligt har upphört med sin mjölkproduktion innan han lämnade in ansökan om ersättning kan inte anses vara en "producent" och kan således inte ens om han innehar referenskvantiteter dra nytta av det system med ersättningar som har inrättats genom förordning nr 1637/91.

26. En systematisk tolkning av systemet med tilläggsavgift i dess sammanhang gör att jag kan anföra några ytterligare skäl till stöd för denna slutsats.

10 — Rådets förordning nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 405, s. 1).

11 — Förenade målen 201/85 och 202/85, Rec. 1986, s. 3477.

27. Att bevilja ersättning för nedläggning av produktionen till personer som redan har upphört att producera mjölk frivilligt är för det första, till skillnad från vad den franska regeringen antyder, inte förenligt med det grundläggande målet med förordning nr 1637/91. Detta mål består i att de kvantiteter mjölk som saluförs skall minska, och i syfte att uppnå detta fastställs ersättningar för minskning av de totala garantikvantiteterna och för nedläggning av produktionen.

28. För det andra har en metod för att begränsa mjölkproduktionen införts genom systemet med tilläggsavgift. Möjligheten för företagets innehavare att producera beror enligt denna metod på om en referenskvantitet har tilldelats hans mark. Kvoten ökar värdet på det företag som den är knuten till och utgör en del av dess innehavares tillgångar medan denne bedriver sin verksamhet. När företagets innehavare upphör att producera mjölk är det logiskt att han förlorar sin kvot till förmån för den nationella reserven, eftersom han inte längre behöver den för att fortsätta produktionen.

29. Möjligheten att företagare som har upphört att bedriva sin verksamhet skulle erhålla ersättning för nedläggning av mjölkproduktionen skulle avslutningsvis strida mot domstolens fasta rättspraxis, enligt vilken "den äganderätt som säkerställs i gemenskapens rättsordning [inte innebär] en rätt att saluföra en fördel som — i likhet med de referenskvantiteter som tilldelas i samband med en gemensam organisation av marknader — varken härrör från den berördes egendom eller yrkesverksamhet". [12]

Förslag till avgörande

30. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen besvarar den fråga som har ställts i föreliggande mål på följande sätt:

Bestämmelserna i artikel 2 i rådets förordning (EEG) nr 1637/91 av den 13 juni 1991 om fastställande av ersättning i samband med den minskning av referenskvan-

12 — Dom av den 22 oktober 1991 i mål C-44/89, Von Deetzen (Rec. 1991, s. I-5119), punkt 27 och av den 24 mars 1994 i mål C-2/92, Bostock (Rec. 1994, s. I-955), punkt 19.

titeterna som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 om ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion skall tolkas så, att innehavaren av ett företag som frivilligt har upphört med mjölkproduktion innan han inlämnade en ansökan om ersättning inte kan anses vara producent och att han således inte kan dra nytta av det system med ersättningar som fastställs i sagda förordning även om han innehar referenskvantiteter.