FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 23. maj 1996 *

1. Verwaltungsgericht Düsseldorf anmoder Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Kunne den mælkereferencemængde, som den 2. april 1984 blev tildelt en tysk mælkeproducent, hvis bedrift er beliggende i Tyskland, og som har forpagtet arealer i Tyskland og i Nederlandene og leverer til en tysk køber, delvis knyttes til denne mælkeproducents nederlandske forpagtede arealer med den følge, at den hertil svarende referencemængde efter forpagtningsaftalens ophør overgår til bortforpagteren, eller kunne den kvote, som tildeltes den tyske mælkeproducent, kun knyttes til de tyske arealer?«

Faktiske omstændigheder

2. Ifølge sagens akter ejer sagsøgeren i hovedsagen, Katholische Kirchengemeinde St. Martinus Elten, en tysk menighed, 20,2123 ha landbrugsareal, hvoraf 17,69 ha ligger i Nederlandene og den resterende del i Tyskland. De nævnte landbrugsarealer, der bliver benyttet til malkekvæghold, blev før 1984 bortforpagtet til den tyske landbruger Gerhard Jansen, hvis bedrift derudover omfattede 1,07 ha egne arealer.

Jansen leverede i 1983 sin mælkeproduktion til en tysk mejeriandelsforening og fortsatte hermed indtil sin død i 1989. På grundlag af disse leverancer tildelte de tyske myndigheder ham en referencemængde på 182 000 kg.

3. Efter Jansen's død oprettede hans datter og enearving Elke Jansen sammen med Arnold Derksen et interessentskab (GbR) med henblik på fælles forvaltning af deres landbrugsbedrifter. Sagsøgte — Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland als Landesbeauftragter — attesterede over for Elke Jansen ved afgørelse af 23. marts 1990 efterfølgende, at hendes afdøde faders referencemængde på 192 933 kg mælk var overgået ved arv med virkning fra den 15. marts 1989.

* Originalsprog: spansk.

4. Sagsøgte attesterede over for interessentskabet Derksen und Jansen GbR ved særskilte afgørelser af 30. januar 1990 efter ansøgning, at der var overført en referencemængde på 192 933 kg (hidrørende fra Jansen's bedrift) og på 953 510 kg (hidrørende fra Derksen's bedrift). Disse mængder blev ved særskilte ændringsafgørelser af 13. juni 1990 nedsat til henholdsvis 191 004 kg og 943 975 kg. I den følgende tid drev interessentskabet begge bedrifter, hvorved det hverken havde anmodet sagsøgeren om tilladelse eller havde fået tilladelse af denne til viderebortforpagtning.

5. Interessenterne Derksen og Jansen aftalte at opløse deres interessentskab den 15. november 1990, efter at sagsøgeren havde anlagt sag mod Elke Jansen ved den for forpagtningssager kompetente afdeling af Kantongerecht Arnhem (Nederlandene), som førte til ophævelse af forpagtningsforholdet mellem Elke Jansen og sagsøgeren.

6. Ved aftale indgået for notar den 13. december 1990 erhvervede Derksen de jorder på 1,07 ha, der tilhørte Elke Jansen, og den mælkekvote, der var overgået til hende ved arv. Samme dag ansøgte han om, at interessentskabet Derksen og Jansen's mælkekvoter blev ført tilbage til ham. Sagsøgte imødekom denne ansøgning og bekræftede over for Derksen ved særskilte afgørelser af 12. marts 1990 overførslen af referencemængderne på 191 004 kg og på 943 975 kg.

7. Den 5. december 1991 anmodede sagsøgeren sagsøgte om at udstede en attest i henhold til § 9, stk. 2, nr. 3, i Verordnung über die Abgaben im Rahmen von Garantiemengen im Bereich der Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (bekendtgørelse om mælkegarantimængder), hvorved det blev anerkendt, at sagsøgeren ved forpagtningsforholdets ophør havde krav på den del af Jansen's bedrifts referencemængde, der svarer til de i Nederlandene beliggende jorder. Overgangen af brugsretten over landbrugsarealerne fandt sted den 1. februar 1991.

8. Sagsøgte afslog anmodningen ved afgørelse af 19. marts 1992 med den begrundelse, at eftersom medlemsstaterne tildeles samlede garantimængder, er det i fællesskabsretten fastslåede princip om kvotens tilknytning til arealet nødvendigvis begrænset til hver enkelt medlemsstats arealer. Overførsel af individuelle referencemængder sammen med de hertil svarende jorder kan kun sikre den faste tildeling af nationale referencemængder til hver enkelt medlemsstat, såfremt arealtilknytningsprincippet begrænses til nationale arealer. Da det omtvistede areal ligger i Nederlandene, kan en tysk mælkekvote ikke være knyttet til dette areal, heller ikke selv om driftsskiftet sker mellem tyskere.

9. Sagsøgeren klagede over denne afgørelse med den begrundelse, at den opfattelse, at arealtilknytningsprincippet er begrænset til nationale arealer, ikke er holdbar, når henses til fællesskabsbestemmelserne om begrænsning af mælkeproduktionen i Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 [1] (herefter »forordning nr. 856/84«) og Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 [2] (herefter »forordning nr. 857/84«). Således defineres begrebet bedrift i artikel 12, litra d), i forordning nr. 857/84 entydigt som »samling af produktionsenheder, hvis drift ledes af producenten, og som ligger på Fællesskabets geografiske område«. Det er alene afgørende, hvilken national mælkekvote der er blevet forøget med Jansen's bedrifts mælkeproduktion i løbet af referenceåret 1983. Da denne mælkeproduktion er blevet leveret til en tysk mejeriandelsforening, er den fastsatte kvote — på 182 000 kg — indgået i Forbundsrepublikken Tysklands samlede garantimængde. Sagsøgte afviste klagen den 19. maj 1992.

10. Sagsøgeren anlagde den 11. juni 1992 sag ved Verwaltungsgericht Düsseldorf til prøvelse af denne afgørelse med påstand om, at sagsøgte blev tilpligtet at attestere, at en del af den referencemængde, der oprindelig var tildelt Gerhard Jansen, var overgået til sagsøgeren. Til støtte herfor henviste sagsøgeren i det væsentlige til de under den administrative procedure fremførte grunde.

1 — Forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10).

2 — Forordning 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).

Relevante bestemmelser

11. Domstolen kender de i nærværende sag relevante bestemmelser særdeles godt. Der er tale om forordning nr. 856/84, hvorved tillægsafgiften blev indført, forordning nr. 857/84, hvorved de almindelige regler for opkrævningen af denne afgift blev fastsat [3], og Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 [4], hvorved gennemførelsesbestemmelserne for tillægsafgiften blev udstedt, ophævet ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 [5], hvorved de på dette område relevante bestemmelser blev ændret. Alle disse forordninger blev udstedt for at fjerne de strukturelle overskud på markedet for mælk og mejeriprodukter inden for Fællesskabet gennem opkrævning af en tillægsafgift på mælkeproduktion. I henhold til ordningen tildeles der landbrugerne en individuel referencemængde på grundlag af deres produktion i en bestemt periode (den såkaldte referenceperiode), således at tillægsafgiften opkræves på den produktion, der overstiger referencemængden.

12. Med henblik på så vidt muligt at genoprette ligevægten mellem udbud og efterspørgsel for produkter inden for mælkesektoren, blev der ved forordning nr. 856/84 for

3 — Som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 590/85 af 26.2.1985 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 68, s. 1).

4 — Forordning om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11).

5 — Forordning af 3.6.1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12).

en periode på fem år indført en tillægsafgift på de mælkeleverancer, der overstiger en garantitærskel — som oprindelig blev fastsat til 97,2 mio. tons mælk for hele Fællesskabet [6]. I dette øjemed blev der ved forordning nr. 856/84 indsat en artikel 5c i grundforordningen for sektoren for mælk og mejeriprodukter [7]. I henhold til artikel 5c, stk. 1, opkræves der i fem på hinanden følgende tidsrum på tolv måneder fra den 1. april 1984 en tillægsafgift af producenterne eller opkøberne af komælk ved overskridelse af en referencemængde, som nærmere skal fastsættes [8]. Afgiften beregnes efter en formel A, der finder anvendelse på producenterne, og efter en formel B, der finder anvendelse på opkøberne.

Formel A, som er relevant i denne sag, lyder således:

»— Enhver mælkeproducent skal erlægge en afgift for de mængder mælk og/eller mælkeækvivalenter, som han har leveret til en opkøber, og som i det pågældende mejeriår overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes.«

I henhold til artikel 5c, stk. 3, kan summen af de i stk. 1 omhandlede referencemængder ikke overstige en samlet garantimængde svarende til summen af de mængder mælk, der i kalenderåret 1981 er leveret til behandlings- eller forarbejdningsvirksomheder for mælk eller andre mejeriprodukter i hver medlemsstat, forhøjet med 1%, jf. dog bestemmelserne i stk. 4. Der blev således for hver enkelt medlemsstat fastsat en samlet garantimængde, som for Tysklands vedkommende udgjorde 23 248 000 tons.

13. I forordning nr. 857/84 blev reglerne om anvendelsen af denne ordning fastlagt. I henhold til forordningens artikel 2, stk. 1, er referencemængden, såfremt formel A vælges, lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som producenten har leveret i kalenderåret 1981, forhøjet med 1%.

I stk. 2 hedder det imidlertid:

»Medlemsstaterne kan ... bestemme, at den i stk. 1 omhandlede referencemængde på deres område er lig med den mælk eller mælkeækvivalent, der er leveret eller opkøbt i kalenderåret 1982 eller 1983, afpasset med en procentsats på en sådan måde, at den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 fastsatte garantimængde ikke overskrides.«

6 — Fjerde og femte betragtning.

7 — Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169).

8 — Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1109/88 af 25.4.1988 (EFT L 110, s. 27) blev artikel 5c i forordning nr. 804/68 ændret og gyldighedsperioden for tillægsafgiftsordningen udvidet til otte tidsrum på tolv måneder.

Forbundsrepublikken Tyskland valgte formel A med 1983 som referenceår.

14. Spørgsmålet om overførsel af referencemængderne i tilfælde af en bedrifts salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv, er reguleret ved artikel 7 i forordning nr. 857/84. I bestemmelsens oprindelige affattelse blev det nævnte princip om kvoternes tilknytning til arealerne fastsat i stk. 1 på følgende måde:

»I tilfælde af en bedrifts salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv overføres den tilsvarende referencemængde helt eller delvis til køberen, forpagteren eller arvingen ifølge betingelser, der skal fastsættes.«

15. Et år senere blev forordning nr. 857/84 imidlertid ændret ved forordning nr. 590/85, hvorved artikel 7 fik en ny affattelse. I henhold til sjette betragtning til forordning nr. 590/85 kan anvendelsen af artikel 7 »i visse tilfælde medføre, at der opstår en vanskelig økonomisk og social situation. Medlemsstaterne bør for at gøre det muligt for en forpagter, hvis kontrakt udløber, at fortsætte mælkeproduktionen andetsteds, bemyndiges til i fornødent omfang at tildele denne forpagter en del af eller hele den referencemængde, der svarer til den bedrift, han forlader«.

Artikel 7, stk. 4, lyder således i den ændrede udgave:

»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 den bedrift, der er omfattet af forpagtningskontrakten, helt eller delvis stilles til rådighed for den afgående forpagter, hvis denne ønsker at fortsætte mælkeproduktionen.«

16. Forordning nr. 1371/84, hvorved gennemførelsesbestemmelserne for tillægsafgiften blev udstedt, blev som nævnt erstattet med forordning nr. 1546/88. Indholdet af artikel 5 i forordning nr. 1371/84 blev medtaget i artikel 7 i forordning nr. 1546/88, der har følgende ordlyd:

»I forbindelse med anvendelsen af artikel 7 i forordning (EØF) nr. 857/84, jf. dog stk. 3, i samme artikel, overføres referencemængderne for producenter ... i forbindelse med formel A ... på følgende betingelser:

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 ...

3) Nr. 1 og 2, og stk. 4, anvendes efter de forskellige nationale regler analogt med de øvrige tilfælde af overdragelse, der har lignende virkninger for producenterne.

4) Når der gøres brug af bestemmelserne i artikel 7 ... stk. 4, i forordning (EØF) nr. 857/84 ... vedrørende en forpagtningskontrakts udløb uden mulighed for at videreføre forpagtningen på tilsvarende betingelser, stilles den referencemængde, der svarer til bedriften eller en del af bedriften ... for hvilken forpagtningen ikke forlænges, helt eller delvis til rådighed for den pågældende producent, såfremt denne har til hensigt at fortsætte med mælkeproduktion, og på betingelse af, at den referencemængde, der således stilles til hans rådighed, og den mængde, der svarer til den bedrift, som han viderefører, eller på hvilken han fortsætter produktionen, ikke sammenlagt er større end den referencemængde, som han rådede over inden ... forpagtningskontraktens udløb.«

17. Endelig definerer artikel 12, litra c) og d), i forordning nr. 857/84 begreberne producent og bedrift:

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

bedrift: samling af produktionsenheder, hvis drift ledes af producenten, og som ligger på Fællesskabets geografiske område.

De på tidspunktet for afslutningen af forpagtningsforholdet mellem sagsøgeren og Elke Jansen gældende regler er indeholdt i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 590/85, og i forordning nr. 1546/88.

Undersøgelse af det præjudicielle spørgsmål

18. Den nationale ret giver i forelæggelseskendelsen udtryk for tvivl om, hvorvidt sagsøgtes nægtelse af at udstede den af sagsøgeren begærede attest er lovlig. Den bemærker for det første, at de tyske regler i overensstemmelse med de ovennævnte fællesskabsforordninger fastslår princippet om, at referencemængderne er knyttet til arealet, også når dele af en bedrift, som udnyttes til mælkeproduktion, tilbagegives til bortforpagteren efter forpagtningens ophør. For det andet spiller det hverken i henhold til de gældende nationale regler eller de gældende fællesskabsbestemmelser nogen rolle, om de arealer, der gives tilbage til bortforpagteren efter forpagtningsforholdets ophør, ligger i Tyskland eller i en anden medlemsstat. For det tredje viser definitionen af begrebet bedrift i artikel 12, litra d), i forordning nr. 857/84, hvorefter bedriften er den »samling af produktionsenheder, hvis drift ledes af producenten, og som ligger på Fællesskabets geografiske område«, at det i denne henseende er uden betydning, at arealerne ligger i en anden medlemsstat. Endelig bemærker retten, at en overførsel af referencemængder hen over statsgrænserne kan være uforenelig med tildelingen af mælkegarantimængder, der er beregnet specifikt for hver enkelt medlemsstat.

19. Sagsøgeren i hovedsagen, adciterede Arnold Derksen og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Under den mundtlige forhandling blev der også givet møde af sagsøgte i hovedsagen, som gentog de i den anfægtede administrative afgørelse indeholdte argumenter.

Sagsøgeren gør gældende, at arealtilknytningsprincippet ikke betyder, at mælkekvoterne udelukkende kan være knyttet til én medlemsstats mælkeproduktionsarealer, og det indebærer heller ikke i tilfælde af en grænseoverskridende bedrift, at den til arealerne knyttede mælkekvote skal henføres til to forskellige nationale mælkegarantimængder. Da Forbundsrepublikken Tyskland har valgt formel A med 1983 som referenceår, og da Gerhard Jansen i dette år leverede hele sin mælkeproduktion til en tysk andelsforening, har denne produktion ikke alene dannet grundlag for, at han fik tildelt en bestemt referencemængde, idet der også blev taget hensyn til den ved tildelingen af den nationale garantimængde til den pågældende medlemsstat. Hvis den til bedriftens nederlandske arealer svarende del af produktionen, som aldrig er indgået i denne medlemsstats nationale garantimængde, nu skulle henføres til denne, ville Nederlandene nu være forpligtet til at betale en afgift til Fællesskabet på grund af overskridelse af den nationale garantimængde uden at have haft nogen mulighed for at forhindre overskridelsen. Dette er uforeneligt med formålet med forordning nr. 856/84 og nr. 857/84 og strider mod definitionen af en mælkeproducents bedrift i artikel 12, litra d), i forordning nr. 857/84.

20. Arnold Derksen gør i sit indlæg gældende, at arealtilknytningsprincippet kun kan anvendes inden for rammerne af de enkelte medlemsstaters nationale garantimængder, og at en tysk producents referencemængde derfor som en del af Forbundsrepublikken Tysklands samlede garantimængde må forblive tilknyttet de i Tyskland beliggende arealer.

21. Kommissionen gør gældende, at det udgør en forskelsbehandling, at den tyske forvaltning har afslået sagsøgerens anmodning om anerkendelse af kravet på den del af referencemængden, der svarer til de nederlandske arealer, efter forpagtningsaftalens ophør, med den begrundelse, at de pågældende arealer ligger i en anden medlemsstat.

22. Med henblik på at afgøre, om denne forskelsbehandling kan være berettiget af grunde, der er forbundet med den ved forordning nr. 856/84 indførte tillægsafgiftsordning, foretager Kommissionen en fortolkning af de på tidspunktet for forpagtningsaftalens ophør gældende regler, idet den for det første gør gældende, at forordning nr. 856/84 har fastsat medlemsstaternes samlede garantimængder til summen af de mængder mælk, som i hver enkelt medlemsstat i en bestemt periode er leveret til behandlings- eller forarbejdningsvirksomheder for mælk, uden at der er opstillet nogen betingelser med hensyn til deres oprindelse. Kommissionen anfører for det andet, at det i henhold til definitionen af begreberne producent og bedrift i artikel 12, litra c) og d), i forordning nr. 857/84 kun kræves, at produktionsenhederne »ligger på Fællesskabets geografiske område«.

Ifølge Kommissionen er ordningen baseret på den normale situation, som er, at producenterne leverer mælken til virksomheder i den medlemsstat, hvor deres arealer ligger. Når en producent imidlertid undtagelsesvis har leveret mælken til en virksomhed på den anden side af grænsen, som i det foreliggende tilfælde, er disse leverancer medtaget ved beregningen af denne medlemsstats samlede garantimængde, og det kan derfor ikke tillades, at en del af den individuelle referencemængde efterfølgende overføres til en anden medlemsstat, da princippet om opdeling af garantimængden på fællesskabsplan må opretholdes. I modsat fald ville producenterne i den stat, som kvoten blev overført til, blive stillet ringere end producenterne i den stat, kvoten hidrører fra.

Kommissionen konkluderer, at da forpagteren i 1983 udelukkende leverede sin mælkeproduktion til en tysk andelsforening, da disse leverancer er indgået i Tysklands samlede garantimængde, og da den kompetente tyske myndighed til gengæld har tildelt forpagteren en individuel referencemængde, kan denne referencemængde i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1546/88 overføres, forudsat at overførslen sker inden for rammerne af Tysklands samlede garantimængde. De tyske myndigheders afvisning af at tillade

en sådan overførsel, fordi en del af arealerne ligger i Nederlandene, udgør derfor efter Kommissionens opfattelse en uberettiget forskelsbehandling.

23. Med henblik på at besvare spørgsmålet fra den tyske ret skal jeg først tage stilling til, om det er muligt at overføre en del af den referencemængde, der oprindelig blev tildelt producenten Gerhard Jansen, sammen med arealerne til forpagteren efter forpagtningsforholdets ophør, og dernæst undersøge, hvilken betydning det kan have, at arealerne ligger i en anden medlemsstat.

24. Samtidig med udstedelsen af forordning nr. 856/84, hvorved tillægsafgiften på de mængder mælk, der overstiger en referencemængde, blev indført, udstedte Rådet også forordning nr. 857/84 og fastsatte i dennes artikel 7 det generelle princip, at enhver referencemængde (dvs. den mængde, der er fritaget for tillægsafgiften) skal overføres sammen med de arealer, som lå til grund for tildelingen af referencemængden. Ifølge den af Domstolen i Twijnstra-dommen anlagte fortolkning »støtter hele referencemængdeordningen sig på det generelle princip, der er fastsat i artikel 7 i forordning nr. 857/84 ... at i tilfælde af en delvis overdragelse af bedriften får erhververen tildelt en referencemængde i forhold til det areal, der er overdraget« [9].

25. Domstolen fastslog i Wachauf-dommen, at »det fremgår af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 857/84, som ændret ved Rådets forordning nr. 590/85 ... at 'i tilfælde af salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv af en bedrift overføres den tilsvarende referencemængde ... helt eller delvis til køberen, forpagteren eller arvingen ifølge betingelser, der skal fastsættes'. I stk. 4 i samme artikel fastsættes dog: '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 den bedrift, der er omfattet af forpagtningskontrakten, helt eller delvis stilles til rådighed for den afgående forpagter, hvis denne ønsker at fortsætte mælkeproduktionen'. Det følger af disse bestemmelser, at fællesskabslovgiveren har fastsat som hovedregel, at referencemængden ved en forpagtningsaftales udløb skal tilfalde bortforpagteren, som igen overtager bedriften, dog med det forbehold, at medlemsstaterne kan tildele den afgående forpagter referencemængden helt eller delvis« [10].

Sagen drejede sig om, hvorvidt artikel 5, nr. 3, i forordning nr. 1371/84 omfatter tilbagegivelsen af en samling forpagtede produktionsenheder inden for landbruget ved forpagtningens ophør, selv om disse enheder, da de blev bortforpagtet, hverken var forsynet med malkekøer eller med de tekniske installationer, der er nødvendige ved mælkeproduktion, og forpagteren ikke i henhold til forpagtningsaftalen var forpligtet til at producere mælk.

9 — Dom af 19.5.1993, sag C-81/91, Twijnstra, Sml. I, s. 2455, præmis 25.

10 — Dom af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 13.

Domstolen nåede i sin dom frem til følgende resultat: »Tilbagegivelsen ved forpagtningsaftalens udløb af en bortforpagtet bedrift medfører retsvirkninger, som kan sammenlignes, jf. artikel 5, nr. 3, i forordning nr. 1371/84 [som med virkning fra den 4.6.1988 blev til artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 1546/88], med retsvirkningerne af overførslen af bedriften ved bortforpagtningsaftalen; begge transaktioner indebærer en ændring af besiddelsesforholdene vedrørende de pågældende produktionsenheder inden for de kontraktforhold, som følger af forpagtningsaftalen. Derfor henhører tilbagegivelsen ved forpagtningsaftalens udløb af en samling bortforpagtede landbrugsproduktionsenheder under artikel 5, nr. 3, i forordning nr. 1371/84, såfremt overførslen ved forpagtningsaftalens indgåelse er omfattet af reglen i nr. 1 i samme artikel. Dette er tilfældet, når der er tale om en 'bedrift', som omhandlet i artikel 12, litra d), i forordning nr. 857/84 ...« [11].

26. På baggrund af denne retspraksis er jeg — på linje med generaladvokat Mischo i dennes forslag til afgørelse i Kühn-sagen [12] — af den opfattelse, at når en forpagter forlader en bedrift, tilfalder de referencemængder, som han har disponeret over, som hovedregel bortforpagteren, som derefter i forbindelse med indgåelsen af en forpagtningsaftale med en anden forpagter kan overføre dem til denne, medmindre medlemsstaterne har benyttet sig af den mulighed, der er givet dem ved artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84 og artikel 7, stk. 1, nr. 4, i forordning nr. 1546/88, og bestemt, at referencemængden helt eller delvis stilles til rådighed for den afgående forpagter, såfremt denne har til hensigt at fortsætte med mælkeproduktion, og den referencemængde, der således stilles til hans rådighed, og den mængde, der svarer til den bedrift, som han viderefører, eller på hvilken han fortsætter produktionen, ikke sammenlagt er større end den referencemængde, som han rådede over inden forpagtningskontraktens udløb.

27. Skal resultatet være et andet, fordi de arealer, der ved forpagtningsforholdets ophør går tilbage til ejeren, ligger i en anden medlemsstat end den, hvis samlede garantimængde den referencemængde, der blev tildelt producenten/forpagteren i 1984, indgik i?

28. Jeg finder, at dette spørgsmål må besvares benægtende af forskellige grunde. For det første fordi det i henhold til de på tidspunktet for afslutningen af forpagtningsforholdet mellem sagsøgeren og Elke Jansen gældende regler om overførsel af referencemængden ikke havde nogen betydning, om hele bedriften lå i samme medlemsstat.

29. For det andet fordi referencemængden, som tidligere nævnt, overføres sammen med bedriften, og definitionen af begrebet »bedrift« er med henblik på disse særlige regler indeholdt i artikel 12, litra d), i forordning nr. 857/84, hvorefter der ved bedrift

11 — Jf. ovenfor, note 10, præmis 15.

12 — Dom af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, på s. 55, punkt 43.

skal forstås den »samling af produktionsenheder, hvis drift ledes af producenten, og som ligger på Fællesskabets geografiske område«.

30. Referencemængden eller en del heraf kan således overføres sammen med arealerne, såfremt disse hører til en bedrift i forordning nr. 857/84's forstand, der ligger på Fællesskabets geografiske område. Denne fortolkning, der kan anvendes i det foreliggende tilfælde, bekræftes af den ændring, der blev foretaget af den nævnte definition ved Rådets forordning (EØF) nr. 1560/93 [13], hvorefter der med virkning fra denne forordnings ikrafttrædelse den 28. juni 1993 ved bedrift skal forstås den »samling af produktionsenheder, hvis drift ledes af producenten, og som ligger på en medlemsstats geografiske område«.

31. Desuden er jeg imidlertid enig med Kommissionen i, at det er ensbetydende med en ulovlig forskelsbehandling efter EF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, at den sagsøgte forvaltning nægter at udstede en attest om, at en del af den referencemængde, der i sin tid blev tildelt Gerhard Jansen, efter forpagtningsforholdets ophør er overgået til sagsøgeren sammen med den tilsvarende del af de tilbagegivne arealer, med den begrundelse, at disse arealer ligger i en anden medlemsstat.

32. Ifølge EF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, skal den fælles ordning af markederne for landbrugsvarer nemlig »begrænses til at forfølge de i artikel 39 anførte mål og bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«. Domstolen har i sin dom i Graff-sagen fortolket denne bestemmelse således:

»Forbuddet mod forskelsbehandling [er] blot en konkretisering af det almindelige lighedsprincip, der udgør en del af fællesskabsrettens grundlæggende principper ... og hvorefter ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet« [14].

I samme dom udtalte Domstolen endvidere, at »de krav, der følger af de i fællesskabsretten gældende principper for beskyttelse af grundrettighederne, [er] bindende for medlemsstaterne, når de gennemfører fællesskabsbestemmelserne, og det påhviler følgelig staterne i videst muligt omfang at anvende bestemmelserne således, at disse krav overholdes ... Det fremgår navnlig af Domstolens praksis, at EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, omfatter alle foranstaltninger vedrørende de fælles markedsordninger, uanset hvilken myndighed der træffer dem. Bestemmelsen

13 — Forordning af 14.6.1993 om ændring af forordning (EØF) nr. 3950/92 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 154, s. 30).

14 — Dom af 14.7.1994, sag C-351/92, Graff, Sml. I, s. 3361, præmis 15.

er følgelig bindende for medlemsstaterne, når de gennemfører markedsordningen« [15].

33. I nærværende sag bliver forpagteren, der efter et forpagtningsforholds ophør får arealer, der ligger på den anden side af den tyske grænse, tilbage, gennem sagsøgtes afslag stillet dårligere end en anden forpagter, der under de samme omstændigheder får en del af sin bedrift, som i det hele ligger i Tyskland, tilbage. Da der er tale om ensartede situationer, der behandles forskelligt, skal det undersøges, om denne forskellige behandling på grundlag af arealernes beliggenhed er objektivt begrundet inden for rammerne af tillægsafgiftsordningen.

34. I overensstemmelse med fællesskabslovgivers udformning af denne ordning blev den samlede garantimængde fordelt mellem medlemsstaterne i forhold til de mængder, der blev leveret på deres område i et bestemt år, og denne mængde begrænser mælkeproduktionen i den pågældende stat, idet de individuelle referencemængder, der tildeles producenterne, ikke må overskride denne grænse. Som anført af generaladvokat Van Gerven i dennes forslag til afgørelse i Graff-sagen [16], hviler fællesskabsordningen med mælkekvoter på en samlet garantimængde, der beregnes konkret for den enkelte medlemsstat. Han tilføjede, at det fremgår af femte betragtning til forordning nr. 856/84 »samt af artikel 5c, stk. 3, i forordning nr. 804/68 ... at tillægsafgiftsordningen *i det væsentlige* defineres i forhold til de forskellige medlemsstaters område, idet den for hver enkelt medlemsstats vedkommende tager udgangspunkt i de mængder mælk og andre mejeriprodukter, der blev leveret på medlemsstatens område i kalenderåret 1981«.

35. Der er imidlertid efter min opfattelse heller ikke under behørig hensyntagen til ordningens opbygning noget til hinder for, at referencemængden efter forpagtningsforholdets ophør helt eller delvis overføres sammen med bedriften, selv om arealerne ligger på en anden medlemsstats område, så længe overførslen sker inden for rammerne af den medlemsstats samlede garantimængde, som den referencemængde, der blev tildelt producenten/forpagteren i 1984, indgik i.

36. Jeg er således — på linje med Kommissionen i dennes skriftlige indlæg — af den opfattelse, at referencemængdeordningens særlige karakter ikke begrunder den af sagsøgte foretagne forskelsbehandling på grundlag af arealernes beliggenhed, og at

15 — Jf. ovenfor, note 14, præmis 17 og 18.

16 — Jf. ovenfor, note 14, punkt 13.

den referencemængde, der i 1984 blev tildelt producenten Gerhard Jansen, og som indgik i Forbundsrepublikken Tysklands samlede garantimængde, delvis skal gives tilbage til ejeren efter forpagtningsforholdets ophør sammen med arealerne, selv om disse måtte ligge på en anden medlemsstats område, så længe denne overførsel sker under hensyntagen til ordningens opbygning, dvs. inden for rammerne af Tysklands samlede garantimængde.

Jeg foreslår herefter, at det præjudicielle spørgsmål besvares således:

»Den referencemængde, som den 2. april 1984 blev tildelt en tysk mælkeproducent, hvis bedrift er beliggende i Tyskland, og som har forpagtet arealer i Tyskland og i Nederlandene og leverer til en tysk køber, kan delvis knyttes til denne mælkeproducents nederlandske forpagtede arealer med den følge, at den hertil svarende referencemængde efter forpagtningsaftalens ophør overgår til bortforpagteren.«