FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 26. september 1991 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10), indførtes en »tillægsafgift«, der opkræves for de leverede mængder mælk, der overstiger en vis referencemængde. Sidstnævnte fastsættes i henhold til reglerne i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 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. Sagsøgeren i hovedsagen, Ralf-Herbert Kühn, ejer en landbrugsbedrift, som var forpagtet til forpagteren Roolfs. Denne forpagtningsaftale blev opsagt pr. 30. april 1981, hvorefter Oberlandesgericht Oldenburg forlængede aftalen til den 30. april 1983 (i henhold til reglerne om Pächterschutz). Roolfs havde i 1981 leveret 220 489 kg mælk, i 1982 200 625 kg og i 1983 55 621 kg. Efterfølgeren, forpagter Cremer, leverede yderligere 32 666 kg i 1983, som af Tyskland blev valgt som referenceår, og hvor der således indtraf et væsentligt fald i produktionen på Kühn's landbrugsbedrift.

3. Efter at Kühn's ansøgning om, at den til hans bedrift hørende referencemængde blev beregnet på grundlag af produktionen i 1981 eller 1982, var blevet afslået af de kompetente myndigheder, anlagde han en retssag, hvorunder kravet ligeledes blev afvist. Sagen blev anket til Oberverwaltungsgericht für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein, som derefter har forelagt to præjudicielle spørgsmål, som jeg skal behandle senere. Forinden vil jeg fremsætte en indledende bemærkning.

Indledning

4. De præjudicielle spørgsmål er blevet rejst under en retssag mellem ejeren af en landbrugsbedrift og den nationale myndighed, der er kompetent med hensyn til fastsættelse af referencemængder, og den forelæggende nationale ret har i sin kendelse rejst spørgsmålet om en eventuel overtrædelse af ejendomsretten — som er en grundrettighed — og princippet om ligebehandling af forpagtere.

5. Forordning nr. 857/84 indebærer imidlertid ikke, at der tildeles referencemængder til andre end mælke*producenter*. Artikel 2 i forordning nr. 857/84 bestemmer nemlig, at

* Originalsprog: fransk.

»den... referencemængde er lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som producenten har leveret i kalenderåret...«.

I artikel 12 i samme forordning defineres en producent som

»landmand...:

— som sælger mælk eller andre mejeriprodukter direkte til forbrugeren

— og/eller som leverer til opkøberen.«

6. Dernæst giver den pågældende lovgivning udtrykkeligt medlemsstaterne mulighed for til den afgående forpagter helt eller delvis at overføre den referencemængde, som han råder over i den bedrift, han forlader. Jeg henviser her til forordning nr. 590/85 [1], der ændrede artikel 7 i forordning nr. 857/84. I sjette betragtning til denne forordning forklares det, at anvendelsen af artikel 7 (i den oprindelige version) i visse tilfælde kunne medføre, at der opstod en vanskelig økonomisk og social situation, og det var derfor ønskeligt at indføre den pågældende mulighed, således at den forpagter, hvis kontrakt udløber, kan fortsætte mælkeproduktionen andetsteds.

7. I Domstolens dom i Wachauf-sagen [2] forelå der en situation, hvor bortforpagteren, som aldrig selv havde produceret mælk på den bortforpagtede gård, og hvor det væsentligste driftsudstyr til mælkeproduktion, nemlig malkekvægsbesætning og de nødvendige tekniske installationer til mælkeproduktion, i øvrigt altid havde tilhørt forpagteren. I denne specielle sammenhæng fastslog Domstolen i korthed, at det er uforeneligt med kravet om beskyttelse af *forpagterens* grundrettigheder ikke at give ham mulighed for ved udløbet af forpagtningsaftalen at beholde en del af referencemængden, idet han derved uden erstatning fratages udbyttet af sin arbejdsindsats og af de investeringer, som han har foretaget i bedriften.

8. Jeg har fundet det vigtigt at henvise til disse elementer for at fremhæve, at forholdet mellem ejer og forpagter i forbindelse med kvoteordningen er alt andet end enkelt, og jeg skal foreslå Domstolen, at den ikke i denne sag uddyber de problemer, som er forbundet hermed. Her foreligger spørgsmålet, om den tidligere forpagter kan medtage referencemængder, i øvrigt ikke, da det blev oplyst under de mundtlige forhandlinger, at forpagter Roolfs ikke har fået tildelt en referencemængde. Såfremt dommen på den anden side fører til det resultat, at den nye forpagter, Cremer, skal have tildelt en større referencemængde, vil dette indirekte være til fordel for ejeren af bedriften, Kühn. Jeg vil derfor begrænse mig til at gennemgå de forelagte spørgsmål med henblik på mælkeproducenternes rettigheder.

Første spørgsmål

9. Det første spørgsmål lyder således:

1 — Rådets forordning af 26.2.1985 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 (EFT L 68, s. 1).

2 — Dom af 13.7.1989 (sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609).

»Var Rådet eller Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i forbindelse med vedtagelsen af mælkegarantimængdeordningen forpligtet til under en ordning for særlige tilfælde (f.eks. valg af et andet kalenderår som referenceår) (artikel 3, nr. 3, i forordning (EØF) nr. 857/84) at tage hensyn til forpagterskifte på en landbrugsbedrift, som finder sted i året efter det af medlemsstaten valgte referenceår?«

10. Artikel 3, nr, 3, i forordning (EØF) nr. 857/84 bestemmer følgende:

»De producenter, hvis mælkeproduktion i det referenceår, der er valgt i medfør af artikel 2, er blevet påvirket i kendelig grad af usædvanlige begivenheder før eller i løbet af nævnte år, kan anmode om, at der tages hensyn til et andet referencekalenderår inden for perioden 1981-1983.«

Følgende forhold kan berettige til anvendelse af første afsnit:

— en alvorlig naturkatastrofe, der påvirker producentens bedrift betydeligt

— ødelæggelse ved et ulykkestilfælde af producentens foderressourcer eller bygninger til malkekvægsbesætningen

— en epizooti, der berører hele eller en del af malkekvægsbesætningen.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen i tilfælde af anvendelse af første afsnit. Listen over de i andet afsnit omhandlede forhold kan suppleres efter fremgangsmåden i artikel 30 i forordning (EØF) nr. 804/68.«

11. I henhold til denne procedure har Kommissionen i artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1371/84 om gennemførelsesbestemmelserne for mælkekvoteordningen[3] suppleret listen over de ovenfor omtalte situationer, idet følgende er tilføjet:

»— ekspropriering af en betydelig del af det udnyttede landbrugsareal på producentens bedrift, som har medført en midlertidig formindskelse af bedriftens foderareal

— langvarig uarbejdsdygtighed for producenten, hvis han selv drev bedriften

— tyveri eller hændeligt tab af en del af eller hele malkekvægsbesætningen, som i væsentligt omfang har haft indflydelse på bedriftens mælkeproduktion.«

12. Sagsøgte i hovedsagen, Landwirtschaftskammer Weser-Ems, såvel som Rådet og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har foreslået Domstolen at besvare det første spørgsmål benægtende. Til støtte

3 — Kommissionens forordning af 16.5.1984 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11).

herfor har de henvist til Domstolens faste praksis[4], hvorefter

»Fællesskabets lovgiver på et område, der forudsætter en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, som det er tilfældet inden for den fælles landbrugspolitik, ... har et vidt skøn med hensyn til arten og rækkevidden af de foranstaltninger, der skal træffes«.

13. De henviser ligeledes til dom af 27. juni 1990 (sag C-67/89, Berkenheide, Sml. I, s. 2615), hvor Domstolen efter at have henvist til de samme bestemmelser, som er anfægtet i denne sag, har fastslået, at det

»fremgår... af opbygningen af og formålet med de omhandlede bestemmelser, at de udtømmende opregner de situationer, hvor der kan tildeles referencemængder eller individuelle mængder, samt at de indeholder detaljerede regler for fastsættelsen af sådanne mængder«.

14. Denne konstatering er dog ikke tilstrækkelig til at afslutte debatten. Spørgsmålet er, om Fællesskabets institutioner har tilsidesat principperne om retssikkerhed eller beskyttelse af den berettigede forventning ved ikke at indføre en undtagelse for en situation, som den hovedsagen drejer sig om. Jeg skal henvise til — som det fremgår af dommen af 28. april 1988 (sag 120/86, Mulder, Sml. s. 2321) — at undtagelsesreglernes udtømmende karakter ikke har forhindret Domstolen i at fastslå, at lovgivningen om tillægsafgift på mælk blev vedtaget i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, og at den var ugyldig i det omfang, den ikke bestemte, at der tildeltes en referencemængde til de producenter, som ikke havde leveret mælk i løbet af referenceåret, fordi de havde påtaget sig en forpligtelse til midlertidigt at indstille produktionen.

15. Indledningsvis skal jeg bemærke, at det i artikel 3, sidste afsnit, i forordning nr. 857/84 udtrykkeligt bestemmes, at listen over de i andet afsnit omhandlede forhold kan suppleres under anvendelse af forvaltningskomitéproceduren. Rådet har således erkendt, at der kan forekomme andre usædvanlige begivenheder, som bør tages i betragtning. Selv efter at Kommissionen i artikel 3 i forordning nr. 1371/84 har tilføjet tre andre tilfælde til listen over de situationer, der kan berettige til, at der anvendes et andet referenceår, var det og er det stadig muligt for den at supplere listen yderligere.

16. I denne sag er der ikke tvivl om, at mælkeproduktionen på Kühn's ejendom

»i... det referenceår... er blevet påvirket i kendelig grad...«.

Derimod kan det diskuteres, om faldet i produktionen skyldes »usædvanlige begivenheder«.

17. I denne sammenhæng skal jeg fremhæve, at det klart følger af artikel 3 i for-

4 — Se navnlig præmis 27 i dommen af 17.5.1988 (sag 84/87, Erpelding, Sml. s. 2647).

ordning nr. 857/84, at de »usædvanlige begivenheder«, der kan tages i betragtning, skal foreligge for mælkeproducenten og ikke for ejeren af jord og bygninger.

18. Jeg er derfor af den opfattelse, at Rådet, Kommissionen og Landwirtschaftskammer Weser-Ems med urette betragter sagen fra bortforpagterens synspunkt og med urette har gjort gældende, at et forpagterskifte i løbet af referenceåret og den deraf følgende produktionsnedgang er en åbenbar og iboende risiko ved bortforpagtning, som uden videre kan forudses af bortforpagteren. Af samme grund er det ikke relevant at fremføre, hvilket sagsøgte i hovedsagen, Landwirtschaftskammer Weser-Ems, har gjort, at bortforpagteren kunne have beskyttet sig mod disse risici ved en hensigtsmæssig affattelse af aftalen. Selv om Kühn i forpagtningsaftalerne med henholdsvis Roolfs og Cremer havde præciseret, at disse var forpligtet til at producere en vis mængde mælk hver måned, ville den manglende overholdelse af en sådan klausul måske medføre, at han kan opnå en godtgørelse for aftalebrud, men den ville ikke kunne føre til en fastsættelse af en højere referencemængde end den mængde mælk, der faktisk var leveret. Og det er netop denne referencemængde, der anfægtes i denne sag.

19. Man må derfor sætte sig i forpagterens sted og ud fra dennes synspunkt vurdere, om han har været offer for »usædvanlige begivenheder«. Rådet hævder, at alene force majeure-situationer kan anses som sådanne, hvilket der navnlig er ført bevis for ved listen over de valgte seks situationer. Jeg er som Kommissionen dog af den opfattelse, at de fleste af disse situationer ikke i fuldt omfang udviser force majeure karakteristika, således som Domstolen har defineret disse, nemlig usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, og som den pågældende ikke har nogen indflydelse på, og som han ikke har mulighed for at afværge, også selv om han udviser den størst mulige påpasselighed [5].

20. En gennemgang af situation to og tre i artikel 3, nr. 3, i forordning nr. 857/84 viser, at der ikke er tale om uforudsigelige begivenheder. Tværtimod må man anse »ødelæggelse ved et ulykkestilfælde af producentens foderressourcer eller bygninger«, ligesom »en epizooti, der berører hele eller en del af malkekvægsbesætningen« som en af de risici, der normalt er forbundet med virksomhed som mælkeproducent. På samme måde kan man ikke betragte »langvarig uarbejdsdygtighed for producenten« eller »tyveri eller hændeligt tab af en del af eller hele malkekvægsbesætningen« som force majeure.

21. Rådet, Kommissionen og Landwirtschaftskammer har imidlertid med rette anført, at de anførte forhold alle angår omstændigheder, som den erhvervsdrivende ingen indflydelse har på, dvs. begivenheder, som han ikke er herre over.

22. Hvordan er situationen så — set ud fra det synspunkt — for de landmænd, der ligesom Cremer påbegyndte deres produktion i løbet af det år, som derefter blev valgt som referenceår af den medlemsstat, hvor de hører hjemme?

5 — Se bl.a. dom af 22.1.1986 (sag 266/84, Denkavit France, Sml. s. 149, præmis 27).

23. En abstrakt vurdering af spørgsmålet fører til, at enhver mælkeproducent er herre over sin produktion, da den alene afhænger af om han indkøber en større eller mindre antal malkekøer. Og når den foregående landmand på en bestemt bedrift har kunnet holde 49 køer og produceret indtil 200 000 kg mælk pr. år, er der som udgangspunkt ikke nogen grund til, at den efterfølgende forpagter ikke kan gøre det samme.

24. På et mere konkret niveau må man imidlertid slå fast, at virkeligheden er meget mere kompliceret, og at alt afhænger af den individuelle forpagters konkrete situation. Såfremt denne tidligere har produceret mælk på en anden bedrift med en stor malkekvægsbesætning, som han er ejer af, kan han uden vanskeligheder overføre denne besætning til en ny bedrift og der straks opnå en høj månedsproduktion.

25. Såfremt den nye forpagter derimod som udgangspunkt ikke ejer en eneste malkeko, og hans økonomiske midler er begrænsede, kan han kun efterhånden (ved køb eller avl) erhverve en malkekvægsbesætning, der svarer til forgængerens besætning.

26. Det fremgår af den forelæggende rets akter og af oplysninger, som den nye forpagter Cremer afgav under de mundtlige forhandlinger, at han befandt sig i en sådan situation. Den tidligere forpagter havde solgt alle malkekøer og alt foder. Under disse omstændigheder har Cremer kun efterhånden kunnet opbygge sin malkekvægsbesætning. Bedriftens mælkeproduktion var derfor kun på 32 666 kg i perioden 1. maj til 31. december 1983, dvs. et månedsgennemsnit på 4 083 kg. I løbet af de fire første måneder i 1983 havde den tidligere forpagter Roolfs produceret 55 621 kg, dvs. 13 905 kg pr. måned; i hele 1982 havde Roolfs produceret 200 625 kg, eller et månedsgennemsnit på 16 718 kg.

27. Den referencemængde, som Cremer har fået tildelt, er på 41 700 kg, hvortil kommer 5 000 kg i henhold til en tysk lov, hvorefter der kan tildeles en supplerende referencemængde til landmænd, som risikerer at måtte indstille driften. Cremer har således fået tildelt en referencemængde, som er langt mindre end den mængde mælk, som faktisk er blevet produceret på Kühn's bedrift af forpagter Roolfs og af ham selv i løbet af referenceåret 1983 (nemlig 88 287 kg).

28. Vi kan som anført af Kommissionen gå ud fra, at de 41 700 kg er blevet beregnet på grundlag af artikel 6, stk. 2, sammenholdt med artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1371/84, hvoraf det følger, at medlemsstaterne, når et forpagterskifte finder sted efter referenceperiodens begyndelse, kan tildele en ny forpagter en referencemængde, der svarer til hans salg af mælk i løbet af de seneste 12 måneder forud for den 1. april 1984, i givet fald justeret med en procentsats. For producenter, der ikke har udøvet virksomhed i 12 måneder, fastsætter medlemsstaterne en årlig salgsmængde på grundlag af deres faktiske salg.

29. Cremer's eksempel viser, at denne regel kan føre til dramatiske resultater for den be-

rørte producent. På det retlige plan kan man først og fremmest spørge, om ikke Rådet eller Kommissionen burde have anset det forhold, at det er *faktisk umuligt* for en ny forpagter i den referenceperiode, der følger af de ovenfor nævnte bestemmelser, at producere en mælkemængde, der blot tilnærmelsesvis svarer til den tidligere forpagters gennemsnitsproduktion, som en usædvanlig begivenhed, jf. artikel 3, nr. 3, i forordning nr. 857/84.

30. I virkeligheden er det ikke den langsomme indkøring af produktionen, der er usædvanlig, men det forhold, at den unormalt lave produktion, som ofte kendetegner en ny forpagtning, alligevel er blevet anvendt som grundlag for beregningen af den referencemængde, der tildeles en sådan producent. Dette problem er dog ikke umiddelbart omfattet af den skematiske logik i artikel 3, nr. 3, i Rådets forordning. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at fastslå, at Rådet har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet det ikke har udstedt en regel, hvorefter der kan tages hensyn til denne gruppe landmænds særlige situation.

31. Jeg er ganske vist ikke uvidende om Domstolens faste praksis, hvoraf det følger, at

»selv om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ifølge Domstolens praksis er et af Fællesskabets grundlæggende principper, kan de erhvervsdrivende dog ikke have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn (jf. dom af 15.7.1982, sag 245/81, Edeka, Sml. s. 2745, præmis 27, af 28.10.1982, sag 52/81, Faust, Sml. s. 3745, præmis 27, af 17.6.1987, forenede sager 424/85 og 425/85, Frico, Sml. s. 2755, præmis 33). Dette gælder navnlig på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation (jf. dom af 16.5.1979, sag 84/78, Tomadini, Sml. s. 1801, præmis 22, af 5.5.1981, sag 112/80, Dürbeck, Sml. s. 1095, præmis 48, og nævnte dom i Frico-sagen, præmis 33). Det følger heraf, at de erhvervsdrivende ikke kan påberåbe sig en velerhvervet ret til bevarelse af en fordel, som for disse virksomheder er resultatet af indførelsen af den fælles markedsordning, og som de har haft fordel af på et givet tidspunkt (jf. dom af 27.9.1979, sag 230/78, Eridania, Sml. s. 2749, præmis 22, af 21.5.1987, forenede sager 133/85-136/85, Rau m.fl., Sml. s. 2289, præmis 18).« [6]

32. Jeg indrømmer også, at mælkeproducenterne i 1983 måtte regne med en fastsættelse af produktionskvoter, som indebar et loft eller endog en vis nedgang i forhold til den tidligere produktion. Men en producent måtte ikke regne med at blive pålagt en referencemængde svarende kun til en femtedel af den mængde mælk, som blev produceret på samme bedrift i de foregående år. Navnlig måtte en tysk landmand, som overtog en bedrift i løbet af 1983, ikke regne med, at netop dette år efterfølgende blev valgt som referenceår, og at den unormalt lave produktion i indkøringsfasen således ville tjene

6 — Dom af 14.2.1990 (sag C-350/88, Société française des biscuits Delacre mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 33 og 34).

som grundlag for fastsættelsen af referencemængden: Det er i praksis udelukket, at man ville have indgået forpagtningsaftalen, såfremt man havde vidst dette.

33. Rådet har — ved ikke at udstede en undtagelsesregel af hensyn til denne type situation — derfor tilsidesat denne gruppe producenters berettigede forventning.

34. Rådets holdning udgør desuden en uforholdsmæssig krænkelse af princippet om fri erhvervsudøvelse. Fastsættelsen af en referencemængde til en producent på så lavt et niveau kan nemlig ikke være begrundet i nødvendigheden af at føre kontrol med, at mængderne af mælk og mejeriprodukter på markedet ikke overstiger Fællesskabets samlede garantimængde (se i lighed hermed dom af 10.7.1991, forenede sager C-90/90 og C-91/90, Jean Neu m.fl., Sml. I, s. 3617, præmis 13 og 14). Rådet kan således ikke med føje påberåbe sig princippet om retssikkerhed og tillægsafgiftens effektivitet.

35. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at besvare det første spørgsmål, som Oberverwaltungsgericht für die Länder Niedersachsen og Schleswig-Holstein har forelagt, med, at Rådet for De Europæiske Fællesskaber i forbindelse med udstedelsen af mælkegarantimængdeordningen var forpligtet til at indføre en regel, hvorefter nye forpagtere, der påbegynder mælkeproduktionen i løbet af det af medlemsstaten valgte referenceår, kan anmode om anvendelse af et andet kalenderår i perioden 1981-1983 som referenceår.

Andet spørgsmål

36. Det andet spørgsmål lyder således:

»Sker der i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 857/84, sammenholdt med artikel 5, nr. 1 og 3, i forordning (EØF) nr. 1371/84, en overførsel af en referencemængde til den producent, der overtager en bedrift, når den samlede overdragelse af mælkebedriften finder sted mellem den 1. januar 1983 og den 2. april 1984?«

37. Artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning nr. 857/84,[7] bestemmer følgende:

»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.«

38. Det følger af artikel 5, stk. 1, nr. 1, i Kommissionens forordning nr. 1371/84[8], at når en bedrift som helhed sælges, bortforpagtes eller overdrages ved arv, overføres den tilsvarende referencemængde til den producent, som overtager bedriften. Artikel 5, stk. 1, nr. 2, indeholder de regler, der finder anvendelse, når alene en eller flere dele af en bedrift bortforpagtes.

7 — Som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 590/85 af 26.2.1985 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 (EFT L 68, s. 1).

8 — Som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1043/85 af 24.4.1985 om niende ændring af forordning (EØF) nr. 1371/84 (EFT L 112, s. 18).

39. Endelig bestemmes det i nr. 3, samme sted, at bestemmelserne i nr. 1 og 2 anvendes for andre tilfælde af overdragelse, som ifølge de forskellige nationale bestemmelser har tilsvarende retsvirkning for producenterne.

40. Forordning nr. 1371/84 er i mellemtiden blevet erstattet af forordning (EØF) 1546/88 [9]. De bestemmelser, som jeg netop har nævnt, er gengivet uændrede i artikel 7 i den nye forordning.

41. Domstolen har i præmis 13 i den ovenfor nævnte Wachauf-dom, fastslået følgende:

»Hertil bemærkes, at det fremgår af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 857/84, som ændret ved Rådets forordning nr. 590/85 af 26. februar 1985 (EFT L 68, s. 1), at 'i tilfælde af salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv af en bedrift, overføres den tilsvarende referencemængde' (dvs. den mængde, der er fritaget for tillægsafgift) '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.«

42. I præmis 15 i samme dom har Domstolen dernæst anført:

»Tilbagegivelsen ved forpagtningsaftalens udløb af en bortforpagtet bedrift medfører retsvirkninger, som kan sammenlignes, jf. artikel 5, nr. 3, i forordning nr. 1371/84, 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...«

43. Når en forpagter forlader en bedrift, tilfalder de referencemængder, som han har disponeret over, således som hovedregel bortforpagteren, som derefter i forbindelse med indgåelsen af en forpagtningsaftale med en anden forpagter kan overføre dem til denne, medmindre det udtrykkeligt bestemmes, at en del heraf overlades til den afgående forpagter.

9 — Kommissionens 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).

44. Men hvordan er situationen i de tilfælde, hvor forpagterskiftet har fundet sted i løbet af referenceåret, dvs. på et tidspunkt, hvor der endnu ikke var tildelt referencemængder?

45. Efter min opfattelse følger det logisk set af det foregående, at den mængde, som er produceret i løbet af den første del af referenceåret af en forpagter, hvis aftale er udløbet, også — i hvert fald »et juridisk øjeblik« — tilfalder ejeren af bedriften, før den overføres til den nye forpagter. Den mængde, som sidstnævnte producerer i resten af referenceåret, bliver således lagt sammen med den mængde, som den foregående forpagter har produceret, og de udgør derfor tilsammen den nye forpagters referencemængde.

46. I betragtning af den fortolkning, som Domstolen i Wachauf-dommens præmis 13 har givet af artikel 7 i forordning nr. 857/84, der er trinhøjere i forhold til reglerne i Kommissionens forordninger nr. 1371/84 og nr. 1546/88, kan det ikke herimod indvendes, at det i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1371/84 eller i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1546/88 bestemmes, at

»medlemsstaterne *kan* gøre brug af bestemmelserne i nr. 1, 2 og 4 i forbindelse med overdragelser, som har fundet sted i og efter referenceperioden«.

Det er derfor en fejl, at disse forordninger i denne sammenhæng alene indeholder en bemyndigelse til medlemsstaterne.

47. Jeg skal derfor foreslå Domstolen, at den besvarer det andet spørgsmål bekræftende.

48. Såfremt Domstolen følger mit forslag til besvarelse af det første spørgsmål, vil en ny forpagter, hvis gennemsnitlige månedsproduktion i løbet af referenceåret har været lavere end den foregående forpagters produktion, naturligvis snarere have interesse i at anmode om, at et af de andre referenceår i perioden 1981-1983 tages i betragtning.

Sammenfatning

49. Jeg skal således foreslå Domstolen, at den besvarer de spørgsmål, som Oberverwaltungsgericht für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein har forelagt, på følgende måde:

»1) Rådet for De Europæiske Fællesskaber var i forbindelse med udstedelsen af mælkegarantimængdeordningen forpligtet til at indføre en regel, hvorefter nye

forpagtere, der påbegynder mælkeproduktion i løbet af det af medlemsstaten valgte referenceår, kan anmode om anvendelse af et andet kalenderår i perioden 1981-1983 som referenceår.

2) Artikel 7, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 857/84, sammenholdt med artikel 5, stk. 1, nr. 1 og 3, i forordning (EØF) nr. 1371/84, skal fortolkes således, at en referencemængde overgår til en producent, som overtager en mælkebedrift, når bedriften i sin helhed overdrages mellem den 1. januar 1983 og den 2. april 1984.«