FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN
fremsat den 30. maj 1989 *

Høje Domstol.

1. For at genoprette ligevægten i mejerisektoren, der var præget af strukturel overskudsproduktion, vedtog Rådet den 31. marts 1984 forordningerne nr. 856 og 857/84, hvorved der for en periode, der oprindelig var på fem år, indførtes en afgift på de mængder mælk, som tilføres ud over en garantitærskel [1]. Domstolen har allerede besvaret flere præjudicielle spørgsmål vedrørende bestemte aspekter af denne lovgivning med ganske strenge følgevirkninger [2]. I de foreliggende sager har cour d'appel de Rennes forelagt Domstolen spørgsmål om bestemmelserne vedrørende producenter, som har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan.

Relevant lovgivning

Fællesskabslovgivningen

2. Den forelæggende rets spørgsmål vedrører de to første år, hvor ordningen om begrænsning af mælkeproduktionen blev anvendt. Derfor skal jeg alene redegøre for gældende ret i denne periode.

3. I henhold til artikel 5 c i Rådets forordning nr. 804/68 [3], som ændret ved forordning nr. 856/84, skal der erlægges en afgift af de mængder leveret mælk, som overstiger en referencemængde, der nærmere skulle fastsættes. Afgiften skal erlægges enten af mælkeproducenterne (formel A) eller af opkøberne af mælk (mejerierne), som kun må overvælte afgiften på de producenter, der har forhøjet deres leverancer, i forhold til de pågældende producenters andel i overskridelsen af opkøberens referencemængde (formel B).

Fremgangsmåden ved beregning af referencemængden, det vil sige den mængde, der er fritaget for afgift, er fastsat i forordning nr. 857/84. Heraf fremgår i forbindelse med anvendelse af formel B.

— at afgiften udgør 100% af indikativprisen for mælk [4],

— at referencemængden i princippet er lig med den mængde mælk, som en opkø-

* Originalsprog: fransk.

1 — 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); Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5 c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13).

2 — Dom af 25. november 1986 (Klensch m. fl., 201 og 202/85, Sml. s. 3477), dom af 28. april 1988 (Mulder, 102/86, Sml. s. 2321), dom af 28. april 1988 (von Deetzen, 107/86, Sml. s. 2355), dom af 28. april 1988 (Thevenot m. fl., 61/87, Sml. s. 2375), dom af 17. maj 1988 (Erpelding, 84/87, Sml. s. 2647).

3 — Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169).

4 — Artikel 1, stk. 1.

dens het kalenderjaar 1981 door een koper is gekocht, verhoogd met 1% [5];

— de Lid-Staten evenwel als grondslag de hoeveelheid melk kunnen nemen, die gedurende het kalenderjaar 1982 of het kalenderjaar 1983 is gekocht, verminderd met een percentage dat zodanig wordt vastgesteld dat de gegarandeerde referentiehoeveelheid voor de betrokken Lid-Staat niet wordt overschreden. [6]

Het stelsel tot beperking van de melkproduktie gaat er dus van uit, dat melkproducenten een referentiehoeveelheid wordt toebedeeld die wordt vastgesteld aan de hand van de hoeveelheden melk die daadwerkelijk zijn geleverd gedurende het gekozen referentiejaar. Naast dit begrip individuele referentiehoeveelheid wordt nog het begrip per Lid-Staat gegarandeerde totale hoeveelheid gebezigd. Deze laatste hoeveelheid is gelijk aan de som van de individuele referentiehoeveelheden: een onaantastbaar plafond. [7]

4. Op dit algemene stelsel zijn afwijkingen voorzien of kunnen afwijkingen worden voorzien (zie hierna punt 15) om rekening te houden met bepaalde bijzondere situaties, onder meer die van de producenten die een ontwikkelingsplan hebben ingediend. [8] Het communautairrechtelijke statuut van deze laatsten is vastgesteld bij richtlijn 72/159/EEG van de Raad. [9] Deze richtlijn verplicht de Lid-Staten om een regeling tot stimulering van de landbouwbedrijven in te voeren, die door toepassing van rationele produktiemethoden in staat zijn een redelijk inkomen te verzekeren en bevredigende arbeidsvoorwaarden voor de arbeidskrachten te waarborgen. [10] Overeenkomstig de richtlijn moeten degenen die in aanmerking wensen te komen voor de stimuleringsmaatregelen, hiertoe een verzoek indienen, dat vergezeld gaat van een ontwikkelingsplan, dat over ten hoogste zes jaar is gespreid en waarin onder meer de te bereiken produktiedoelstellingen en de daartoe noodzakelijke investeringen zijn aangegeven. Wanneer het ontwikkelingsplan door de bevoegde autoriteit van de Lid-Staat is goedgekeurd, kunnen de producenten die deze plannen hebben ingediend, in aanmerking komen voor steun in de vorm van met name een rentesubsidie over de leningen die zijn aangegaan om de voorziene aanpassingen te verwezenlijken.

5. De regeling die de Raad heeft getroffen om rekening te houden met de bijzondere situatie van deze producenten die over een ontwikkelingsplan beschikken, is de navolgende.

Centraal staat artikel 3, sub 1, eerste alinea, van verordening nr. 857/84, dat luidt als volgt:

„*Artikel 3*

In het kader van de toepassing van de formules A en B wordt bij de vaststelling van de in artikel 2 bedoelde referentiehoeveel-

5 — Artikel 2, lid 1.

6 — Artikel 2, lid 2.

7 — Artikel 5 quater, lid 3, van verordening nr. 804/68.

8 — De andere producenten die voor een afwijkende regeling in aanmerking komen of kunnen komen, zijn:
— de producenten die zonder ontwikkelingsplan investeringen hebben verricht, mits de Lid-Staat over voldoende gegevens beschikt (artikel 3, sub 1, tweede alinea, van verordening nr. 857/84);
— jonge landbouwers die zich na eind 1980 hebben gevestigd (artikel 3, sub 2, van verordening nr. 857/84);
— producenten wier melkproduktie gedurende het referentiejaar aanzienlijk is beïnvloed door buitengewone gebeurtenissen (artikel 3, sub 3, van verordening nr. 857/84);
— producenten die een ontwikkelingsplan uit hoofde van richtlijn 72/159/EEG ten uitvoer leggen, dat na 1 april 1984 is goedgekeurd, mits dit plan aan bepaalde criteria beantwoordt (artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 857/84);
— andere producenten die de landbouw als hoofdberoep uitoefenen, voor zover de afwijkende regeling past in het kader van de herstructurering van hun melkproduktie (artikel 4, lid 1, sub c, van verordening nr. 857/84).

9 — Richtlijn 72/159/EEG van de Raad van 17 april 1972 betreffende de modernisering van landbouwbedrijven (PB 1972, L 96, blz. 1).

10 — Zie de vijfde overweging van de richtlijn.

følgende betingelser hensyn til visse særlige forhold:

1. De producenter, der har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan for mælkeproduktionen i henhold til direktiv 72/159/EØF, der er indgivet inden den 1. marts 1984, kan efter medlemsstatens afgørelse opnå

   — en særlig referencemængde, hvor der tages hensyn til den mængde mælk og mejeriprodukter, der er fastsat i udviklingsplanen, hvis planen er under udførelse;

   — en særlig referencemængde, hvor der tages hensyn til de mængder mælk og mejeriprodukter, de har leveret i det år, hvor planen blev afsluttet, hvis planen er gennemført efter 1. januar 1981.«

I artikel 5 i forordning nr. 857/84 fastslås imidlertid, at de supplerende referencemængder til producenter, som er omfattet af artiklerne 3 og 4 [11], kun kan ydes inden for rammerne af den samlede garantimængde for den pågældende medlemsstat. Det fremgår i øvrigt, at disse supplerende mængder afskrives på en reserve, som medlemsstaten har oprettet inden for den ovennævnte garantimængde.

Denne »nationale reserve« forsynes fra flere kilder.

Artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 857/84 giver medlemsstaterne mulighed for at tilpasse den procentsats, som anvendes på referencemængderne, for at kunne yde supplerende referencemængder til de i artiklerne 3 og 4 omhandlede producenter. Denne bestemmelse gør det muligt at indføre en solidaritetsordning, hvorefter alle producenter underkastes begrænsninger, for at visse producenter, der befinder sig i en situation, som berettiger en særlig støtte, kan tildeles supplerende mængder.

Ifølge artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 857/84 kan medlemsstaterne yde en godtgørelse til producenter, der forpligter sig til definitivt at opgive mælkeproduktionen. De referencemængder, der frigøres, lægges ifølge samme artikels stk. 2 til den nationale reserve, såfremt der er behov herfor.

Endelig skal jeg henvise til, at medlemsstaterne ifølge artikel 4 a i forordning nr. 857/84 [12] kan iværksætte et regionalt eller endog et nationalt udligningssystem. I henhold til bestemmelsen kan medlemsstaterne overføre uudnyttede referencemængder til andre producenter eller opkøbere, som måtte have overskredet deres egen leverancetærskel. Disse overførsler skal i første række foretages inden for samme område. Er der disponible mængder tilovers, kan de derefter tildeles andre områder.

11 — Se ovenfor (punkt 4 og fodnote nr. 8) opregningen af de producentgrupper, som ifølge artiklerne 3 og 4 i forordning nr. 857/84 er omfattet af eller kan blive omfattet af en undtagelsesordning.

12 — Denne bestemmelse blev indsat i forordning nr. 857/84 ved Rådets forordning (EØF) nr. 590/85 af 26. februar 1985 (EFT L 68, s. 1). Bestemmelsen, der oprindeligt skulle gælde for de første tolv måneder, er blevet forlænget for en yderligere tolvmåneders periode ved Rådets forordning (EØF) nr. 1305/85 af 23. maj 1985 (EFT L 137, s. 12).

Den franske lovgivning

6. De i Frankrig vedtagne foranstaltninger til gennemførelse af fællesskabsordningen fremgår af dekret nr. 84-661 af 17. juli 1984 [13], samt for de to første anvendelsesår, som er afgørende for den forelæggende ret, af bekendtgørelser af 22. november 1984 [14] og 10. juli 1985 [15].

7. For så vidt angår gennemførelsen af den generelle ordning, skal jeg begrænse mig til at henvise til de to grundlæggende valg, som Frankrig har foretaget.

For så vidt angår valg af formel, har Frankrig besluttet sig for formel B [16]. Opkøberne, det vil sige mejerierne, skal således betale afgift af den mængde mælk, der leveres dem under overskridelse af den referencemængde, som de er blevet tildelt af den kompetente myndighed, i dette tilfælde Office national interprofessionel de lait et des produits laitiers, herefter benævnt Onilait.

Som referenceår har Frankrig valgt året 1983. Dette produktionsårs referencemængder nedsættes alt efter anvendelsesperiode således:

— For perioden 2. april 1984 til 31. marts 1985 er hver opkøbers oprindelige referencemængde beregnet på grundlag af den i 1983 indsamlede mængde mælk, nedsat med 2% (1% i bjergområder) [17]. Opkøberne er forpligtede til at tildele de producenter, som leverer mælk til dem, en grundreferencemængde på 98% (99% i bjergområder) af de i 1983 foretagne leverancer [18].

— For perioden 1. april 1985 til 31. marts 1986 har udgangspunktet, for så vidt angår både opkøbere og producenter, som leverer mælk til dem, været referencemængderne for den foregående periode, nedsat med 1% (bortset fra bjergområder) [19].

Jeg finder det bemærkelsesværdigt, at de procentsatser, som er blevet anvendt på leverancerne i 1983 for at fastlægge opkøbernes referencemængder, var forholdsvis små. Jeg er ganske vist ikke i besiddelse af tal herfor, men det må være tilladt at gå ud fra, at disse procentsatser i det væsentlige blev fastsat med det formål ikke at overskride den samlede garantimængde, jfr. artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 857/84 [20]. Den franske regering har således valgt kun i meget begrænset omfang at anvende adgangen i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 857/84 — hvorefter det er muligt at tilpasse referencemængderne for producenterne i almindelighed med henblik på at øge mængden til uddeling som supplerende referencemængder

13 — Dekret nr. 84-661 af 17. juli 1984 om kontrol med produktionen af komælk og om betingelserne for opkrævning af en tillægsafgift, der skal erlægges af opkøbere og producenter af komælk (JORF af 21. juli 1984, s. 2373).

14 — Bekendtgørelse af 22. november 1984 om fastsættelse af referencemængder for opkøbere af mælk for perioden 2. april 1984-31. marts 1985 (JORF af 29. november 1984, s. 3660).

15 — Bekendtgørelse af 10. juli 1985 om fastsættelse af referencemængder for opkøbere af mælk for perioden 1. april 1985 til 31. marts 1986 (JORF af 14. juli 1985, s. 7979).

16 — Artikel 2 i dekret nr. 84-661.

17 — Artikel 17 i dekret nr. 84-661.

18 — Artikel 3, stk. 1, litra a), i bekendtgørelse af 22. november 1984.

19 — Artiklerne 2 og 3, stk. 1, litra a), i bekendtgørelse af 10. juli 1985.

20 — Man kan vel gå ud fra, at den franske regering har anvendt følgende formel: 1983 — 2% = 1981 + 1%.

— til producenter, som har fortrinsret[21]. Resultatet har været, at den nationale reserve i Frankrig i hovedsagen har fået tilført referencemængder, som er frigjort på grund af endelig opgivelse af produktionen.

8. Retsstillingen for de producenter, som har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan, fremgår af dekret nr. 83-442 af 1. juni 1983[22], hvorved direktiv 72/159/EØF er blevet gennemført. Ifølge dekretet er betingelsen for at modtage investeringsstøtte navnlig, at landmanden forpligter sig til at gennemføre et moderniseringsprogram inden for de fastsatte frister (normalt seks år) ved hjælp af en udviklingsplan.

9. Dekret nr. 84-661 afstikker de almindelige rammer, inden for hvilke opkøbere ud over en grundreferencemængde, beregnet som anført ovenfor, kan yde en supplerende referencemængde til visse grupper af producenter, der befinder sig i en særlig situation, og som jeg i det følgende vil betegne som »fortrinsproducenter«. De producenter, der gennemfører en udviklingsplan i henhold til dekret af 1. juni 1983, udgør en af de producentgrupper, som således kan tildeles supplerende referencemængder[23]. Producenter, der i løbet af kalenderåret 1983 har leveret mere end 200 000 liter mælk, er dog udelukket herfra. Bortset fra konkrete undtagelsestilfælde kan sådanne producenter ikke få supplerende mængder før den 1. april 1986. Under retsforhandlingerne har den franske regerings repræsentanter understreget, at fastsættelsen af et sådant loft gav mulighed for — samtidig med overholdelsen af den samlede garantimængde — at frigøre tilstrækkelige disponible mængder til fordel for det størst mulige antal fortrinsproducenter.

I dekret nr. 84-661 bestemmes ligeledes, at de referencemængder, der ikke udnyttes af producenter, som har modtaget en godtgørelse ved endelig indstilling af mælkeproduktionen, lægges helt eller delvis til den nationale reserve på betingelser, som skal fastsættes ved ministeriel bekendtgørelse[24].

10. For den første anvendelsesperiode (april 1984 til marts 1985) fastlægges den almindelige ramme i bekendtgørelse af 22. november 1984 på følgende måde.

90% af de referencemængder, som frigøres på grund af opgivelse af produktionen, forbliver i mejerierne; de resterende 10% lægges til den nationale reserve[25].

Opkøberne er forpligtet til inden for rammerne af de referencemængder, som de disponerer over, at yde supplerende referencemængder til fortrinsproducenter. De skal navnlig yde en forud fastsat mængde på 9 500 liter til producenter, som har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan,

21 — Den franske regerings repræsentanter har under den mundtlige forhandling præciseret, at opkøbernes referencemængde ved udløbet af produktionsåret 1984-1985 blev fastsat på et lidt lavere niveau (— 0,8%) i forhold til dekret nr. 84-661 (1983: — 2%) for at kunne tildele højere referencemængder — til producenter, som var blevet ofre for klimabetingede katastrofer, og som havde kunnet anmode om anvendelse af et andet referenceår.

22 — Dekret nr. 83-442 af 1. juni 1983 om modernisering af landbrugsbedrifter (JORF af 3.6.1983). Dette dekret afløste den tidligere lovgivning fra 1974.

23 — Artikel 5 i dekret nr. 84-661. Andre fortrinsproducenter er ifølge denne artikel:
— producenter, som modtager støtte, indført til fordel for landmænd i vanskeligheder, og hvis genopretningsplan indebærer en forhøjelse af produktionen,
— unge landmænd, der er etableret efter 31. december 1980, og som opfylder visse betingelser, og
— producenter, som før den 1. april 1984 har forpligtet sig til at foretage investeringer med henblik på udvikling af mælkeproduktionen, og som opfylder visse betingelser.

24 — Artikel 4, stk. 6, i dekret nr. 84-661.

25 — Artikel 2 i bekendtgørelse af 22. november 1984.

ingediend en wier plan na 1 april 1978 doch voor 31 maart 1985 is goedgekeurd.[26] Producenten wier basisreferentiehoeveelheid meer bedraagt dan 200 000 liter ofwel 98% (99% in berggebieden) van de voor het melkprijsjaar 1984/1985 voorziene leverantiedoelstelling, komen evenwel niet in aanmerking voor extra referentiehoeveelheden.[27]

Op deze forfaitaire hoeveelheid kan een aanvulling worden toegekend indien er een groot verschil bestaat tussen de toegekende totale referentiehoeveelheid en de voor het melkprijsjaar 1984/1985 voorziene leverantiedoelstelling.[28] Een aanvulling kan zelfs worden toegekend aan producenten die over een ontwikkelingsplan beschikken en wier leveranties in het jaar 1983 meer bedroegen dan 200 000 liter.[29] Deze beide aanvullingen kunnen evenwel slechts worden toegekend, indien de kopers over niet gebruikte referentiehoeveelheden beschikken.

Niet alleen op het niveau van de kopers, maar ook op twee andere niveaus kan worden geïntervenieerd.

Indien de koper niet over voldoende hoeveelheden beschikt om in de behoeften van de aangesloten prioritaire producenten te kunnen voorzien, kan hij een beroep doen op de door Onilait beheerde nationale reserve.[30]

Verder kunnen met behulp van de bij artikel 4 bis van verordening nr. 857/84 geboden mogelijkheid door middel van een regionale/nationale compensatieregeling overschotten van kopers die hun plafond hebben overschreden, worden gecompenseerd door referentiehoeveelheden die niet zijn gebruikt door kopers die hun „quota" niet hebben uitgeput.

Zoals de vertegenwoordigers van de Franse regering ter terechtzitting hebben verklaard, heeft deze reeks maatregelen in concreto ertoe geleid dat in Frankrijk voor het melkprijsjaar 1984/1985 geen heffing behoefde te worden toegepast ten laste van de producenten en de kopers.

11. Voor de tweede toepassingsperiode (april 1985 tot maart 1986) voorzag het besluit van 10 juli 1985 andere modaliteiten.

Met betrekking tot de beschikbare hoeveelheden van de kopers is het gedeelte van de vrijgekomen hoeveelheden die binnen de melkfabrieken blijven, verlaagd tot 80% (voordien 90%), en is het gedeelte dat aan de nationale reserve wordt toegevoegd, gebracht op 20%.[31]

Evenals gedurende de voorgaande toepassingsperiode moeten de kopers binnen de grenzen van de referentiehoeveelheden waarover zij beschikken, extra hoeveelheden toekennen aan bepaalde prioritaire producenten, waaronder de producenten die een ontwikkelingsplan hebben ingediend.[32] Op grond van het besluit van 10 juli 1985 behoeven zij evenwel geen forfaitaire hoeveelheid meer aan hen toe te kennen. Daarin wordt enkel voorzien, dat de commissarissen van de Republiek van elke regio de criteria kunnen vaststellen volgens welke de betrokken extra referentiehoeveelheden moeten worden toegekend.[33] Evenals in het

26 — Artikel 3, eerste alinea, sub c, van het besluit van 22 november 1984.

27 — Artikel 3, laatste alinea, van het besluit van 22 november 1984.

28 — Artikel 4, sub 3, van het besluit van 22 november 1984. Bepaalde jonge landbouwers alsmede producenten die in economisch en sociaal bijzondere moeilijke omstandigheden verkeren, komen bij voorrang in aanmerking voor deze eventuele aanvulling van referentiehoeveelheden.

29 — Artikel 5, sub 2 en 3, van het besluit van 22 november 1984.

30 — Artikel 7 van het besluit van 22 november 1984.

31 — Artikel 2, eerste alinea, van het besluit van 10 juli 1985.

32 — Artikel 3, eerste alinea, sub b, van het besluit van 10 juli 1985.

33 — Artikel 3, tweede alinea, van het besluit van 10 juli 1985.

udelukkes også de producenter, hvis referencemængde overskrider 200 000 liter eller 97% (99% i bjergområder) af produktionsmålet i udviklingsplanen, fra at få tildelt supplerende mængder [34].

Under den mundtlige forhandling har den franske regerings repræsentanter anført, at instruktionerne til regionalmyndighederne ikke omfattede tildelingen af en standardmængde til producenter med en udviklingsplan. Man havde derimod anbefalet, at de tog de i hver udviklingsplan indeholdte produktionsmål i betragtning.

Bekendtgørelsen af 10. juli 1985 indeholder specielle regler om anvendelsen af de referencemængder, som er frigjort af producenter, der har modtaget en godtgørelse for endelig opgivelse af mælkeproduktionen [35]. Disse mængder skal fortrinsvis anvendes af opkøberne til at bringe hver producents referencemængde op på 97% (99% i bjergområder) af de i 1983 leverede mængder, idet producenter med de mindste referencemængder tildeles først, og producenter, hvis referencemængde overskrider 200 000 liter, er udelukket. En eventuel rest bliver også fordelt, men det fremgår ikke klart af teksten, om producenter, der befinder sig i en særlig situation, er de eneste, der kan nyde godt af denne restmængde.

Reglerne om anvendelse af den nationale reserve er også ændret i forhold til den foregående anvendelsesperiode. Herefter skal Onilait, efter først at have fratrukket en bestemt mængde til visse unge landmænd og til landmænd, som har indgivet en klage, der er blevet godkendt, yde resten til opkøbere i bjergområder og til opkøbere, som har et særlig stort antal fortrinsproducenter tilsluttet, hvis tildelte referencemængder væsentligt afviger fra de i udviklingsplanerne fastsatte produktionsmål [36].

Endelig har man igen i henhold til artikel 4 a i forordning nr. 857/84 anvendt en regional / national udligningsmekanisme til fordeling af uudnyttede mængder [37].

Den franske regering har anført, at disse foranstaltninger samlet har medført, at fortrinsproducenterne, som har kunnet gennemføre deres leverancer inden for rammerne af deres produktionsmåls mængder, i meget vidt omfang er blevet friholdt for afgifter. Regeringen har ligeledes anført, at disse foranstaltninger har gjort det muligt at undgå en situation, hvor ydelsen af supplerende referencemængder til fortrinsproducenter afhænger af, om der er en større eller mindre frigjort mængde til rådighed for deres respektive mejerier.

Hovedsagerne

12. I hovedsagerne har 15 mælkeproducenter fra côtes du Nord-Departementet, der alle mellem 1980 og 1983 har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan, vendt

34 — Artikel 3, stk. 3, i bekendtgørelse af 10. juli 1985.

35 — Artikel 4 i bekendtgørelse af 10. juli 1985.

36 — Artikel 5 i bekendtgørelse af 10. juli 1985.

37 — Se bekendtgørelse af 4. juli 1986 om fastlæggelse af den afgift, som producenter og opkøbere, der har overskredet deres referencemængde, skal erlægge (JORF af 23.7.1986, s. 9098).

sig mod en afgift, som deres mejeri har opkrævet for produktionsåret 1985-1986. Lad mig bemærke, at ingen af sagsøgerne i hovedsagen har afsluttet sin udviklingsplan i 1981 eller 1982. Jeg skal ligeledes bemærke, at alle sagsøgere i hovedsagen har produceret mere end 200 000 liter mælk i den pågældende periode.

13. I forbindelse med disse retsager har cour d'appel de Rennes forelagt følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan en medlemsstat i henhold til artikel 3 i Rådets forordning nr. 857/84 tildele landbrugsbedrifter med en udviklingsplan under udførelse en standardreferencemængde uden hensyn til de mål, der er opstillet i den enkelte plan, og vælge året 1983 som eneste referenceår uden at fastsætte undtagelsesbestemmelser for de producenter, der var omfattet af en udviklingsplan gennemført i 1981 og 1982?

2) Er artikel 40, stk. 3, i Traktat om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab til hinder for, at bekendtgørelserne af 22. november 1984 og 10. juli 1985 opstiller en prioritetsorden for tildeling af supplerende referencemængder i forhold til de mængder, der er frigjort i den enkelte bedrift, således at den fordel, der ydes, afhænger af, hvilke mængder opkøberen har til rådighed?

3) Har den nationale myndighed ved udstedelsen af bekendtgørelse af 10. juli 1985, der begrænser muligheden for stigning i produktionsåret 1985/1986 til 1% af det foregående produktionsår, tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, da de landmænd, der har opstillet en plan, måtte regne med, at tidligere tilsagn til dem om, at de kunne forøge produktiviteten i deres bedrift, stod fast?«

Gennemgang af første spørgsmål

14. Det første spørgsmål indeholder to dele. Jeg læser spørgsmålet på følgende måde:

1) Er det muligt i henhold til artikel 3 i forordning nr. 857/84 at yde en særlig referencemængde i form af en standardmængde til producenter med en udviklingsplan?

2) Er det i henhold til samme artikel muligt at vælge alene kalenderåret 1983 i forbindelse med fastsættelsen af referencemængden for en producent, som har gennemført en udviklingsplan i 1981 eller 1982?

Tildeling af en standardreferencemængde

15. For at besvare dette spørgsmål er det nødvendigt indledningsvis at fastslå, om medlemsstaterne efter artikel 3 i forordning nr. 857/84 har pligt til at yde en supplerende referencemængde til producenter med en udviklingsplan, eller om bestemmelsen alene indeholder en adgang hertil.

Lad mig gentage de relevante bestemmelser:

»*Artikel 3*

Ved fastsættelsen af de i artikel 2 omhandlede referencemængder... *tages* der på følgende betingelser *hensyn til* visse særlige forhold:

1) De producenter, der har forpligtet sig til at gennemgøre en udviklingsplan... *kan* efter medlemsstatens afgørelse opnå

...

Der *kan* endvidere tages hensyn til investeringer, der er fortaget uden udviklingsplan, hvis medlemsstaten råder over tilstrækkelige oplysninger derom.

2) Medlemsstaterne *kan* tildele en særlig referencemængde til unge landmænd....

3) De producenter, hvis mælkeproduktion ... er blevet påvirket i kendelig grad af usædvanlige begivenheder ... *kan anmode om, at der tages hensyn til* et andet referencekalenderår...« (mine fremhævelser).

Sagsøgerne i hovedsagen har påberåbt sig ordene »tages der... hensyn til« i artikel 3's første sætning som grundlag for, at medlemsstaterne har en pligt til at iværksætte en særlig ordning til fordel for producenter med en udviklingsplan. Jeg deler ikke denne opfattelse.

Efter min opfattelse skal den første sætning i artikel 3 fortolkes i lyset af, at den i 1984 indførte produktionsbegrænsningsmekanisme indeholder store skønsmæssige beføjelser til medlemsstaterne, såvel for fastsættelsen af omfanget af de supplerende referencemængder, der kan tildeles fortrinsproducenter, som for fastlæggelsen af de kategorier af fortrinsproducenter, der kan komme på tale, for så vidt som de vedtagne foranstaltninger ikke indebærer en overskridelse af den samlede garantimængde. Denne frihed, der er givet medlemsstaterne, er klart udtrykt i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 857/84, som lyder:

»De i stk. 1 og 2 omhandlede procentsatser *kan* af medlemsstaterne tilpasses for at sikre anvendelsen af artikel 3 og 4.« (fremhævet af mig).

Den er ligeledes udtrykt i betragtning 3 til forordning nr. 857/84, hvorefter:

»det bør *tillades* medlemsstaterne at tilpasse referencemængderne, for at der kan tages hensyn til visse producenters særlige situation...« (fremhævet af mig).

Herefter skal den første sætning i artikel 3 efter min opfattelse forstås således, at den begrænser sig til at tillade medlemsstaterne at justere referencemængderne for at sikre anvendelsen af artikel 3, nr. 1-3, uden angivelse af, om denne anvendelse er tvungen eller fakultativ. Svaret på dette sidste spørgsmål kan læses ud af artikel 3, nr. 1-3, hvor der sondres mellem producenter i fire forskellige situationer: 1) producenter med en udviklingsplan (nr. 1, første led), 2) producenter, som har foretaget investeringer

uden udviklingsplan (nr. 1, andet led), 3) unge landmænd (nr. 2) og 4) producenter, hvis situation er påvirket af usædvanlige begivenheder (nr. 3). Som Domstolen har fastslået i dom af 28. april 1988 (Thevenot m.fl., 61/87, Sml. s. 2375, præmis 18) medfører ordlyden af artikel 3, nr. 3, at medlemsstaterne er forpligtet til at tage hensyn til de producenters situation, som er omfattet af bestemmelsen. Ordlyden af artiklens nr. 1 og 2 derimod (jfr. de fremhævede ord ovenfor) udtrykker klart, at medlemsstaterne har ret til at iværksætte særlige foranstaltninger for at tage hensyn til de tre andre grupper af producenter, som befinder sig i en særlig situation.

16. Når svaret således er, at de i artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84 indeholdte foranstaltninger befinder sig inden for rammerne af medlemsstaternes beføjelser, er det efter min opfattelse tilladt at drage den konsekvens, at medlemsstaterne ligeledes kan fastsætte et loft for tildeling af supplerende referencemængder. Fastsættelsen af et sådant loft kan være nødvendig i forbindelse med den afgrænsning, som medlemsstaterne skal foretage mellem fortrinsproducenter og andre producenter samt mellem grupper af fortrinsproducenter for at kunne overholde den nationale garantimængde.

Lad mig herved minde om, at den franske regering har valgt kun i meget begrænset omfang at anvende den adgang, som er givet medlemsstaterne, til at justere producenternes referencemængder generelt med henblik på at øge omfanget af de supplerende referencemængder til fordel for fortrinsproducenter (se punkt 7). Efter at have foretaget dette valg har regeringen skullet foretage en afgrænsning mellem fortrinsproducenter under hensyn til de disponible referencemængder. I den sammenhæng har regeringen udelukket producenter med en udviklingsplan, hvis produktion lå over 200 000 liter, for at kunne yde større supplerende mængder til det størst mulige antal mindre fortrinsproducenter. Dermed har den franske regering efter min opfattelse overholdt fællesskabslovgivningen. Det valgte kriterium for sondringen mellem fortrinsproducenter er nemlig et objektivt kriterium, hvis gyldighed i øvrigt er blevet udtrykkeligt anerkendt i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 857/84 [38]. Det tilsigtede mål er i øvrigt også i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen.

17. På baggrund heraf lader der sig efter min opfattelse udlede et formålstjenligt svar til den nationale ret med henblik på dens afgørelse af hovedsagerne. Jeg skal minde om, at samtlige sagsøgere i hovedsagen i produktionsåret 1985/1986 leverede mere end 200 000 liter mælk. Når udelukkelsen af denne gruppe producenter fra at nyde godt af den særlige ordning for producenter med en udviklingsplan er i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen, har spørgsmålet om gyldigheden af at tildele en standardreferencemængde ikke længere interesse for disse sagsøgere. Jeg er i øvrigt i tvivl om, hvorvidt den franske lovgivning for produktionsåret 1985-1986 faktisk indebærer en sådan standardydelse til producenter med en udviklingsplan. Bekendtgørelsen af 22. november 1984 indeholdt en standardmængde på 9 500 liter til samtlige de berørte, hvis produktion var mindre end 200 000 liter, men en sådan standardmængde fremgår

38 — I henhold til artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 857/84 kan medlemsstaterne variere den procentsats, som det valgte referenceårs produktion skal afpasses med, i forhold til størrelsen af leverancerne fra visse kategorier af producenter.

ikke af bekendtgørelsen af 10. juli 1985, som indeholder de regler, i henhold til hvilke mejerierne opkrævede en afgift hos sagsøgerne i hovedsagerne. Den franske regerings repræsentanter har under den mundtlige forhandling præciseret, at standardmængden på 9 500 liter blev afskaffet for produktionsåret 1985-1986 og erstattet af en anbefaling om at tage produktionsmålet i hver udviklingsplan i betragtning (se ovenfor punkt 11).

18. Såfremt Domstolen finder det nødvendigt at besvare spørgsmålet om tildeling af en standardreferencemængde, har jeg følgende bemærkninger dertil.

I den foreliggende situation har medlemsstaten valgt at gøre brug af den hjemmel, der fremgår af artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84, til fordel for en bestemt gruppe producenter med en udviklingsplan, nemlig de producenter, hvis plan er under gennemførelse, og hvis produktion ligger under den ovenfor nævnte grænse. I det tilfælde må de vedtagne nationale forskrifter naturligvis opfylde de i forordningen opstillede betingelser.

Den relevante passus er følgende:

»en *særlig* referencemængde, hvor der tages hensyn til den mængde mælk og mejeriprodukter, der er fastsat i udviklings*planen*, hvis *planen* er under udførelse« (fremhævet af mig).

Bestemmelsens ordlyd medfører efter min opfattelse, at der ikke kan ydes en supplerende referencemængde i form af en standardmængde til producenter med en udviklingsplan, der er under udførelse. Når en medlemsstat har valgt at iværksætte en særlig ordning for disse sidstnævnte, skal der tages hensyn til producenternes konkrete situation, f. eks. ved at sætte en mulig supplerende referencemængde i forhold til det produktionsmål, som hver udviklingsplan indeholder.

Dette medfører imidlertid ikke en forpligtelse for medlemsstaterne til at fastsætte den fremtidige referencemængde til de pågældende på niveau med den mælkeproduktion, som er forudset i hver udviklingsplan. Medlemsstaterne kan efter min opfattelse frit, men objektivt, fastsætte det niveau eller de niveauer for supplerende referencemængder, som kan ydes ud over grundreferencemængden, hvorved de dog for det første skal påse, at disse niveauer retter sig efter det i udviklingsplanerne indeholdte produktionsmål eller har sammenhæng med disse, og for det andet påse, at de supplerende mængder, der ydes, holder sig inden for rammerne af den samlede garantimængde.

Valget af kalenderåret 1983 som eneste referenceår

19. Jeg spørger mig ligeledes, om besvarelsen af spørgsmålet om valget af kalenderåret 1983 som referenceår uden indbygget undtagelse for producenter med en udviklingsplan, der blev gennemført i 1981 eller 1982, er nødvendig for afgørelsen af hovedsagerne. Ingen af sagsøgerne i hovedsagerne har nemlig fuldført sin udviklingsplan i 1981 eller 1982.

Såfremt Domstolen alligevel ønsker at besvare denne anden del af første spørgsmål, skal jeg gøre følgende bemærkninger.

20. Artikel 3, nr. 1, anden tankestreg, i forordning nr. 857/84 er efter min opfattelse i første række konciperet på baggrund af den situation, som visse producenter med en udviklingsplan, hvis bedrift er beliggende i en medlemsstat, der har valgt *kalenderåret 1981* som referenceår, befinder sig i. I dette tilfælde er det logisk at give den pågældende medlemsstat adgang til at yde en supplerende referencemængde til de producenter, som har gennemført deres udviklingsplan efter den 1. januar 1981, fordi deres grundreferencemængde er blevet fastsat på grundlag af en mælkeproduktion, som forventedes at stige, og som ikke tog hensyn til den tilstræbte »normal«-produktion ved udviklingsplanens afslutning.

Hvordan skal bestemmelsen forstås i det tilfælde, at en medlemsstat har valgt *året 1983* som referenceår? I det tilfælde ser det for mig ud, som om bestemmelsen, for så vidt angår producenter med en udviklingsplan, der er fuldført i 1981 eller 1982, ikke længere har nogen genstand. De pågældende producenters grundreferencemængde er nemlig fastsat på et tidspunkt, hvor de har kunnet gennemføre de produktionsmål, som fremgår af deres udviklingsplan. Denne grundreferencemængde tager således nødvendigvis de pågældendes produktion i løbet af året, hvor planen blev fuldført, i betragtning.

21. Under alle omstændigheder er forordning nr. 857/84 efter min opfattelse til hinder for, at der til fordel for producenter med en udviklingsplan anvendes et andet referenceår end det år, som medlemsstaten har valgt for samtlige producenter. I henhold til forordningens artikel 2 skal medlemsstaterne vælge et referenceår inden for kalenderårene 1981-1983. Når dette valg er blevet truffet, kan der dog anvendes et andet referenceår, for så vidt angår producenter påvirket af usædvanlige begivenheder (artikel 3, nr. 3). Forordning nr. 857/84 giver derimod ikke adgang til at indføre en undtagelse fra det af medlemsstaten valgte referenceår til fordel for producenter med en udviklingsplan. Domstolen har fastslået dette ganske klart i sin afgørelse af 17. maj 1988 (Erpelding, 84/87, Sml. s. 2647):

»Artikel 3, nr. 1, i Rådets forordning nr. 857/84 ... er den eneste bestemmelse, som giver producenterne mulighed for at vælge et andet referenceår inden for perioden 1981 til 1983.« (Præmis 19).

Gennemgang af andet spørgsmål

22. Ved det andet spørgsmål, som jeg forstår det, har cour d'appel de Rennes spurgt Domstolen, om fællesskabslovgivningen er til hinder for, at der i mejerierne beholdes en del af de individuelle referencemængder, som er frigjort af tilsluttede producenter, der definitivt har opgivet produktionen (90% i henhold til bekendtgørelse af 22. november 1984 — 80% i henhold til bekendtgørelse af 10. juli 1985), idet alene resten tillægges den nationale reserve.

23. Besvarelsen af dette spørgsmål følger efter min mening klart af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 857/84, der lyder:

»2. De referencemængder, der frigøres, lægges til den i artikel 5 omhandlede reserve, *såfremt der er behov herfor.*« (fremhævet af mig).

Domstolen har i sin dom af 25. november 1986 (Klensch m. fl., 201 og 202/85, Sml. s. 3477) fastslået følgende:

»Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 er til hinder for, at en medlemsstat, der har valgt formel B, overfører de individuelle referencemængder fra en producent, der har indstillet virksomheden, til referencemængden hos den opkøber, som producenten leverede mælk til på ophørstidspunktet, frem for at føre denne referencemængde tilbage til den nationale reserve.«

Domstolen har argumenteret for dette svar på følgende måde:

»Såfremt forordningen fortolkes på den måde, at den frie referencemængde hos en producent, der på egen foranledning har indstillet virksomheden, overgår til opkøberen, vil dette indebære en forskelsbehandling af producenter. Det opkøbende mejeri vil nemlig derigennem kunne uddele referencemængden til de producenter, som er tilsluttet mejeriet, og dermed uberettiget begunstige dem i forhold til de producenter, som er tilsluttet andre opkøbende mejerier. Denne fortolkning vil endvidere medføre, at man binder den producent, der har indstillet virksomheden, men som ønsker at genoptage den, til hans tidligere opkøber og afskærer ham fra at vælge en anden. Dette kan undgås ved at fortolke de nævnte bestemmelser i forordning nr. 857/84 på den måde, at der i medfør af en analogi skal foretages en tilpasning af referencemængderne i det tilfælde, hvor en producent på egen foranledning indstiller virksomheden. Der er ikke i øvrigt under retsforhandlingerne ved Domstolen fremført noget, som kan begrunde en forskellig behandling af den situation, hvor en producent har indstillet virksomheden efter at være tildelt en godtgørelse, og den situation, hvor han på egen foranledning indstiller virksomheden.« (Præmis 22).

24. I henhold til artikel 4, stk. 2, som fortolket i Klensch-dommen, skal alle individuelle referencemængder fra producenter, som har indstillet deres virksomhed, således lægges til den nationale reserve. Jeg ser kun én undtagelse fra denne regel, nemlig det tilfælde, hvor de disponible mængder i den nationale reserve, som ikke stammer fra producentens opgivelse af virksomheden, er tilstrækkelig til at dække behovet hos fortrinsproducenterne, således som medlemsstaten under anvendelsen af artiklerne 3 og 4 i forordning 857/84 har defineret dem (jfr. ordene »såfremt der er behov herfor« i artikel 4, stk. 2). Bortset fra dette tilfælde kan frigjorte mængder — for hvilke landmænd, der opgiver deres virksomhed, som bekendt kan få tildelt en godtgørelse — alene fordeles til producenter, der i henhold til medlemsstatens afgørelse kan modtage supplerende referencemængder. Denne genfordeling må i øvrigt ikke føre til forskelsbehandling af fortrinsproducenter ved, at den supplerende referencemængde, som skal tildeles dem, gøres afhængig af omfanget af de frigjorte mængder hos de opkøbere, producenterne er tilsluttet.

25. Denne fortolkning, som følger af Klensch-dommen, finder jeg imidlertid ikke uforenelig med en decentral forvaltning af de frigjorte referencemængder i en medlemsstat, der har valgt formel B. Navnlig er den ordning, som er blevet gennemført i Frankrig for produktionsåret 1985-1986, og som består i at bibeholde 80% af de frigjorte referencemængder i de opkøbende mejerier og overføre resten til den nationale reserve, efter min opfattelse ikke i strid med fællesskabslovgivningen i det omfang, hvori

følgende betingelser overholdes. For det første må opkøberne kun genfordele de frigjorte mængder, som ikke er lagt til den nationale reserve, til de producenter, der har adgang til supplerende referencemængder. Dernæst må bevarelsen af en del af de frigjorte mængder hos opkøberne have en midlertidig karakter. Men andre ord, såfremt denne del overskrider de mængder, som er nødvendige for i overensstemmelse med medlemsstatens afgørelse at tildele de pågældende producenter supplerende referencemængder, skal restmængden lægges til den nationale reserve. Såfremt den pågældende del derimod er utilstrækkelig til i overensstemmelse med medlemsstatens afgørelse at yde de forudsete supplerende referencemængder til de tilsluttede fortrinsproducenter, og den nationale reserve heller ikke er tilstrækkelig stor, skal det under det decentrale forvaltningssystem være muligt at nedsætte den procentsats af de frigjorte mængder, som er forblevet hos de opkøbere, som har kunnet opfylde behovene hos deres tilsluttede fortrinsproducenter på en sådan måde, at man med tilbagevirkning udligner de forskelle i behandlingen af producenterne, som skyldes, at de er tilsluttet forskellige opkøbere.

Det påhviler den nationale ret at afgøre, om den nationale ordning overholder de ovenfor anførte betingelser. Er det tilfældet, er den pågældende ordning efter min opfattelse hverken i strid med forordning nr. 857/84 eller udtryk for en overtrædelse af princippet om ligebehandling.

Gennemgang af tredje spørgsmål

26. I artikel 5 c, stk. 3, i forordning nr. 804/68 er den samlede garantimængde for medlemsstaterne, som de skal overholde i det andet anvendelsesår, fastsat på et lavere niveau end for det første anvendelsesår. Det er grunden til, at den franske regering for produktionsåret 1985/1986 fastsatte opkøbernes og de tilsluttede producenters referencemængde til det niveau, der var fastsat for det foregående produktionsår, *med fradrag af 1%* (bortset fra bjergområder) (se ovenfor punkt 7)[39]. I denne sammenhæng forstår jeg rettens tredje spørgsmål derhen, at det rejser problemet, om ikke fællesskabslovgivningen i sig selv har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Bag det tredje spørgsmål ligger i øvrigt cour d'appel de Rennes' overvejelser om, at producenter med en udviklingsplan må kunne regne med »at tidligere tilsagn til dem om, at de kunne forøge produktiviteten i deres bedrift, stod fast«. Denne bemærkning giver indtryk af, at der mellem de nationale myndigheder og producenterne med en udviklingsplan er indgået aftaler, i henhold til hvilke de sidstnævnte har en kontraktlig ret til at gennemføre de produktionsmål, som fremgår af deres plan. For at kunne besvare spørgsmålet vedrørende princippet om beskyttelse af den berettigede forventning må det derfor undersøges, om producenter med en udviklingsplan kan påberåbe sig en erhvervet ret til at gennemføre de produktionsmål, som fremgår af deres plan. Det tilkommer naturligvis ikke Domstolen at fortolke dekret nr. 83-442 af 1. juni 1983, der fastslår retsstillingen for producenter med en udviklingsplan. Det spørgsmål skal i øvrigt besvares i lyset af direktiv 72/159/EØF,

39 — Den forelæggende rets opfattelse, hvorefter bekendtgørelse af 10. juli 1985 for produktionsåret 1985 til 1986 indebærer en produktionsforhøjelse på 1%, er for mig at se forkert.

som fastlægger disse producenters forhold i relation til EF-retten.

27. Ganske vist pålægges medlemsstaterne ved direktiv 72/159/EØF at sørge for, at deres kompetente myndigheder godkender udviklingsplanerne, men en sådan godkendelse giver ikke de pågældende en ret til at gennemføre planernes produktionsmål [40]. Denne godkendelse er efter min opfattelse begrænset til at give producenter med en udviklingsplan en ret til at modtage en vis støtte, navnlig i form af en rentegodtgørelse, således at de pågældende landmænd bevarer det økonomiske og finansielle ansvar for bedriften [41].

Under disse omstændigheder mener jeg, at producenter med en udviklingsplan ikke kan forvente at blive undtaget fra eventuelle regler, som vedtages inden for rammerne af en fælles markedsordning [42] i løbet af perioden for gennemførelse af deres plan. Dette gælder så meget desto mere, når den manglende ligevægt i mælkesektoren tvinger Rådet til at iværksætte et produktionsbegrænsningssystem, som nødvendigvis må indebære, at produktionsudvidelser standses.

28. Det må dog fastholdes, at direktiv 72/159/EØF ubestrideligt har opmuntret et stort antal landmænd til at modernisere deres bedrifter med udsigt til fremtidig at opnå en tilstrækkelig indkomst. Når disse landmænd pålægges en produktionsbegrænsning på grundlag af et referenceår, som ligger forud for det år, hvor deres udviklingsplan blev afsluttet — det vil sige på et tidspunkt, hvor deres produktion under normale omstændigheder endnu ikke havde opnået det rentabilitetsniveau, som var hensigten ved planens afslutning — er det klart, at en sådan begrænsning over for disse producenter har mere indgribende virkninger end over for producenter, som har et stabilt produktionsniveau. Derfor er overholdelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ganske særlig vigtig, og det var Rådet sig også bevidst, hvilket jeg skal forklare nedenfor.

29. Domstolen fastslog i dom af 16. maj 1979 (Tomadini, 84/78, Sml. s. 1801) rækkevidden af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning:

»Inden for rammerne af en økonomisk lovgivning som de fælles markedsordninger for landbruget forbyder princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, at fællesskabsinstitutionerne ... ændrer den pågældende lovgivning uden at vedtage overgangsregler, medmindre almene hensyn er til hinder herfor« (Præmis 20).

I det foreliggende tilfælde har Rådet i sidste betragtning til forordning nr. 857/84 anført følgende:

»Det er af afgørende offentlig interesse, at ordningen træder i kraft allerede den 2. april 1984«

Med andre ord er Rådet gået ud fra, at de forudsætninger, som i henhold til Domsto-

40 — Formålet med denne godkendelse fremgår af betragtning 9 til direktiv 72/159/EØF, hvorefter den er indført »for at sikre, at de offentlige finansielle midler, som er beregnet til bedrifternes udvikling, virkelig tilgår de bedrifter, som opfylder de stillede betingelser...«.

41 — Se betragtning 11 til direktiv 72/159/EØF.

42 — Se dom af 27. september 1979 (Eridania, 230/78, Sml. s. 2749, præmis 22).

lens praksis berettiger, at der ikke vedtages overgangsforanstaltninger, var til stede i det foreliggende tilfælde, og jeg kan ikke se nogen grund til at betvivle rigtigheden af denne bedømmelse, som Rådet har foretaget under udøvelse af sit politiske skøn.

Uanset at forordningerne nr. 856 og nr. 857/84 ikke indeholder egentlige overgangsbestemmelser, har Rådet alligevel vedtaget flere bestemmelser, som har den samme virkning som en overgangsforanstaltning:

— I det første år, hvor tillægsafgiften skal anvendes, er der fastsat en samlet garantimængde for Fællesskabet på 98,2 millioner tons (97,2 millioner tons i det andet år) (se betragtningerne 5 og 6 til forordning nr. 856/84);

— medlemsstaterne har beføjelse til at yde supplerende referencemængder til producenter, som befinder sig i en særlig situation, navnlig til producenter med en udviklingsplan (artiklerne 2-5 i forordning nr. 857/84);

— medlemsstaterne har beføjelse til at indføre en ordning om regional / national udligning (artikel 4 a i forordning nr. 857/84).

Disse bestemmelser og den brug, som man har gjort af dem i Frankrig, har haft den konkrete virkning, at man har kunnet undgå at opkræve afgifter hos franske producenter og opkøbere i produktionsåret 1984/1985.

Under disse omstændigheder er jeg af den opfattelse, at fællesskabsordningen hverken i princippet eller konkret har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

30. Sammenfattende skal jeg foreslå følgende besvarelse af de præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Artikel 3, nr. 1, i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 er ikke til hinder for, at en medlemsstat udelukker producenter, hvis mælkeproduktion overstiger et niveau fastsat i absolutte tal, fra en supplerende referencemængde til fordel for producenter med en udviklingsplan under udførelse i henhold til direktiv 72/159/EØF.

b) Den nævnte bestemmelse er til hinder for, at en medlemsstat tildeler de i punkt a) omhandlede producenter med en udviklingsplan under udførelse en supplerende forud fastsat referencemængde, som ikke står i forhold til de produktionsmål, der er fastsat i planen.

c) Den nævnte bestemmelse tillader ikke medlemsstater, som har valgt 1983 som referenceår, at vælge et andet referenceår med henblik på fastsættelsen af de individuelle referencemængder, der skal tildeles de under punkt a) omhandlede producenter, som har gennemført deres udviklingsplan i 1981 og 1982.

2) Hverken Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 eller forbuddet mod forskelsbehandling i Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, er til hinder for, at en medlemsstat, som har valgt formel B, overlader det til opkøberne midlertidigt at tildele andre producenter, der er tilsluttet dem, og som befinder sig i en særlig situation, en del af de mængder, der er frigjort af de producenter, som er tilsluttet samme opkøbere, når tildelingerne kan justeres på et senere tidspunkt, således at forskelsbehandlingen af producenterne udlignes alt efter, hvilken opkøber de er tilsluttet.

3) Rådets forordning nr. 856 og 857/84 af 31. marts 1984 tilsidesætter ikke princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ved at pålægge medlemsstaterne at anvende den ordning, der er indført for at begrænse mælkeproduktionen, idet de samtidig gør det muligt for medlemsstaterne at tage hensyn til disse producenters situation ved at tildele dem en supplerende referencemængde.«