FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 7. juli 1998 *

1. I den foreliggende sag har Bundesfinanzhof forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål om gyldigheden af forordning (EØF) nr. 3950/92 [1] og specielt vedrørende den ordning, hvorefter den suspension, der gang på gang er sket af en del af de til mælkeproducenterne hidtil tildelte afgiftsfrie referencemængder (»*mælkekvoter*«), uden godtgørelse er blevet ændret til en endelig nedsættelse.

De faktiske omstændigheder i hovedsagen

2. Stefan Demand, sagsøgeren i hovedsagen (herefter »sagsøgeren«), er landmand mælkeproducent i Raversbeuren, Rheinland-Pfalz.

3. I produktionsåret 1990/91 havde sagsøgeren forhøjet sin oprindelige kvote med 67 784 kg mælk om året. Denne forhøjelse var et resultat af en national foranstaltning (jf. nedenfor, punkt 25), som havde til formål at gennemføre en nedsættelse af de individuelle referencemængder. Hver producent, der erklærede sig villig til at ophøre definitivt med mælkeproduktionen, fik tilbud om en godtgørelse på 1,60 DEM pr. kg af deres garanterede mængde. Da man herved opnåede en større mængde end oprindelig forudsat (400 000 tons), tilbød de tyske myndigheder overskuddet til de producenter, der ønskede at forhøje deres kvote, mod betaling af det beløb, som staten på sin side havde betalt i godtgørelse, nemlig 1,60 DEM pr. kg.

4. I december 1993 bekræftede den til administration af tillægsordningen kompetente statslige myndighed, Hauptzollamt Trier, nedsættelsen, der indtil april 1993 var blevet foretaget hos Molkerei Erbeskopf eG, Thalfang, på 4,74% af den individuelle årlige garantimængde, som tilkom sagsøgeren. Denne procentsats fremgik af tillægget til den i forordning nr. 3950/92 fastsatte nedsættelsessats (4,5%) og en yderligere nedsættelse (0,24%) i henhold til nationale bestemmelser (jf. nedenfor, punkt 22), som ikke bestrides. Den kvote, der tilkom sagsøgeren, faldt derfor fra 165 503 kg til 157 658 kg om året.

5. Under en retssag til prøvelse af afgørelsen fra Hauptzollamt gjorde sagsøgeren navnlig

* Originalsprog: spansk.

1 — Rådets forordning af 28.12.1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1).

gældende, at hans grundrettigheder for så vidt angår ejendomsrettens ukrænkelighed, forbud mod forskelsbehandling og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning var blevet tilsidesat. Finanzgericht Rheinland-Pfalz frifandt sagsøgte og afslog samtidig at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål, således som sagsøgeren havde begæret.

6. Sagsøgeren indbragte derefter sagen for Bundesfinanzhof, hvor han på ny rejste spørgsmålet, om forordning nr. 3950/92 er forenelig med fællesskabsretten, for så vidt som suspensionen af en del af de producenterne tildelte referencemængder i henhold til denne forordning er blevet konverteret til en definitiv nedsættelse uden ret til godtgørelse.

7. Undersøgelsen af dette spørgsmål gør det nødvendigt først at give en beskrivelse af den ordning for tillægsafgift, som er indført til kontrol af produktionsoverskuddet i den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter.

De relevante retsforskrifter

Fællesskabsretten

8. For at mindske uligevægt mellem udbud og efterspørgsel med hensyn til mælk og mælkeprodukter såvel som deraf følgende strukturelle overskud blev den fælles markedsordning for denne sektor ved forordning (EØF) nr. 856/84 [2] ændret ved indførelse af en tillægsafgift, der under visse omstændigheder blev pålagt ud over den allerede eksisterende såkaldte medansvarsafgift. Denne nye kontrolforanstaltning, som var gældende fra den 2. april 1984, forudsatte en fordeling af de individuelle referencemængder mellem mælkeproducenterne i Fællesskabet, der fremgik af den samlede mængde, som var blevet tildelt den pågældende medlemsstat, med undtagelse af den mængde, der var bestemt til fællesskabsreserven, og som var indført til opfyldelse af særlige behov i nogle medlemsstater og hos visse producenter.

9. Overskridelse af referencemængden medførte for producenten en pligt til at betale en tillægsafgift på mindst 75% af referenceprisen, hvis provenu skulle finansiere udgifterne ved afsætning af overskuddet.

10. De almindelige regler for gennemførelse af denne tillægsafgiftsordning blev fastsat af Rådet ved forordning (EØF) nr. 857/84 [3].

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

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

Heri var bl.a. bestemt, at medlemsstaterne kan danne nationale reserver af referencemængder for at tage hensyn til nogle af deres producenters særlige forhold.

11. Tillægsafgiftsordningen blev vedtaget for en periode på fem år. Alligevel var de oprindeligt fastsatte foranstaltninger ikke tilstrækkelige til at skabe ligevægt mellem udbud og efterspørgsel efter mælk og mejeriprodukter. Derfor traf fællesskabsinstitutionerne nye foranstaltninger for at styrke systemet, herunder en godtgørelse ved produktionsophør [4] og nedsættelse eller midlertidig suspension af de samlede garantimængder for mælk. Den sidstnævnte type foranstaltninger, som det drejer sig om i den foreliggende sag, medfører automatisk en tilsvarende nedskæring eller midlertidig suspension af producenternes individuelle referencemængder.

12. Ved forordning (EØF) nr. 1335/86 og (EØF) nr. 1343/86 [5] blev de samlede garantimængder nedsat med 2% for 1987/88 og 1% for 1988/89, uden at der blev fastsat en godtgørelse til producenterne. Foruden denne definitive nedsættelse blev der med forordning (EØF) nr. 775/87 [6] foretaget en midlertidig suspension af en del af hver referencemængde, hvor summen skulle svare til 4% af den for 1987/88 og 5,5% af den for 1988/89 fastsatte samlede garantimængde. Denne midlertidige suspension af en procentdel af kvoten blev udlignet ved udbetaling af en godtgørelse på 10 ECU pr. 100 kg for hver periode.

13. I 1988 blev ordningen for tillægsafgift forlænget indtil den 31. marts 1992 [7]. Samtidig opretholdtes med artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1111/88 [8] den midlertidige suspension af 5,5% af den ved forordning nr. 775/87 fastsatte samlede mængde, og den blev udvidet til også at omfatte de følgende tre tolvmånedersperioder (1989/90, 1990/91 og 1991/92). Endvidere var der i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1111/88 bibeholdt en godtgørelse for suspensionen, selv om det var ved direkte betaling af en gradvist nedsat godtgørelse på 8 ECU pr. 100 kg for 1989/90, 7 ECU pr. 100 kg for 1990/91 og 6 ECU pr. 100 kg for 1991/92.

14. Med forordning (EØF) nr. 3879/89 [9] blev der foretaget en yderligere nedsættelse af den samlede garantimængde med 1% uden

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

5 — Rådets forordninger af 6.5.1986 om henholdsvis ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 119, s. 19) og om ændring af forordning nr. 857/84 (EFT L 119, s. 34).

6 — Rådets forordning af 16.3.1987 om midlertidig suspension af en del af referencemængderne som omhandlet i artikel 5c, stk. 1, i forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 78, s. 5).

7 — Denne forlængelse blev bestemt ved Rådets forordning (EØF) nr. 1109/88 af 25.4.1988 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 110, s. 27).

8 — Rådets forordning af 25.4.1988 om ændring af forordning nr. 775/87 (EFT L 110, s. 30).

9 — Rådets forordning af 11.12.1989 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 378, s. 1).

nogen godtgørelse med det formål at øge fællesskabsreserven. Samtidig blev den procentsats, med hvilken den midlertidigt suspenderede samlede mængde blev nedsat, ved forordning (EØF) nr. 3882/89 [10] skåret ned fra 5,5% til 4,5%, således at den ikke-suspenderede referencemængde forblev uændret. Med forordning nr. 3882/89 blev tillige den godtgørelse, der var blevet fastsat ved forordning nr. 1111/88, sat op til 10 ECU pr. 100 kg for produktionsåret 1989/90, 8, 5 ECU pr. 100 kg for produktionsåret 1990/91 og 7 ECU pr. 100 kg for produktionsåret 1991/92, således at producenterne fortsat kunne betales af det beløb, der fremkom ved suspensionen på 5,5%.

15. I 1991 udstedte Fællesskabets institutioner forordning (EØF) nr. 1630/91 [11], hvormed man yderligere nedsatte den samlede garantimængde med 2%. Denne gang blev nedsættelsen udlignet ved en godtgørelse i henhold til forordning (EØF) nr. 1637/91 [12].

16. Det følgende år udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 816/92 [13] for yderligere at forlænge tillægsafgiftsordningen med ét år (fra den 1.4.1992 til den 31.3.1993), indtil foranstaltningerne til reform af den fælles landbrugspolitik var blevet truffet. For i denne periode at fortsætte produktionskontrollen var det i forordning nr. 816/92 bestemt, at Kommissionen kan foreslå at nedsætte den samlede garantimængde mod betaling af en dertil svarende godtgørelse, således at de saneringsbestræbelser, der allerede var sat i gang, kunne fortsættes. Desuden blev de samlede garantimængder fastsat, uden at man tog den ved forordning nr. 775/87 midlertidigt suspenderede andel på 4,5% af referencemængderne i betragtning, om hvis fremtidige behandling Rådet skulle træffe endelig beslutning i forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik.

17. Overgangssituationen i 1992 udløb med vedtagelsen af forordning nr. 3950/92 — hvis gyldighed anfægtes i den foreliggende sag — hvormed anvendelsen af ordningen for tillægsafgift blev forlænget i syv år, og de gældende bestemmelser blev kodificeret med henblik på en forenkling og tydeliggørelse. I henhold til forordningens artikel 4 svarede de individuelle referencemængder til de mængder, som var til rådighed den 31. marts 1993, uden hensyn til de justeringer, der kunne være gennemført på nationalt plan inden for rammerne af den samlede mængde, som tilkom den pågældende medlemsstat. Problemet med de midlertidigt suspenderede 4,5% af de individuelle referencemængder blev ikke udtrykkelig løst ved forordning nr. 3950/92. Den konkrete fastsættelse af den samlede mængde for 1993/94, der tilkom medlemsstaterne, blev, om end med mulighed for en senere justering, foretaget

10 — Rådets forordning af 11.12.1989 om ændring af forordning nr. 775/87 (EFT L 378, s. 6).

11 — Rådets forordning af 13.6.1991 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 150, s. 19).

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

13 — Rådets forordning af 31.3.1992 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 86, s. 83).

ved forordning (EØF) nr. 748/93 [14], ifølge hvilken de den 31. marts 1993 gældende mængder — forhøjet med de mængder, som samme dag fremgik af fællesskabsreserven — blev bibeholdt. Dermed udelukkede forordning nr. 748/93 de midlertidigt suspenderede referencemængder, som ikke var blevet bibeholdt ved forordning nr. 816/92 for 1992/93, af den samlede garantimængde for 1993/94.

18. Justeringen af de for produktionsåret 1993/94 gældende samlede mængder for de enkelte medlemsstater blev foretaget med forordning (EØF) nr. 1560/93 [15]. Ved forordningens artikel 1 blev artikel 3 i forordning nr. 3950/92 ændret, således at de samlede mængder for hver medlemsstat blev fastsat, for Tysklands vedkommende til 27 764 778 tons. Endelig hedder det i anden betragtning til forordning nr. 1560/93, at den midlertidige suspension på 4,5% af de individuelle referencemængder for året 1987 blev konverteret til en definitiv nedsættelse, for hvilken der ikke blev fastsat nogen godtgørelse.

19. Ifølge artikel 6 i forordning nr. 3950/92 er det tilladt for et tidsrum svarende til den pågældende tolvmånedersperiode at afstå den individuelle referencemængde, som ikke vil blive udnyttet af den producent, der råder over den. Denne bestemmelse erstatter den enekompetence, medlemsstaterne allerede havde i henhold til forordning (EØF) nr. 2998/87 [16], til at tillade de omhandlede midlertidige overdragelser.

20. Ifølge artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 kan medlemsstaterne fra den 1. april 1993 tillade »overdragelser af referencemængder mellem producenter fra bestemte kategorier uden overdragelser af den tilsvarende jord«. Sådanne overdragelser kan kun tillades i bestemte regioner, der er fastsat på grundlag af objektive kriterier.

Nationale bestemmelser

21. Den ovenfor beskrevne fællesskabsordning blev i Tyskland gennemført ved trinvise ændringer af Milch-Garantiemengen-Verordnung (herefter »MGV«). § 4, stk. 1, i MGV (som affattet efter ændringen af 24.3.1993) [17] bestemmer, at de individuelle referencemængder fra den 1. april 1993 svarer til den kvote, der tilkom producenten indtil den 31. marts 1993, med fradrag af de mængder, som indtil da var genstand for suspensionen.

14 — Rådets forordning af 17.3.1993 om ændring af forordning nr. 3950/92 (EFT L 77, s. 16).

15 — Rådets forordning af 14.6.1993 om ændring af forordning nr. 3950/92 (EFT L 154, s. 30).

16 — Rådets forordning af 5.10.1987 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 285, s. 1).

17 — BGBl. 1993 I, s. 374.

22. I henhold til § 4b, stk. 6, i MGV (efter ændringen af 2.4.1992) [18] blev 4,74% af de hidtil garanterede referencemængder suspenderet fra den 1. april 1992. Denne suspension lå 0,24% over den i henhold til forordning nr. 3882/89 (jf. ovenfor, punkt 14) fastsatte suspension, da de tyske myndigheder før havde tildelt særlige referencemængder for at tage hensyn til særlige situationer. Det drejer sig derfor om en foranstaltning af national karakter, som ikke er genstand for det foreliggende spørgsmål fra Bundesfinanzhof.

23. For at gennemføre fællesskabsordningen (jf. ovenfor, punkt 19, in fine) var det ifølge MGV (som affattet efter ændringen af 3.7.1990) [19] under bestemte forudsætninger tilladt midlertidigt for tolvmånedersperioder at overdrage referencemængder, der ikke blev udnyttet af producenten.

24. I henhold til de nærmere bestemmelser i fællesskabsretten (jf. ovenfor, punkt 20) tillader MGV (efter ændringen af 24.9.1993) [20] overdragelsen af kvoter uden overdragelse af bedriften.

25. De tyske myndigheders aktion for at nedsætte de individuelle referencemængder (jf. ovenfor, punkt 3) blev indledt ved lov af 17. juli 1984 [21] og stadfæstet bl.a. ved lov af 24. juli 1990 [22]. Ved denne lov — hvis hjemmel var artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 857/84 — blev delstaterne under bestemte forudsætninger bemyndiget til at yde enhver producent, der var villig til helt eller delvist at ophøre med mælkeproduktionen, en godtgørelse på 1,60 DEM pr. kg. Virkningen af denne aktion oversteg myndighedernes forventninger, således at de overskydende frigivne mængder ved en bekendtgørelse (»Verwaltungsvorschrift«) fra delstaten [23] blev tilbudt de øvrige producenter mod betaling af den godtgørelse, som var blevet udbetalt til de producenter, der ophørte, dvs. 1,60 DEM pr. kg.

Det præjudicielle spørgsmål

26. Under retsmødet den 19. marts 1996 besluttede Bundesfinanzhof, VII Afdeling, at udsætte den af sagsøgeren mod Hauptzollamt Trier (jf. ovenfor, punkt 6) anlagte ankesag og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 4, stk. 1, jf. artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3950/92, hvorved en del af de referencemængder, der var tildelt

18 — BGBl. 1992 I, s. 845.

19 — BGBl. 1990 I, s. 1334.

20 — BGBl. 1993 I, s. 1659.

21 — Gesetz über die Gewährung einer Vergütung für die Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt (lov om udbetaling af en godtgørelse for ophør med mælkeproduktion til fællesmarkedet), BGBl. 1984 I, s. 942.

22 — BGBl. 1990 I, s. 1470.

23 — Tildeling af en godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktionen med henblik på markedsføring og om tildeling af supplerende referencemængder ved leverance, bekendtgørelse fra Ministeriet for Land- og Skovbrug samt Vinavl i Delstaten Rheinland-Pfalz, MinBl. Rheinland-Pfalz 1991, s. 163.

producenterne, og som blev suspenderet ved artikel 5c, stk. 3, litra g), i forordning (EØF) nr. 804/68 — som ændret ved forordning (EØF) nr. 816/92 — blev definitivt nedskåret uden betaling af nogen godtgørelse, og uden at de af producenten erhvervede referencemængder i det mindste blev undtaget fra nedskæringen, forenelige med Fællesskabets retsorden, navnlig princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning?«

27. Det drejer sig altså om, hvorvidt bestemte forskrifter i forordning nr. 3950/92 [24], hvorved inddragelsen af de 4,5% af de indtil da midlertidigt suspenderede individuelle referencemængder i medlemsstaternes samlede mængder ophørte, er forenelig med de af fællesskabsretten beskyttede grundlæggende principper. Tiltaget medførte i praksis en endelig nedsættelse af kvoterne for producenterne, og den blev ikke udlignet.

28. Som muligt grundlag for forordningens ugyldighed er der såvel i forelæggelseskendelsen som i indlæggene fra de berørte gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed, ligebehandlingsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

29. Med hensyn til princippørgsmålet er der i Domstolens dom af 15. april 1997 i sagen Irish Farmers Association m.fl. [25] (herefter »Irish Farmers-dommen«) givet et brugbart svar. I denne dom blev den her relevante nedsættelse af de individuelle kvoter med 4,5% behandlet. Domstolen foretog da en grundig undersøgelse af de anførte foranstaltninger med hensyn til princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet samt ligebehandlingsprincippet. Dens konklusion var, at den ikke fandt noget, der kunne påvirke gyldigheden af foranstaltningen.

30. Bundesfinanzhof, VII Afdeling, ønskede dog at fastholde sin ret til at forelægge et præjudicielt spørgsmål. I den anledning har den ved skrivelse af 30. juli 1997 anført følgende:

»Retten har i forelæggelseskendelsen ligeledes rejst spørgsmålet, om der ved den foretagne konvertering af suspensionen af en del af de tildelte referencemængder til en permanent nedsættelse uden godtgørelse ikke i det mindste burde være gjort undtagelse for de supplerende referencemængder, som producenterne (på grundlag af tildelinger fra delstaterne) havde erhvervet. Dette spørgsmål har Domstolen ikke behandlet i sin dom af 15. april 1997 i sag C-22/94 ... Navnlig på grund af den påberåbte særlige beskyttelse

24 — Som ændret ved forordning nr. 1560/93.

25 — Sag C-22/94, Sml. I, s. 1809.

af ejendomsretten og beskyttelsen af den berettigede forventning, sagsøgeren har gjort gældende med hensyn til de erhvervede supplerende mælkekvoter på 67 000 kg, som han havde erhvervet ved tildeling fra delstaten, har retten set sig nødsaget til at fastholde sin anmodning om en præjudiciel afgørelse.«

31. Den nationale retsinstans begrænser således rækkevidden af det oprindelige spørgsmål ved indholdet af den sidste bisætning i spørgsmålet (»uden at de af producenten erhvervede referencemængder i det mindste blev undtaget fra nedskæringen«) og erkender dermed stiltiende, at der i øvrigt er givet et dækkende svar i Irish Farmers-dommen.

32. I betragtning heraf ville man kunne formulere det præjudicielle spørgsmål således: Er det på baggrund af Irish Farmers-dommen på nogen måde af betydning, at en del af referencemængderne, som er genstand for den endelige procentuelle nedskæring, er erhvervet senere? Efter min opfattelse bør dette spørgsmål besvares benægtende.

33. For det første udgør den omstændighed, at en del af den undersøgte kvote i den foreliggende sag er erhvervet efter den oprindelige tildeling, ikke i sig selv noget nyt aspekt. Af undersøgelsen i forbindelse med forelæggelseskendelsen fra High Court of Ireland, som danner udgangspunkt for Irish Farmers-sagen, fremgår, at der ved beregningen af referencemængderne for de enkelte sagsøgende producenter i hovedsagen, for hvem der var fastsat en nedsættelse på 4,5%, ikke kun var taget hensyn til de først (for produktionsåret 1984/85) tildelte mængder, men tillige til de mængder, der efterhånden var blevet »opkøbt« (»purchased«) af producenterne. Således havde Michael Slattery fra 1988 til 1992 »opkøbt« en mælkekvote på i alt 2 862 gallons, som stammede fra en national omstruktureringsplan for mælk. Nedsættelsen omfattede ligeledes f.eks. den mælkekvote på 2 000 gallons, som Milk Quota Appeals Tribunal havde tildelt John Corbett, en intervenient i hovedsagen, for produktionsåret 1992/93. Omvendt omfattede nedsættelsen ikke de mængder, som af forskellige producenter var »forpagtet« (»taken on lease«), da der i dette tilfælde blev foretaget en nedsættelse i bortforpagterens kvote.

34. For det andet kan det, som allerede anført (jf. ovenfor, punkt 3), ikke siges, at sagsøgeren har *opkøbt* tillægskvoten på ca. 67 000 kg af staten. Han har snarere udnyttet den mulighed, som delstaten gav ham, til at få overdraget en bestemt referencemængde, der stammede fra andre producenter, som hellere ville ophøre med produktionen mod at få udbetalt en godtgørelse, således at han skulle betale staten netop den godtgørelse, staten havde måttet betale den ophørende producent, nemlig 1,60 DEM pr. kg. Under disse omstændigheder siger det sig selv, at sagsøgeren med hensyn til den anførte supplerende referencemængde var omfattet af de samme begunstigelser og indskrænkninger, som den producent, der opgav kvoterne, var omfattet af. Der er således ingen grund til at anvende nogen anden retlig ordning på de

mængder, med hvilke sagsøgeren i produktionsåret 1990/91 fik forhøjet sin oprindelige kvote.

35. I tilslutning til de forudgående bemærkninger ville det være mig muligt til løsning af den foreliggende sag at anføre begrundelsen i den allerede ofte anførte Irish Farmers-dom, som — da der ikke er sondret mellem de forskellige typer af erhvervelse af referencemængderne — finder anvendelse på enhver, i sin fulde ordlyd. Efter min opfattelse ville det dog alligevel være hensigtsmæssigt at undersøge det forelagte spørgsmål med hensyn til den retlige beskaffenhed af de individuelle referencemængder eller kvoter.

Mælkekvoternes retlige beskaffenhed

36. De gamle romere opfattede ejendomsretten som en så umiddelbar og intensiv rådighed over genstanden, at den blev ligestillet med selve genstanden. I vore dage drejer forretninger sig for en stor dels vedkommende om ting, hvor det ikke handler om genstande i egentlig forstand. Da de er opstået for at opfylde en bestemt økonomisk og samfundsmæssig funktion, er de mere afhængige af de retsregler, hvorved de er tilvejebragt og opretholdes, end enhver anden genstand. Man kan f.eks. nævne erhvervsmæssige patenter. For at beskytte de erhvervsmæssige resultater og på den måde stimulere opfindelser, indfører lovgiver et nyt retsbegreb og fastlægger dets indhold — fortrinsvis — i overensstemmelse med det dermed tilsigtede formål. Lovgiver gør dette vel vidende, at den økonomiske dynamik vil sørge for at afdække de juridiske aspekter i forbindelse med det nye retsbegreb, som hverken var forudset eller sandsynligvis var til at forudse. Derefter påhviler det igen lovgiver eller — i givet fald — domstolene ved en nærmere præcisering af grænserne at afpasse denne fremmedartede nyskabning efter retsforholdene.

37. Således forholder det sig efter min opfattelse med de såkaldte mælkekvoter. Fællesskabslovgiver må have tænkt, at det må være muligt at fastsætte bestemmelser for dette retsbegreb, der helt var i samklang med det, der var formålet med retsbegrebet, nemlig at regulere mælkeproduktionen i Fællesskabet, og dermed at overlade til de enkelte medlemsstater at løse de mangeartede privatretlige problemer, som indførelsen af det nye system nødvendigvis ville medføre. Da fællesskabslovgiver var sig rækkevidden af den nye ordning bevidst, fastsatte man dog to vigtige betingelser: kvoteordningens midlertidige karakter og bindingen af kvoterne til mælkeproduktion. Begge tabte lidt efter lidt terræn. Den første betingelse på grund af de gentagne forlængelser, som kvoteordningen fra 1984 til i dag har været underlagt; den anden betingelse fordi medlemsstaterne fik større og større kompetence til at overføre referencemængder uden tilknytning til jord. Fra den 1. april 1993 kunne medlemsstaterne endda under bestemte forudsætninger tillade »overdragelser af referencemængder mellem

producenter fra bestemte kategorier uden overdragelser af den tilsvarende jord« (jf. ovenfor, punkt 20).

38. De nationale lovgivere har udnyttet denne mulighed meget forskelligt. Hvor der i England siden indførelsen af systemet har udviklet sig et sandt »kvotemarked«, tillader den franske ordning end ikke den i artikel 6 i forordning nr. 3950/92 fastsatte midlertidige afståelse [26]. I forbindelse med denne retlige opsplitning og ustabilitet er det ikke mærkeligt, at kvalifikationen af mælkekvoterne fra de nationale retters side rækker lige fra »immateriel genstand af økonomisk værdi« [27], eller endog »immateriel genstand egnet til udlejning, bortforpagtning eller afhændelse, og med den egenskab, at besiddelsen af den udgør en subjektiv rettighed« [28], til mere beskedne kvalifikationer som »administrativ kvotering af produktionen« [29] eller endog »støtteberettiget afgiftsretlig begunstigelse« [30]. I doktrinen er der allerede opstået tvivl om, hvorvidt det ved kvoter drejer sig om en rørlig eller urørlig ting [31], eller om selve kvoten, og ikke den af beskyttelsen derigennem opnåede mælkeproduktion, kan stilles som tinglig sikkerhed [32].

Domstolen har tendens til at behandle afgrænsningen af kriterierne for formuerets-positioner med ubeslutsomhed og begrænset til delområder, og denne indstilling kan i det mindste delvist begrundes med den splittelse i teorien, som fællesskabsbestemmelserne, navnlig på det privatretlige område, skaber i medlemsstaternes retsordener [33].

39. Mens kvoteordningens relative tidsmæssige stabilitet bidrager til, at der opstår en vis retssikkerhed, styrker svækkelsen af betingelserne for overdragelse de erhvervsdrivendes legitime forestilling om kvoten som en genstand med en egen værdi. Trods den store forskellighed mellem de enkelte nationale retsordener er jeg derfor af den opfattelse, at mælkekvoterne på nuværende tidspunkt skal anses for ægte immaterielle formuegoder. Da de er opstået med det

26 — Jf. i den forbindelse H. Gehrke: »Wie gemeinsam is die Gemeinsame Agrarpolitik? — Zur Ausführung der EG-Regeln für die Übertragung von Milchquoten in England und Wales, Frankreich und Deutschland«, *European Review of Private Law*, 1995, s. 21-52.

27 — »Valuable intangible asset«, dommer Murphy i Lawlor v. The Minister for Agriculture and Others, *ILRM*, 1988, s. 400.

28 — »Bene immateriale, succettibile di affitto o cessione, la cui titolarità costituisce posizione de diritto soggettivo«, Tribunale di Parma, dom af 16.12.1993, trykt i *Dir. e giur. agr. e dell'amb.*, 1994, s. 112.

29 — »Contingentement administratif de la production«, H. Savoie, »Quotas laitiers, procédures administratives et droit de propriété: trois décisions récentes du Conseil d'État«, *Revue de Droit rural*, nr. 231, marts 1995, s. 113 ff.

30 — Bundesgerichtshof, kendelse af 19.7.1991, trykt i *Agrarrecht*, 1991, s. 344.

31 — Jf. i den forbindelse A. Bernard, »Les quotas laitiers, meubles ou immeubles?«, *Revue de Droit rural*, nr. 150, februar 1987, s. 49 ff.

32 — Jf. f.eks. J. M. de la Cuesta: »Aspectos jurídico-privados de la llamada cuota lechera«, *Revista de Derecho Privado*, 1988, s. 1967 ff.

33 — Dette fremgår af, at Domstolens praksis i forhold til de nationale retter udviser visse strukturmangler (for Tysklands vedkommende se Th. Schilling, »Eigentum und Marktordnung nach Gemeinschafts- und nach deutschem Recht«, *EuGRZ*, 1998, s. 189).

formål at regulere mælkemarkedet, bør deres indhold derfor bestemmes under hensyntagen til dette formål, som stadig er grundlaget for deres eksistensberettigelse.

40. Derfor bør man efter min opfattelse ved prøvelsen af gyldigheden af de foranstaltninger, der er truffet inden for rammerne af denne mælkemarkedsordning lægge særlig vægt på nødvendigheden af foranstaltningerne og på, at de er forholdsmæssige under hensyn til det reguleringsformål, som er tillagt dem. Konklusionerne efter en sådan prøvelse kan derefter anvendes på enhver indehaver af en referencemængde, uanset på hvilken måde den er tildelt (eller, om man vil, er erhvervet).

41. Sagt på en anden måde: Mælkekvoternes formueretlige karakter kan — selv om der for så vidt kan tillægges dem en større dynamik i forretningslivet, såfremt deres indehavers subjektive rettigheder samtidig beskyttes — ikke prioriteres højere end markedsordningens hovedformål. De erhvervsdrivende, som handler med disse kvoter (ved hjælp af de forskellige i henhold til de nationale retsordener tilladte retshandler), må man aldrig glemme, at når det kommer til stykket, drejer det sig for så vidt angår disse kvoter, fra de blev indført, og når henses til deres formål, om instrumenter til en midlertidig regulering af markedet med de risici og den usikkerhed, dette medfører. Det betyder naturligvis ikke, at lovgiver kan råde helt ubegrænset over referencemængderne. Det betyder derimod ved undersøgelsen af gyldigheden af enhver reguleringsforanstaltning, som f.eks. nedsættelsen af de afgiftsfrie mængder med 4,5%, at for at en sådan kan kvalificeres som ekspropriation, skal mælkekvoternes indre sammenhæng for markedets regulering tages i betragtning. I økonomisk henseende kan det måske siges, at interventionsforanstaltninger, som udmønter sig i en kvote, over for de erhvervsdrivende, der er indehavere af dem, udgør en yderligere udnyttelsesrisiko, som er nært knyttet til markedssituationen. Denne risiko skal den erhvervsdrivende påtage sig, selv om det kun er med den beskyttelse for øje, systemet giver ham gennem en mindsteprisgaranti.

42. Mælkekvoten udgør således et markedsinterventionsinstrument, som i retsforhold er blevet forvandlet til et formuegode. Indholdet af dette instrumentale gode er naturligvis forskelligt i henhold til de forskellige nationale retsordener. Nogle af disse vil kræve en stærkere binding mellem kvoten og jord eller vil gøre afhændelsen deraf afhængig af bestemte forudsætninger. Kvoten mister dog ikke sin formuekarakter i den forbindelse — ligesom dette heller ikke er tilfældet ved skydevåben eller beriget uran trods disses begrænsede overdragelighed. Ved de nævnte forudsætninger lykkes det dog kun delvist at hindre, at der opstår »kvotemarkeder«.

43. Den løsning, jeg foreslår, afspejler efter min mening ikke kun den økonomiske realitet på bedste måde, men den tillader også en så vidt muligt rimelig beskyttelse af de subjektive rettigheder. At »ejendomsretten, således som den er sikret i Fællesskabets retsorden, ikke indebærer en ret til økono-

misk at udnytte en fordel — som f.eks. referencemængder, der er tildelt i henhold til en fælles markedsordning — *som ikke stammer fra* den pågældendes *ejendom* eller erhvervsmæssige virksomhed« [34], kan i dag ikke gøres gældende med så stor vægt som dengang. Det ser ud til, at Domstolen ser sådan på det, når den ikke har gentaget det citerede afsnit i den senere Irish Farmers-dom. Modsat det, der var tilfældet i tidligere sager, blev anbringenderne deri om en tilsidesættelse af ejendomsretten ikke afvist ved, at kvoterne blev nægtet formueretlig karakter. Tværtimod hedder det i Irish Farmers-dommen udtrykkeligt, at »konverteringen til en definitiv nedsættelse uden godtgørelse ikke [kan] berøre *en sådan* [ejendoms-]*rettigheds egentlige indhold*, da de irske producenter har kunnet fortsætte med at udøve deres virksomhed som mælkeproducenter« [35]. Denne konstatering viser, at Domstolen har truffet beslutning om at behandle den retlige problematik i forbindelse med interventionsforanstaltninger, f.eks. mælkekvoter på det område, der er deres, nemlig på det ejendomsretlige område. Det skal altså blot endnu en gang siges klart.

44. Jeg vil ikke slutte disse indledende bemærkninger uden at henvise til, at mælkekvoteordningen ikke kun er nyttig som instrument til at stabilisere markedet, men også tjener vigtige omstruktureringsformål.

Indledende spørgsmål: gyldigheden af den nationale ordning vedrørende overførelse af kvoter

45. Under retsmødet ytrede Kommissionen for det første tvivl om den fællesskabsretlige gyldighed af de tyske bestemmelser i bekendtgørelsen, i henhold til hvilke det blev tilladt at erhverve bestemte kvoter, der var blevet frigivet ud over det fastsatte mål (jf. ovenfor, punkt 25). I artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 857/84 var der dog hjemmel til at betale en godtgørelse med henblik på at fremme endeligt ophør med mælkeproduktion, men den — ved en administrativ bekendtgørelse fra ministeriet indførte — overførelse af kvoter ved betaling af et tilsvarende beløb havde aldrig været sikret retligt. Den omhandlede ordning havde formelt hjemmel i artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning nr. 857/84, ifølge hvilken medlemsstaterne for at gennemføre omstruktureringen af mælkeproduktionen kan yde producenter kvoter. Kommissionen er af den opfattelse, at omstruktureringsformål ikke bør forfølges ved, at man pålægger dem, der har brugsretten i forbindelse med denne målsætning, betalinger. Under disse omstændigheder kan sagsøgeren ikke gøre nogen argumenter gældende mod fællesskabsinstitutioner, som er baseret på aktionen for at erhverve yderligere kvoter, fordi denne aktion åbenbart ikke er omfattet af fællesskabsretten.

46. Jeg anser dog ikke den — i givet fald foreliggende — ugyldighed af de nævnte overførelsesforanstaltninger så åbenbar, at

34 — Dom af 22.10.1991, sag C-44/89, Von Deetzen II, Sml. I, s. 5119, præmis 27, og af 24.3.1994, sag C-2/92, Bostock, Sml. I, s. 955, præmis 19 (min fremhævelse).

35 — Sml. 1997 I, s. 1840, præmis 29 (min fremhævelse).

den skal fastslås i forbindelse med denne sag, uden at de berørte, navnlig Forbundsrepublikken Tyskland, i den forbindelse overhovedet er blevet hørt. Efter min opfattelse kan der af ordlyden i artikel 4 i forordning nr. 857/84 ikke udledes noget absolut forbud med det indhold, at der i henhold til bestemmelsens stk. 1, litra c), ikke må tildeles kvoter mod betaling, som tidligere i henhold til stk. 1, litra a) — dvs. i forbindelse med en aktion, hvorved det endelige ophør med produktionen efter ønske fra producenterne bliver gjort lettere for dem — er blevet overført til den nationale reserve. I hvert fald vil jeg i forbindelse med den følgende undersøgelse i betragtning af, at den løsning (se ovenfor, punkt 40), som jeg foreslår, netop består i at anvende de samme retlige bestemmelser på supplerende erhvervelser og på de kvoter, der fra begyndelsen er blevet tildelt, tage udgangspunkt i den antagelige hypotese, at de nationale bestemmelser, der lå til grund for erhvervelsen af kvoterne, var forenelige med de på det tidspunkt gældende EF-regler.

47. Jeg vil nu undersøge de principper, som efter den nationale rets og sagsøgerens vurdering kunne være blevet tilsidesat på grund af den omhandlede definitive nedsættelse.

Tilsidesættelse af princippet om ejendomsretten

48. Efter fast praksis kan ejendomsretten ikke gøre krav på en uindskrænket gyldighed, men skal ses i sammenhæng med sin funktion i samfundet. Udøvelsen af ejendomsretten kan derfor underkastes begrænsninger, navnlig inden for rammerne af en fælles markedsordning, forudsat at sådanne begrænsninger er i virkelig overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og ikke, når henses til det forfulgte formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve ejendomsrettens kerne [36].

49. Den på grundlag af forordning nr. 3950/92 gennemførte definitive nedsættelse af referencemængderne med 4,5% uden godtgørelse, uanset på hvilken måde de er erhvervet, er utvivlsomt i overensstemmelse med de formål, Fællesskabet forfølger inden for rammerne af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, nemlig en stabilisering af markedet og en reduktion af det strukturelle overskud. Dette blev på ny fastslået i 17. betragtning til forordning nr. 3950/92. I øvrigt har ingen af parterne for Domstolen bestridt, at de omhandlede foranstaltninger faktisk forfulgte et formål i almenhedens interesse.

50. Det mangler herefter at blive undersøgt, om den besluttede nedsættelse ikke udgør et

36 — Dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 15, af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 18, af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 16 og 17, og af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 78.

— med hensyn til det forfulgte formål med stabilisering af markedet og reduktion af det strukturelle overskud — uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve ejendomsrettens kerne. Sagsøgeren gør, idet han fremlægger private statistikker, gældende, at mælkeprisen i Tyskland er faldet siden 1990. Alligevel fremgår det af officielle tal fra Kommissionen [37], at det strukturelle overskud af mælk og mejeriprodukter såvel på fællesskabsplan som i Forbundsrepublikken Tyskland i produktionsårene 1987 til 1996 holdt sig trods den anfægtede nedsættelse. Som følge af denne nedsættelse steg procentdelen af fællesskabsforbruget målt i produktion fra 84% til 90%, og de tilskudsberettigede smør- og skummetmælksblandinger (produkter egnet til oplagring) faldt med henholdsvis 10% og 16%. Trods bestræbelserne for en begrænsning fandt i 1993 60% af smørproduktionen og 92% af produktionen af skummetmælkspulver udelukkende på grund af fællesskabsstøtte afsætning i Fællesskabet. Samtidig gik de samlede nettoindtægter i de tyske virksomheder (som i fællesskabsområdet) på ingen måde tilbage på grund af gennemførelsen af den omhandlede definitive nedsættelse (produktionsåret 1992/93) indtil 1995, det sidste år, for hvilket der foreligger tal [38], men oplevede en stadig stigning. Under disse omstændigheder handlede Rådet efter min opfattelse inden for rammerne af det skøn, der tilkommer det til regulering af fællesmarkedsordningerne, når det traf beslutning om den nedsættelse, som vedrørte en lille del af producenternes kvoter (4,5%), der ikke udgjorde nogen trussel mod bedrifternes fortsatte eksistens. Denne konstatering understreges yderligere af, at de forskellige af fællesskabsinstitutionerne siden 1987 trufne foranstaltninger ikke har haft nogen negativ effekt på mælkeproducenternes indtægtsniveau.

51. Det samme gælder også for de producenter, som har gjort brug af den mulighed, de har fået gennem ordningen, til at forøge deres referencemængder mod en dertil svarende betaling. Disse producenter drager større fordel af den fælles markedsordning, navnlig af prisgarantien, samtidig med at deres forholdsmæssige bidrag til det strukturbetingede overskud inden for mælkesektoren øges. Det er således berettiget, at nedsættelserne af de samlede garantimængder skal gælde i samme omfang for dem som for andre producenter [39].

52. Herefter skal jeg afslutningsvis slå fast, at den definitive nedsættelse af producenternes kvoter med 4,5% uden godtgørelse under de foreliggende omstændigheder ikke udgør en krænkelse af ejendomsretten.

37 — Hentet fra CRONOS, Eurostat.

38 — Overtaget fra RICA, Kommissionens GD VI.

39 — Rettens dom af 13.7.1995, forenede sager T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 og T-477/93, O'Dwyer m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 2071, præmis 127.

Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

53. I sin faste praksis har Domstolen fastslået følgende: »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 ... Dette gælder navnlig på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation« [40]. I en lignende sammenhæng udtaltes, at »anvendelsesområdet for princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke [må] udvides i en sådan grad, at princippet generelt forhindrer, at en ny ordning kan finde anvendelse på de fremtidige virkninger af situationer, som er opstået under en tidligere ordning« [41].

54. I det foreliggende tilfælde er jeg af den opfattelse, at suspensionen af referencemængderne for 1992/93 uden godtgørelse og den permanente nedsættelse ved forordning nr. 1560/93 (jf. ovenfor, punkt 18) måtte påregnes af forudseende og påpasselige erhvervsdrivende. Efter udløbet af den i Rådets forordning nr. 775/87 fastsatte femårsperiode for den midlertidige suspension udstedte Rådet i henhold til forslag fra Kommissionen forordning nr. 816/92, som ikke forlængede den gradvist nedsatte godtgørelse. De suspenderede referencemængder blev fratrukket de samlede garantimængder, hvilket medførte en nedsættelse af de individuelle kvoter, og Rådet forbeholdt sig ret til at overveje kvoternes fremtid på baggrund af udviklingen på markedet. Derfor blev der kun givet producenterne løfte om, at den videre behandling af andelen på 4,5% af referencemængderne, ville blive overvejet, hvilket skete med forordning nr. 1560/93, hvorved der blev truffet beslutning om definitiv nedsættelse uden godtgørelse.

55. Jeg mener, at en forudseende og påpasselig mælkeproducent i tide kunne forvente denne nedsættelse af referencemængderne uden godtgørelse [42], da følgende faktorer forelå samtidig:

— I de fem forudgående år blev der ligeledes foretaget nedsættelser af store referencemængder.

— Producenterne fik udbetalt en gradvist nedsat godtgørelse på i alt 45,5 ECU pr. 100 kg.

40 — Dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 33.

41 — Dom af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 19.

42 — Til samme resultat kommer Retten også i dommen i sagen O'Dwyer m.fl. mod Rådet (anført i fodnote 39, præmis 54).

— Der blev i Fællesskabet stadig produceret overskudsmælk.

— Det i dok. KOM(91) 409 endelig udg. af 31. oktober 1991 [43] sammenfattede forslag fra Kommissionen gav den af Rådet valgte løsning fortrinsret.

I hvert fald udløb tillægsafgiftsordningen principielt den 31. marts 1992 (se ovenfor, punkt 13). Fornyelsen af den lå derfor inden for rammerne af Rådets vide skøn, således at ingen erhvervsdrivende kunne være helt sikker på, at den gældende ordning for tiden efter den 31. marts 1992 ville blive opretholdt.

56. Jeg er derfor af den opfattelse, at forordning nr. 3950/92, som ændret ved forordning nr. 1560/93, ikke udgør en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fordi den uden godtgørelse ændrer den midlertidige suspension af 4,5% af de individuelle referencemængder til en definitiv nedsættelse.

43 — EFT C 337, s. 35.

Såfremt det er resultatet for de tidligere tildelte kvoter, er der ingen grund til, at dette ikke også skulle gælde for de i produktionsåret 1990/91 erhvervede supplerende referencemængder. Som jeg allerede har anført (ovenfor, punkt 3 og 34), drejede det sig nemlig på det tidspunkt ikke om en erhvervelse af nyindførte referencemængder, men om overdragelse af allerede eksisterende kvoter, som staten havde frigivet mod betaling af en godtgørelse. De nye indehavere kunne ved erhvervelsen af disse kvoter kun stræbe efter at indtræde i den samme retsstilling som de producenter, der havde opgivet referencemængderne, og de havde derfor ingen grund til at antage, at der for de kvoter, som var erhvervet ved overdragelse, skulle anvendes andre bestemmelser end for de kvoter, der var tildelt fra begyndelsen.

Tilsidesættelse af princippet om ligebehandling

57. Efter sagsøgerens opfattelse kan den omhandlede nedsættelse for så vidt angår virkningen deraf ligestilles med delvist ophør med produktionen uden godtgørelse. For så vidt ville de pågældende producenter, navnlig de producenter, der har forhøjet deres kvote mod betaling, blive udsat for en mindre gunstig behandling end de øvrige, som ved deres erklæring om at være villige til at opgive produktionen havde modtaget en godtgørelse.

58. Den i traktatens artikel 40, stk. 3, andet led, fastsatte grundsætning om udelukkelse af enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet [44]. Følgelig kan den situation, som sagsøgeren er kommet i ved erhvervelse af tillægskvoten, sammenlignes med den situation, hvoraf den anførte nye kvote udledes, dvs. med den situation, som indehaveren af den opgivne kvote havde umiddelbart inden opgivelsen. Denne situation var for det første kendetegnet ved muligheden for midlertidigt at producere en bestemt mængde mælk, der var fritaget for tillægsafgiften, og således indirekte drage fordel af en garantipris, og for det andet ved kravet om tilpasning af interventionsordningen på markedet til formålet, navnlig at hindre situationer med et for stort udbud. Jeg vil nøjes med at slå fast, at der er intet, der adskiller disse muligheder og forpligtelser fra dem, som sagsøgeren nu har med hensyn til sin nye kvote, og som i øvrigt ligner dem, der følger af de fra begyndelsen tildelte referencemængder. Derfor har fællesskabslovgiver, når den omhandlede nedsættelse blev anvendt på alle referencemængder uden hensyn til, hvorledes de er erhvervet, samvittighedsfuldt overholdt princippet om ligebehandling.

59. Afgørelsen om, hvorvidt det økonomisk havde været en fordel at opgive produktionen og i stedet gøre krav på den af de tyske myndigheder tilbudte godtgørelse i stedet for at bibeholde referencemængderne med de heraf følgende fordele og ulemper eller endog at forhøje dem, er et rent personligt spørgsmål. Det var op til den enkelte producent at foretage en afvejning af den økonomiske fordel, der var knyttet til ophør med produktionen, mod de forretningsmæssige udsigter, der var for mælk inden for rammerne af den fælles markedsordning, som bl.a. var karakteriseret af de synspunkter, der tidligere er anført under behandlingen af beskyttelsen af den berettigede forventning, dvs. muligheden for at vurdere en nært forestående nedsættelse af garantimængderne.

60. Herefter er jeg af den opfattelse, at anbringendet om en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling ikke bør tages til følge.

Andre påberåbte principper

61. Sagsøgeren gør endvidere gældende, at der er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og af princippet om begrundelsespligt for bestemte retsakter fra institutionerne (EF-traktatens artikel 190) såvel som misbrug af skønsmæssige beføjelser. Således som det er formuleret, dækker det første og det tredje af disse anbringender —

44 — Jf. bl.a. dom af 19.3.1992, sag C-311/90, Hierl, Sml. I, s. 2061, præmis 18.

med hensyn til den med disse anbringender påberåbte tilsidesættelse af beskyttelsen — det, der er blevet anført i forbindelse med ejendomsrettens ukrænkelighed og princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning. Med hensyn til disse tre anbringender tillader jeg mig i øvrigt at henvise til mit tidligere nævnte forslag til afgørelse i Irish Farmers-sagen. Jeg er endvidere af den opfattelse, at undladelsen af en udtrykkelig begrundelse for foranstaltningerne vedrørende en nedsættelse uden godtgørelse — når de undersøges i deres sammenhæng — ikke fratog sagsøgeren en effektiv mulighed for at gøre sine rettigheder gældende og heller ikke forhindrer Domstolen i at udøve sin judicielle kontrol. Jeg vil dog henvise til, at særegenhederne i lovgivningsproceduren i Fællesskabet og kravene med hensyn til princippet om gennemskuelighed mere og mere kræver særlig omhu og stor nøjagtighed ved begrundelsen af generelle retsakter, som har umiddelbar virkning for privatpersoners formueforhold.

Forslag til afgørelse

62. På grundlag af det foregående foreslår jeg Domstolen at besvare det af Bundesfinanzhof stillede præjudicielle spørgsmål således:

»Gennemgangen af sagen har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 4, stk. 1, sammenholdt med artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992, selv om denne bestemmelse ikke omfatter den midlertidigt suspenderede del på 4,5% af referencemængderne i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 775/87, som ændret, og ikke har fastsat bestemmelse om betaling af en godtgørelse til disse producenter, uden at sondre mellem de forskellige måder, på hvilke de nævnte referencemængder er erhvervet.«