FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 7 juli 1998 *

1. I detta mål ställer Bundesfinanzhof en tolkningsfråga till domstolen avseende giltigheten av förordning (EEG) nr 3950/92 [1] och särskilt av den bestämmelse genom vilken de successiva tillfälliga indragningarna av en del av de avgiftsfria individuella referenskvantiteter som dittills hade tillerkänts mjölkproducenterna (*"mjölkkvoter"*) omvandlades till en definitiv minskning utan ersättning.

Bakgrund samt förfarandet vid den nationella domstolen

2. Sökanden i förfarandet vid den nationella domstolen, Stefan Demand, är boskapsuppfödare och ägnar sig åt mjölkproduktion i Raversbeuren i Rheinland-Pfalz.

3. Under perioden 1990/1991 hade Stefan Demand höjt sin ursprungliga kvot med 67 784 kg mjölk per år. Denna höjning ägde rum inom ramen för nationella åtgärder (se punkt 25 nedan) som genomfördes i syfte att minska de individuella referenskvantiteterna. Varje producent som var villig att definitivt lägga ned sin mjölkproduktion erbjöds en ersättning som uppgick till 1,60 DM per kg av den berördes garantikvantitet. Eftersom detta resulterade i en högre kvantitet än den som ursprungligen avsågs (400 000 ton) erbjöd de tyska myndigheterna överskottet till de producenter som önskade höja sina respektive kvoter mot betalning av ett belopp som motsvarade den ersättning som utgavs av staten vid denna tidpunkt, det vill säga 1,60 DM per kg.

4. I december 1993 bekräftade Hauptzollamt Trier, det nationella organ som var behörigt att tillämpa systemet med tilläggsavgifter, den minskning om 4,74 procent av Stefan Demands individuella referenskvantitet för perioden, som mejeriet Erbeskopf eG i Thalfang tillämpade från april samma år. Denna procentsats följde av en hopslagning av den minskning som fastställs i förordning nr 3950/92 (4,5 procent) och ytterligare en minskning (0,24 procent), som regleras i nationella bestämmelser (se punkt 22 nedan) och som inte är omtvistad. Stefan Demands kvot minskade sålunda från 165 503 kg till 157 658 kg per år.

5. Stefan Demand väckte talan mot Hauptzollamts besked. Härvid gjorde han i huvudsak gällande att det hade skett en kränkning

* Originalspråk: spanska.

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

av hans grundläggande äganderätt, liksom av icke-diskrimineringsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar. Finanzgericht Rheinland-Pfalz ogillade talan samtidigt som det ställde sig avvisande till att i enlighet med sökandens anhållan rikta en begäran om förhandsavgörande till domstolen.

6. Stefan Demand har då i sista instans vänt sig till Bundesfinanzhof, vid vilken det återigen har ifrågasatts huruvida förordning nr 3950/92 är förenlig med gemenskapsrätten, i den mån som denna förordning leder till att indragningen av en del av producenternas referenskvantiteter omvandlas till en definitiv minskning utan rätt till ersättning.

7. Innan denna fråga analyseras krävs en beskrivning av bestämmelserna om systemet med tilläggsavgifter, som i syfte att kontrollera överskottsproduktionen har införts i den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter.

Tillämplig lagstiftning

Gemenskapslagstiftning

8. För att minska den bristande balansen mellan utbud och efterfrågan på mjölk och mjölkprodukter, liksom de därav följande strukturella överskotten, ändrades den gemensamma organisationen av marknaden genom fastställandet av en tilläggsavgift i förordning (EEG) nr 856/84, [2] som under vissa omständigheter skulle betalas utöver den redan existerande så kallade "medansvarigavgiften". Denna nya kontrollmekanism som har varit tillämplig sedan den 2 april 1984 förutsatte en fördelning av individuella referenskvantiteter mellan gemenskapens mjölkproducenter som grundade sig på den totala kvantitet som tillerkändes de respektive medlemsstaterna, med undantag för den kvantitet som förbehölls gemenskapsreserven, som hade upprättats för att ta hänsyn till de speciella behoven hos några medlemsstater och vissa producenter.

9. Om producenterna överskred referenskvantiteten uppstod en skyldighet för dem att betala en motsvarande tilläggsavgift på åtminstone 75 procent av referenspriset. Tilläggsavgiften syftade till att finansiera den kostnad som uppkom vid saluföringen av dessa överskott.

10. De allmänna tillämpningsföreskrifterna för detta system med tilläggsavgifter fastställdes av rådet i förordning (EEG) nr 857/84. [3] I dessa föreskrifter föreskrevs bland annat en möjlighet för medlemsstaterna att upprätta

2 — Rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95).

3 — Rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 (EGT L 90, s. 13).

nationella reserver av referenskvantiteter för att ta itu med den speciella situationen för några av sina producenter.

11. Systemet med tilläggsavgifter fastställdes för en period på fem år. De åtgärder som ursprungligen föreskrevs var emellertid inte tillräckliga för att uppnå en balans mellan utbud och efterfrågan på mjölk och mjölkprodukter. Gemenskapernas institutioner vidtog därför nya åtgärder för att förstärka detta system, framför allt ersättning för nedläggning av produktionen [4] och minskning eller tillfällig indragning av de totala garantikvantiteterna för mjölk. Den sistnämnda typen av åtgärd som är föremål för denna talan medför automatiskt en enhetlig minskning eller tillfällig indragning av producenternas individuella referenskvantiteter.

12. I enlighet med förordningarna (EEG) nr 1335/86 och 1343/86 [5] minskades de totala garantikvantiteterna med 2 procent för perioden 1987/1988 och med 1 procent för perioden 1988/1989, utan att producenterna beviljades ersättning. Förutom denna definitiva minskning föreskrevs det i förordning (EEG) nr 775/87 [6] om en tillfällig indragning av en del av varje referenskvantitet, vars sammanlagda belopp skulle uppgå till 4 procent av de totala garantikvantiteterna för perioden 1987/1988 och 5,5 procent för perioden 1988/1989. En ersättning med 10 ECU per 100 kg för varje period beviljades som kompensation för denna tillfälliga indragning av en procentuell andel av kvoterna.

13. Under år 1988 beslutades det att systemet med tilläggsavgifter skulle förlängas till den 31 mars 1992. [7] I enlighet med artikel 1 i förordning (EEG) nr 1111/88 [8] bibehölls samtidigt den tillfälliga indragningen med 5,5 procent av de totala kvantiteterna, som fastställts i förordning nr 775/87, och denna indragning förlängdes till tre på varandra följande perioder på tolv månader (1989/1990, 1990/1991 och 1991/1992). Dessutom föreskrevs det även i fortsättningen i artikel 1.2 i förordning nr 1111/88 att indragningen skulle ersättas, men genom direkt betalning av en gradvis minskande ersättning, som uppgick till 8 ECU per 100 kg för perioden 1989/1990, 7 ECU per 100 kg för perioden 1990/1991 och 6 ECU per 100 kg för perioden 1991/1992.

14. I förordning (EEG) nr 3879/89 [9] fastställdes en ny minskning om 1 procent av de totala garantikvantiteterna utan någon ersättning, vilket syftade till att höja gemenskaps-

4 — Denna åtgärd infördes genom rådets förordning (EEG) nr 1336/86 av den 6 maj 1986 om fastställande av en ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktionen (EGT L 119, s. 21).

5 — Rådets förordning (EEG) nr 1335/86 av den 6 maj 1986 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 119, s. 19; svensk specialutgåva, område 3, volym 20, s. 213) och rådets förordning (EEG) nr 1343/86 av den 6 maj 1986 om ändring av förordning (EEG) nr 857/84 (EGT L 119, s. 27).

6 — Rådets förordning (EEG) nr 775/87 av den 16 mars 1987 om tillfällig indragning av en del av de referenskvantiteter som avses i artikel 5c.1 i förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 78, s. 5).

7 — Denna förlängning fastställdes i rådets förordning (EEG) nr 1109/88 av den 25 april 1988 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 110, s. 27; svensk specialutgåva, område 3, volym 26, s. 154).

8 — Rådets förordning (EEG) nr 1111/88 av den 25 april 1988 om ändring av förordning (EEG) nr 775/87 (EGT L 110, s. 30).

9 — Rådets förordning (EEG) nr 3879/89 av den 11 december 1989 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 378, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 6).

reserven. I enlighet med förordning (EEG) nr 3882/89 [10] minskades procentsatsen för de tillfälligt indragna totala kvantiteterna från 5,5 procent till 4,5 procent, för att inte förändra de referenskvantiteter som inte hade dragits in. I enlighet med förordning nr 3882/89 höjdes också den ersättning som har fastställts i förordning nr 1111/88 till 10 ECU per 100 kg för 1989/1990, 8, 5 ECU per 100 kg för 1990/1991 och 7 ECU per 100 kg för 1991/1992. Denna höjning syftade till en fortsatt utbetalning till producenterna av det belopp som grundade sig på indragningen med 5,5 procent.

15. Gemenskapernas institutioner antog under år 1991 förordning (EEG) nr 1630/91, [11] i vilken ytterligare en minskning med 2 procent av de totala garantikvantiteterna fastställdes. I detta fall fastställdes en ersättning för minskningen i förordning (EEG) nr 1637/91. [12]

16. För att förlänga systemet med tilläggsavgifter med ytterligare ett år (från den 1 april 1992 till den 31 mars 1993) antog rådet senare förordning (EEG) nr 816/92, [13] i väntan på att reformåtgärder skulle antas inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (nedan kallad GJP). För att produktionskontrollen skulle få fortsätta under denna period, fastställdes i förordningen en möjlighet för kommissionen att föreslå att det mot ersättning skulle ske en minskning av den totala garantikvantiteten. Syftet var att fullfölja de saneringsansträngningar som hade satts i gång. Dessutom fastställdes de totala garantikvantiteterna utan hänsyn till den i enlighet med förordning nr 775/87 tillfälligt indragna procentsatsen på 4,5 procent av referenskvantiteten, vars framtid rådet definitivt skulle fatta ett beslut om inom ramen för GJP-reformen.

17. Övergångssituationen under år 1992 upphörde i och med antagandet av förordning nr 3950/92, vars giltighet har ifrågasatts i detta mål, och genom vilken tillämpningen av systemet med tilläggsavgifter förlängs med sju år och existerande bestämmelser kodifieras i syfte att förenklas och klarläggas. I artikel 4 i denna förordning fastställs att de individuella referenskvantiteterna skall vara oförändrade i förhållande till motsvarande kvantiteter som gällde den 31 mars 1993, utan hinder för anpassningar som görs på det nationella planet inom ramen för varje medlemsstats totala kvantitet. Frågan om den tillfälliga indragningen med 4,5 procent av de individuella referenskvantiteterna avgjordes inte uttryckligen genom förordning nr 3950/92. Det skedde ett konkret fastställande av medlemsstaternas totala kvantiteter för perioden 1993/1994, dock med möjlighet till en senare anpassning genom förordning

10 — Rådets förordning (EEG) nr 3882/89 av den 11 december 1989 om ändring av förordning (EEG) nr 775/87 (EGT L 378, s. 6).

11 — Rådets förordning (EEG) nr 1630/91 av den 13 juni 1991 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 150, s. 19; svensk specialutgåva, område 3, volym 38, s. 8).

12 — Rådets förordning (EEG) nr 1637/91 av den 13 juni 1991 om fastställande av ersättning i samband med den minskning av referenskvantiteterna som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 och om ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion (EGT L 150, s. 30; svensk specialutgåva, område 3, volym 38, s. 10).

13 — Rådets förordning (EEG) nr 816/92 av den 31 mars 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 86, s. 83; svensk specialutgåva, område 3, volym 41, s. 183).

(EEG) nr 748/93, [14] enligt vilken kvantiteterna skulle bibehållas till den 31 mars 1993 och utökas med de kvantiteter som var att hänföra till den vid samma tidpunkt existerande gemenskapsreserven. De tillfälligt indragna referenskvantiteter som genom förordning nr 816/92 inte hade bibehållits för perioden 1992/1993 uteslöts följaktligen, genom förordning nr 748/93, från de totala garantikvantiteterna för perioden 1993/1994.

18. Anpassningen av de totala kvantiteterna för varje medlemsstat, som var tillämpliga under perioden 1993/1994, skedde genom antagandet av förordning (EEG) nr 1560/93. [15] Genom artikel 1 i denna förordning ändras artikel 3 i förordning nr 3950/92, där de totala kvantiteterna fastställs för varje medlemsstat, som i Tysklands fall var 27 764 778 ton. I andra övervägandet i ingressen till förordning nr 1560/93 uppges slutligen att den tillfälliga indragningen med 4,5 procent av de individuella referenskvantiteterna som skedde under år 1987, har omvandlats till en definitiv minskning, för vilken det inte fastställs någon form av ersättning.

19. Enligt artikel 6 i förordning nr 3950/92 får de individuella referenskvantiteter som de berättigade producenterna inte avser att utnyttja upplåtas för en tolvmånadersperiod. Denna bestämmelse ersätter medlemsstaternas begränsade behörighet att medge sådana tillfälliga överlåtelser som redan föreskrevs i förordning (EEG) nr 2998/87. [16]

20. Genom artikel 8 fösta stycket i förordning nr 3950/92 ges medlemsstaterna behörighet att från den 1 april 1993 tillåta "överlåtelse av referenskvantiteter [mellan vissa kategorier av producenter] utan motsvarande överlåtelse av mark". På grundval av objektiva kriterier skall sådana överlåtelser medges i vissa regioner.

Nationell lagstiftning

21. Den ovan beskrivna gemenskapsrättsliga regleringen tillämpades i Tyskland genom successiva ändringar av förordningen om garantikvantiteter för mjölk (Milch-Garantiemengen-Verordnung, nedan kallad MGV). I artikel 4.1 i MGV (i den version som följer av ändringen den 24 mars 1993) [17] stipuleras det att den individuella referenskvantiteten från och med den 1 april 1993 skall motsvara den kvot som har beviljats producenten fram till den 31 mars 1993, efter avdrag av de kvantiteter som fram till detta datum är föremål för indragning.

14 — Rådets förordning (EEG) nr 748/93 av den 17 mars 1993 om ändring av förordning (EEG) nr 3950/92 (EGT L 77, s. 16).

15 — Rådets förordning (EEG) nr 1560/93 av den 14 juni 1993 om ändring av förordning (EEG) nr 3950/92 (EGT L 54, s. 30; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 81).

16 — Rådets förordning (EEG) nr 2998/87 av den 5 oktober 1987 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 285, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 160).

17 — BGBl. 1993 I, s. 374.

22. Enligt artikel 4b.6 i MGV (efter ändringen den 2 april 1992) [18] skulle en indragning med 4,74 procent ske från och med den 1 april 1992 av de referenskvantiteter som fram till denna tidpunkt hade garanterats. Denna indragning var 0,24 procent högre än den indragning som hade fastställts genom förordning nr 3882/89 (se punkt 14 ovan), på grund av att tyska myndigheter tidigare beviljade särskilda referenskvantiteter för att kunna ta itu med speciella situationer. Det rör sig alltså om en nationell åtgärd, som inte omfattas av den fråga som Bundesfinanzhof har ställt.

23. Med tillämpning av gemenskapslagstiftningen (se ovan punkt 19 *in fine*) tillät MVG (i den version som följer av ändringen den 3 juli 1990) [19] tillfälliga överlåtelser av de referenskvantiteter som producenten inte hade utnyttjat, under vissa omständigheter och för tolvmånadersperioder.

24. Enligt den gemenskapsrättsliga regleringen (se punkt 20 ovan) medger MGV (efter ändringen den 24 september 1993) [20] att kvoter överlåts utan att det sker en överlåtelse av verksamheten.

25. De tyska myndigheternas åtgärder för att minska de individuella referenskvantiteterna (se punkt 3 ovan) vidtogs först med stöd av lagen av den 17 juli 1984 [21] och senare, särskilt, med stöd av lagen av den 24 juli 1990. [22] I enlighet med denna sistnämnda bestämmelse — som rättsligen grundade sig på artikel 4.1 a i förordning nr 857/84 — var förbundsländerna under vissa omständigheter behöriga att utge en ersättning på upp till 1,60 DM per kg till varje boskapsuppfödare som var villig att helt eller delvis lägga ner sin mjölkproduktion. Åtgärderna hade större framgång än vad myndigheterna hade förutsett, vilket ledde till att de överskjutande kvantiteter som hade frigjorts, i enlighet med en administrativ förordning som hade utfärdats av förbundsstaten, [23] erbjöds övriga producenter mot betalning av ett belopp som motsvarade den ersättning som hade beviljats de producenter som hade lagt ner sin verksamhet, det vill säga 1,60 DM per kg.

Tolkningsfrågan

26. Vid förhandlingen den 19 mars 1996, beslöt Bundesfinanzhofs sjunde avdelning vid vilken Stefan Demand hade väckt talan mot Hauptzollamt Trier (se punkt 6 ovan), att förklara målet vilande och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Är föreskriften i artikel 4.1 jämförd med artikel 3 första stycket i förordning (EEG)

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, BGBl. 1984 I, s. 942.

22 — BGBl. 1990 I, s. 1470.

23 — Gewährung einer Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt und Zuweisung von zusätzlichen Anlieferungs-Referenzmengen, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten, MinBl. Rheinland-Pfalz 1991, s. 163.

nr 3950/92 — varigenom åtgärden enligt artikel 5c.3 g i förordning (EEG) nr 804/68, i dess lydelse enligt förordning (EEG) nr 816/92, att tillfälligt dra in en del av producenternas referenskvantiteter har omvandlats till en bestående minskning av dessa referenskvantiteter utan att vare sig utge ersättning eller åtminstone undanta de referenskvantiteter som producenterna har förvärvat — förenlig med gemenskapens rättsordning, med särskilt beaktande av äganderätten, principen om likabehandling och principen om skydd för berättigade förväntningar?"

27. Det är därför frågan om att undersöka om vissa bestämmelser i förordning nr 3950/92, [24] enligt vilka de 4,5 procent av de individuella referenskvantiteterna som dittills varit föremål för en tillfällig indragning inte längre omfattas i medlemsstaternas totala kvantiteter, är förenliga med de grundläggande principerna som omfattas av gemenskapsrätten. Denna åtgärd har i praktiken inneburit en definitiv minskning av producenternas kvoter, vilken inte har kompenserats genom någon som helst utbetalning av ersättning.

28. Det anförs i såväl beslutet om förhandsavgörande som i parternas yttranden att denna förordning eventuellt är ogiltig på grund av att det har skett en kränkning av äganderätten, av icke-diskrimineringsprincipen och av principen om skydd för berättigade förväntningar.

29. Såsom principfrågan är formulerad kan ett lämpligt svar erhållas i den dom av den 15 april 1997 som har avkunnats av domstolen i målet Irish Farmers Association m. fl. [25] (nedan kallad domen i målet Irish Farmers). I detta mål utreddes huruvida den definitiva minskningen med 4,5 procent av de individuella kvoterna som här är av intresse var förenlig med gemenskapsrätten. Domstolen utförde då en detaljerad prövning av ovannämnda åtgärder med hänsyn till den grundläggande äganderätten och till principerna om skydd för berättigade förväntningar, om proportionalitet och om likabehandling och kom fram till den slutsatsen att det vid prövningen inte hade framkommit några omständigheter av beskaffenhet att påverka åtgärdens giltighet.

30. Bundesfinanzhofs sjunde avdelning har emellertid föredragit att vidhålla sin begäran om förhandsavgörande. I detta avseende innehåller dess skrivelse av den 30 juli 1997 följande precisering:

"I sin begäran om förhandsavgörande undrar avdelningen också om man inte, vid omvandlingen av den tillfälliga indragningen av en del av referenskvantiteter till en bestående minskning av dessa referenskvantiteter utan att utge ersättning, från denna minskning åtminstone borde ha undantagit de referenskvantiteter som producenterna hade förvärvat (till följd av de av förbundsstaten gjorda allokeringarna). Domstolen har inte behandlat denna fråga i sin dom av den 15 april 1997 i mål C-22/94. (...) Med hänsyn särskilt till principerna om skydd för äganderätten och om berättigade förväntningar, som

24 — I dess lydelse enligt förordning nr 1560/93.

25 — Mål C-22/94 (REG 1997, s. I-1809).

har gjorts gällande av sökanden beträffande de kompletterande mjölkkvoter på 67 000 kg som har förvärvats till följd av de av förbundsstaten gjorda allokeringarna, ser avdelningen sig förpliktad att vidhålla sin begäran om förhandsavgörande."

31. Den nationella domstolen begränsar följaktligen räckvidden hos den ursprungliga frågan till en enda del ("utan att åtminstone undanta de referenskvantiteter som producenterna har förvärvat") och erkänner sålunda underförstått att resten av frågan besvaras på ett lämpligt sätt i domen i målet Irish Farmers.

32. Med hänsyn till det ovanstående skulle tolkningsfrågan kunna formuleras enligt följande: Har det faktum att det skett ett oneröst förvärv av en del av referenskvantiteterna, som är föremål för den definitiva procentuella minskningen, någon betydelse för den rättspraxis som följer av målet Irish Farmers? Enligt min uppfattning finns det anledning att ge ett nekande svar.

33. För det första är det inte i sig en nyhet att en del av den kvot som undersöks i målet Demand är att härleda till ett förvärv som skett efter den ursprungliga allokeringen. Det framgår av prövningen av begäran av förhandsavgörande från High Court of Ireland, som förde fram målet Irish Farmers, att man vid beräkningen av de referenskvantiteter som innehades av var och en av de sökande producenterna i målet vid den nationella domstolen, och som berördes av minskningen med 4,5 procent, inte endast skulle ha beaktat de kvantiteter som ursprungligen hade beviljats (under perioden 1984/1985) utan också de som producenten successivt hade "köpt" ("purchased"). Sålunda hade Michael Slattery mellan åren 1988 och 1992 "köpt" en kvot på 2 862 gallon mjölk till följd av en nationell omstruktureringsplan för mjölk. Föremål för en minskning var likaså till exempel den kvot på 2 000 gallon som Milk Quota Appeals Tribunal från och med perioden 1992/1993 hade beviljat John Corbett, som deltog i målet vid den nationella domstolen. Däremot berördes inte de kvantiteter som olika producenter innehade i "arrende" ("taken on lease") av minskningen, eftersom denna minskning i detta fall var tillämplig på arrendatorns kvoter.

34. Som jag tidigare har förklarat (se punkt 3 ovan), kan det för det andra inte påstås att Stefan Demand skulle ha *köpt* de kompletterande kvoterna på ungefär 67 000 kg från staten. Han utnyttjade snarare den möjlighet som förbundsstaten gav honom att ta emot en viss referenskvantitet som ursprungligen hade beviljats andra producenter, som mot ersättning föredrog att lägga ner sin produktion, för vilket han skulle betala precis samma belopp till staten som staten skulle ha betalat till de producenter som hade lagt ner sin verksamhet, det vill säga 1,60 DM per kg. Under dessa omständigheter är det uppenbart att Stefan Demand åtnjöt samma rättigheter och var underkastad samma begränsningar med avseende på denna kompletterande referenskvantitet som de producenter som hade lagt ner sin verksamhet. Det finns alltså inget skäl att tillämpa en

annan rättslig reglering på de kvantiteter med vilka Stefan Demand under perioden 1990/1991 höjde sin ursprungliga kvot.

35. Med hänsyn till ovanstående iakttagelser bör det, för lösningen av detta mål, vara möjligt att fullständigt överta resonemanget i den vid flera tillfällen nämnda domen i målet Irish Farmers, som därför att den inte gör skillnad mellan olika sätt för förvärv av referenskvantiteter bör tillämpas på dem alla. Emellertid tror jag att det, i samband med denna tolkningsfråga, skulle kunna vara lämpligt att undersöka den rättsliga beskaffenheten hos de individuella referenskvantiteterna eller kvoterna.

Mjölkkvoternas beskaffenhet

36. Det är länge sedan man i det klassiska Rom med egendom avsåg en så omedelbar och intensiv makt över saken att den förväxlades med saken själv. I våra dagar syftar en stor del av transaktionerna på saker som inte är saker i egentlig mening. Då dessa transaktioner har kommit till för att fylla en bestämd ekonomisk och social funktion, är de mer än någon annan egendom beroende av den normativa ram genom vilken de skapats och vidmakthålls. Ta patent för industriella ändamål som ett exempel. För att skydda det industriella resultatet och på så sätt främja uppfinnandet skapar lagstiftaren ett nytt rättsligt instrument och fastställer dess innehåll huvudsakligen i enlighet med eftersträvade syften. När han gör detta är han medveten om att den ekonomiska dynamiken kommer att sörja för att rättsliga aspekter av det nya rättsbegreppet upptäcks, som inte har förutsetts och som förmodligen inte heller har varit möjliga att förutses. Återigen skall det tillkomma lagstiftaren eller i förekommande fall den nationella domstolen att anpassa detta för rätten främmande begrepp genom att närmare fastställa dess gränser.

37. Enligt min mening omfattas de så kallade mjölkkvoterna av denna situation. Gemenskapslagstiftaren måste ha tänkt att det var möjligt att begränsa sig till att reglera detta rättsbegrepp i enlighet med det eftersträvade syftet, nämligen kontrollen av mjölkproduktionen i gemenskapen, varvid varje medlemsstat skulle få avgöra komplicerade privaträttsliga frågor som med all säkerhet skulle uppstå vid införandet av det nya systemet. I medvetande om den nya regleringens betydelse fastställde han förvisso två viktiga villkor: Systemet med kvoter skall ha en tillfällig karaktär, och kvoterna skall ha anknytning till mjölkproduktionen. Båda villkoren har gradvis förlorat i betydelse. Det första på grund av de successiva förlängningar som kvotsystemet har varit föremål för från 1984 till i dag, det andra på grund av medlemsstaternas alltmer omfattande behörighet att medge överlåtelser av referenskvantiteter utan att detta har någon anknytning till en fast egendom. Från den 1 april 1993 kan medlemsstaterna rent av under vissa omständigheter medge "överlåtelse av referenskvan-

titeter [mellan vissa kategorier av producenter] utan motsvarande överlåtelse av mark" (se punkt 20 ovan).

38. De nationella lagstiftarna har utnyttjat denna behörighet på mycket olika sätt. Medan det sålunda har blomstrat en riktig "kvotmarknad" i England från det att systemet infördes, medger den franska regleringen inte ens sådana tillfälliga överlåtelser som fastställs i artikel 6 i förordning nr 3950/92. [26] I samband med denna splittring och instabilitet i lagstiftningen förvånar det inte att de nationella domstolarnas beteckning av mjölkkvoten varierar från "immateriell egendom med ekonomiskt värde" [27] eller "immateriell egendom som kan komma att arrenderas ut eller överlåtas, och vars innehav utgör en individuell rättighet" [28] till andra mycket mer anspråkslösa beteckningar som "administrativ begränsning av produktionen" [29] eller, också, till "subventionsliknande skattemässig förmån". [30] Redan i doktrinen har det uppkommit tvivel om huruvida kvoten skall betraktas som fast eller lös egendom [31], eller om verkliga garantier kan lämnas på grundval av själva kvoten, och inte på grundval av den mjölkproduktion som sker tack vare denna kvot. [32]

Den obeslutsamhet och de begränsningar av en fråga till omständigheterna i det enskilda fallet som domstolen är benägen att göra vid definiering av kriterier till skydd för förmögenhetsrättsliga situationer är åtminstone delvis berättigade med hänsyn till den dogmatiska spridning som gemenskapsbestämmelserna ger upphov till inom ramen för medlemsstaternas rättsordningar, särskilt på privaträttens område. [33]

39. Samtidigt som kvotsystemets relativt tidsmässiga stabilitet bidrar till en viss rättssäkerhet, förstärker uppluckringen av förutsättningarna för överförbarhet den föreställning som de ekonomiska aktörerna rättmätigt gör sig av kvoten som en tillgång med egenvärde. Under dessa omständigheter och trots den stora olikheten mellan de olika nationella rättsordningarna, anser jag att mjölkkvoterna för närvarande bör betraktas

26 — Se i detta avseende H. Gehrke, "Wie gemeinsam ist 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"; Justice 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 av den 16 december 1993, som återges 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'Etat", *Revue de Droit rural*, nr 231, mars 1995, s. 113 ff.

30 — "Subventionsähnliche abgabenrechtliche Bevorzugung"; Bundesgerichtshof, beslut av den 19 juli 1991, som återges i *Agrarrecht*, 1991, s. 344.

31 — Se i detta avseende, A. Bernard, "Les quotas laitiers, meubles ou immeubles?", *Revue de Droit rural*, nr 150, februari 1987, s. 49 ff.

32 — Se till exempel J. M. De la Cuesta, "Aspectos jurídico-privados de la llamada cuota lechera", *Revista de Derecho Privado*, 1988, s. 1067 ff.

33 — Detta har kommit till uttryck genom vissa brister i strukturen hos domstolens rättspraxis i förhållande till de nationella domstolarnas rättspraxis (i fråga om det tyska fallet, se Th. Schilling, "Eigentum und Marktordnung nach Gemeinschafts- und nach deutschem Recht", EuGRZ, 1998, s. 189).

som äkta fast egendom. Eftersom de har införts för mjölkmarknadens reglering skall deras innehåll följaktligen fastställas i enlighet med detta syfte som deras förekomst alltjämt grundas på.

40. På grund av detta anser jag att undersökningen av giltigheten hos de åtgärder som antagits inom ramen för regleringen av mjölkmarknaden skall vara inriktad på frågan om åtgärderna är nödvändiga och proportionella i förhållande till den reglering som de syftar till. De slutsatser som kan dras av denna undersökning skall tillämpas på var och en som innehar en referenskvantitet, oberoende av det sätt som dessa kvantiteter har tilldelats på (eller förvärvats, om man så vill).

41. Även om mjölkkvoterna med andra ord på grund av sin förmögenhetsmässiga karaktär kan vara mer dynamiska vid transaktioner, vilket samtidigt innebär ett skydd för innehavarnas individuella rättigheter, skall denna karaktär vara underordnad huvudsyftet att reglera marknaden. De ekonomiska aktörer som driver handel med dessa medel (genom de olika rättshandlingar som medges i enlighet med de nationella rättsordningarna) får aldrig glömma att det beträffande kvoternas införande och syfte när allt kommer omkring är fråga om medel för tillfällig reglering av marknaden, med de risker och den osäkerhet som denna omständighet medför. Detta innebär uppenbarligen inte att lagstiftaren har full frihet att förfoga över dessa referenskvantiteter. Emellertid innebär det att det vid analysen av giltigheten hos en reglerande åtgärd, som till exempel minskningen med 4,5 procent av de avgiftsfria kvantiteterna, skall tas hänsyn till beskaffenheten av införandet av den reglering som är typisk för mjölkkvoten innan dessa åtgärder betecknas som exproprierande. Ekonomiskt sett skulle det kanske kunna sägas att de intervenerande åtgärder som berör en kvot, gentemot den aktör som innehar denna kvot, utgör ytterligare en risk för exploatering, som har ett nära samband med marknadssituationen. Denna risk skall aktören stå, även om det endast är med hänsyn till det skydd som systemet ger honom genom att garantera ett minimipris.

42. Mjölkkvoten utgör alltså ett instrument för intervention på marknaden som på det rättsliga området har omvandlats till en tillgång med förmögenhetsvärde. Innehållet i denna tillgång kommer uppenbarligen att variera mellan de olika nationella rättsordningarna. Några av dessa kommer att erfordra att kvoten har en större anknytning till en jordbruksfastighet eller fastställa olika villkor för överlåtelsen av denna kvot. Detta kommer inte att medföra att kvoten förlorar sin förmögenhetsmässiga beskaffenhet, lika litet som detta är fallet med skjutvapen eller berikat uran, trots att möjligheterna att överlåta dessa är begränsade. Genom dessa villkor kan bildandet av "kvotmarknader" endast delvis förhindras.

43. Jag anser att min lösning inte endast är den som bäst återspeglar den ekonomiska verkligheten utan att den också möjliggör ett lämpligare skydd för de individuella rättigheterna. I dag finns det ännu mindre anledning än någonsin att påstå att "den genom gemenskapens rättsordning garanterade äganderätten inte omfattar rätten att saluföra en sådan

förmån som referenskvantiteterna, som har beviljats inom ramen för en gemensam organisation av marknaden, som *varken grundar sig på den berördas egna tillgångar* eller yrkesverksamhet". [34] Domstolen verkar ha varit av denna uppfattning då den underlät att ta med ovannämnda passus i den senare domen i målet Irish Farmers. Till skillnad från tidigare mål avvisas i detta fall inte yrkanden om kränkning av äganderätten med motiveringen att kvoterna inte hade någon förmögenhetsmässig karaktär. Däremot uppges det tydligt i domen i målet Irish Farmers att "omvandlingen till en definitiv minskning utan ersättning *inte [kan] ha skadat själva kärnan i en sådan* (äganderätt*tighet*, eftersom de irländska producenterna har kunnat fortsätta sin verksamhet som mjölkproducenter". [35] Uttalandet visar att domstolen har beslutat sig för att ta itu med den rättsliga betydelsen avseende interventionsåtgärderna, såsom mjölkkvoterna, på deras eget, det vill säga äganderättens, område. Det återstår alltså endast att säga detta på ett tydligt sätt.

44. Jag vill inte avsluta dessa inledande iakttagelser utan att påpeka att systemet med mjölkkvoter inte endast är ett marknadsstabiliserande medel, utan att det likaså fyller viktiga omstrukturerande funktioner.

Inledande fråga: Giltigheten av de nationella bestämmelserna om omfördelning av kvoter

45. Under förhandlingen gav kommissionen för första gången uttryck åt sina tvivel beträffande de tyska föreskrifternas giltighet i förhållande till gemenskapsrätten. Dessa föreskrifter möjliggjorde förvärv av vissa kvoter, som tidigare hade frigjorts på grund av att de överskred de fastställda målen (se punkt 25 ovan). Enligt kommissionens uppfattning grundade sig visserligen främjandet av den definitiva nedläggningen av mjölkproduktionen genom utbetalning av ersättning på artikel 4.1 a i förordning nr 857/84, men däremot hade det aldrig funnits någon rättslig grund för omfördelningen av kvoter genom utbetalning av ett lika högt belopp, vilket hade fastställts i en ministeriell förordning. Denna bestämmelse omfattas formellt av artikel 4.1 c i förordning nr 857/84, till följd av vilken medlemsstaterna i syfte att omstrukturera mjölksektorn kunde bevilja producenterna kvoter. Kommissionen anser att målen med omstrukturering inte kan uppnås genom att man i detta syfte låter de övertagande producenterna erlägga betalning. Under dessa omständigheter skulle Stefan Demand inte gentemot gemenskapernas institutioner kunna göra gällande argument som grundar sig på det onerösa förvärvet av kvoter, då detta uppenbarligen inte omfattas av gemenskapsrätten.

46. Jag anser inte att ifrågavarande omfördelnings ogiltighet, om den föreligger, är så uppenbar att den skall fastställas inom ramen

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

35 — Punkt 29 (min kursivering).

för detta förfarande, utan att ens ha givit de berörda parterna, och i synnerhet Förbundsrepubliken Tyskland, möjligheten att höras i detta avseende. Jag anser snarare att artikel 4 i förordning nr 857/84 inte kan sägas innehålla ett totalförbud mot att med stöd av artikel 4.1 c mot betalning bevilja kvoter som tidigare har överförts till den nationella reserven i enlighet med artikel 4.1 a, det vill säga inom ramen för åtgärder som är avsedda att underlätta för de producenter som så önskar att definitivt lägga ner sin produktion. Eftersom den lösning som jag rekommenderar (se punkt 40 ovan) i alla händelser just består i att tillämpa samma rättsliga system på kvoter som har förvärvats och på de ursprungligen beviljade kvoterna, skall jag med tanke på den analys som följer utgå ifrån den godtagbara hypotesen att de nationella bestämmelser som låg till grund för förvärvet av kvoter var förenliga med den dåvarande gemenskapsrättsliga regleringen.

47. Jag övergår nu till att undersöka de principer som, enligt den bedömning som gjorts av den nationella domstolen och sökanden i målet vid nämnda domstol, kan ha åsidosatts till följd av ifrågavarande definitiva minskning.

Huruvida äganderätten har kränkts

48. Enligt domstolens fasta rättspraxis skall äganderätten inte betraktas som absolut, utan den måste bedömas utifrån sin funktion i samhället. Följaktligen kan begränsningar införas i äganderätten, särskilt inom ramen för en gemensam organisation av marknaden, förutsatt att begränsningarna verkligen motsvarar sådana mål av allmänintresse som eftersträvas av gemenskapen och inte i förhållande till dessa innebär ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp, som skadar själva kärnan i dessa gemenskapsskyddade rättigheter. [36]

49. Det är otvivelaktigt att den definitiva minskning med 4,5 procent av referenskvantiteterna utan utbetalning av ersättning som sker med stöd av förordning nr 3950/92, oberoende av vad den grundar sig på, motsvarar sådana mål av allmänintresse som gemenskapernas institutioner söker uppnå inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter, särskilt stabilisering av marknaden och minskning av de strukturella överskotten. Detta återupprepas i sjuttonde övervägandet i ingressen till ovannämnda förordning nr 3950/92. För övrigt har ingen inför denna domstol ifrågasatt att syftet med den omtvistade åtgärden verkligen ligger i allmänhetens intresse.

50. Det återstår att klarlägga huruvida den vidtagna minskningen kan utgöra ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som

36 — Dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schräder (REG 1989, s. 2237; svensk specialutgåva volym 10), punkt 15, av den 13 juli 1989 i mål 5/88, Wachauf (REG 1989, s. 2609), punkt 18, av den 10 januari 1992 i mål C-177/90, Kühn (REG 1992, s. I-35), punkterna 16 och 17 och av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet (REG 1994, s. I-4973), punkt 78.

skadar själva kärnan i äganderätten, med hänsyn till det redan omnämnda syftet att åstadkomma en stabilisering av marknaden och en minskning av de strukturella överskotten. Stefan Demand har gjort gällande att mjölkpriset har fallit i Tyskland sedan 1990, varvid han har företett egen statistik. Av de officiella uppgifter som har tillhandahållits av kommissionen [37] framgår det emellertid att de strukturella överskotten av mjölk och mjölkprodukter trots den omtvistade minskningen bibehölls både inom gemenskapen och i Förbundsrepubliken Tyskland under perioden 1987 till 1996. Tack vare denna minskning höjdes procentsatsen för konsumtionen inom gemenskapen i förhållande till produktionen från 84 procent till 90 procent, och de subventionerade kvantiteterna av smör och pulvriserad skummjölk (produkter som är lämpliga att lagra) minskades till 10 procent respektive 16 procent. Trots försöket under 1993 att införa begränsningar var det endast tack vare stöd från gemenskapen som det fanns avsättning på marknaden för 60 procent av det smör och 92 procent av den pulvriserade skummjölk som hade producerats inom gemenskapen. Från det att den definitiva minskningen genomfördes i detta mål (perioden 1992/1993) till år 1995, vilket är det sista år för vilket det finns sifferuppgifter [38], har de totala nettoinkomsterna för jordbruksföretagen i Tyskland (liksom inom gemenskapen) samtidigt långt ifrån minskat, utan har i stället varit föremål för en konstant ökning. Under dessa omständigheter anser jag att rådet handlade inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning vid regleringen av den gemensamma organisationen av marknaden, då det godtog en minskning som berörde en mindre procentsats av producenternas kvoter (4,5 procent) och som inte hotade företagens livskraft. Denna slutsats finner stöd i det faktum att de olika åtgärder som har vidtagits av gemenskapernas institutioner sedan år 1987 inte har haft negativa följder för mjölkproducenternas inkomstnivå.

51. Samma slutsats kan dras med avseende på de producenter som har utnyttjat den möjlighet som lagstiftningen ger att öka sina referenskvantiteter genom motsvarande betalning. Dessa producenter gynnas i större mån av fördelarna med den gemensamma organisationen av marknaden, särskilt av prisgarantin, på samma gång som de ökar sitt bidrag i proportion till sektorns strukturella överskott. Det är därför befogat att minskningarna av de totala garantikvantiteterna skall gälla för dem i samma utsträckning som för övriga producenter. [39]

52. Mot bakgrund av det ovan anförda drar jag den slutsatsen att den definitiva minskningen med 4,5 procent av producenternas kvoter utan att det sker någon utbetalning av ersättning, under dessa omständigheter, inte utgör en kränkning av äganderätten.

37 — Utdrag ur CRONOS, Eurostat.

38 — Utdrag ur RICA, GD VI på kommissionen.

39 — Dom av förstainstansrätten av den 13 juli 1995 i de förenade målen T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 och T-477/93, O'Dwyer m. fl. (REG 1995, s. II-2071), punkt 127.

Åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

53. I sin fasta rättspraxis har domstolen fastställt följande: "Även om principen om skydd för berättigade förväntningar är en del av gemenskapens grundläggande principer, kan de ekonomiska aktörerna inte grunda berättigade förväntningar på att en befintlig situation bibehålls, när den kan ändras inom ramen för gemenskapsinstitutionernas utrymme för skönsmässig bedömning (...) Detta är särskilt fallet inom ett område som den gemensamma organisationen av marknaden, som syftar till en ständig anpassning till förändringarna i den ekonomiska situationen." [40] I ett liknande sammanhang har det fastslagits att "tillämpningsområdet för principen om skydd för berättigade förväntningar inte får utvidgas till den grad att det i allmänhet hindrar att en ny reglering tillämpas på de framtida följderna av situationer som har uppkommit under den tidigare regleringen". [41]

54. I detta fall anser jag att det var möjligt för en försiktig och uppmärksam aktör att förutse indragningen utan ersättning av referenskvantiteterna för perioden 1992/1993, och den definitiva minskningen i enlighet med förordning nr 1560/93 (se punkt 18 ovan). Efter utgången av den period på fem år som hade fastställts för den tillfälliga indragningen i förordning nr 775/87, antog rådet i enlighet med kommissionens förslag förordning nr 816/92, som inte gav upphov till någon förlängning av den minskande ersättningen. De indragna referenskvantiteterna drogs av från de totala garantikvantiteterna, vilket ledde till en minskning av de individuella kvoterna, och rådet förbehöll sig rätten att ompröva sin åtgärd, längre fram, mot bakgrund av marknadens utveckling. Det enda löfte som producenterna fick var följaktligen att framtiden för dessa 4,5 procent av referenskvantiteterna skulle tas under omprövning, vilket också skedde vid antagandet av förordning nr 1560/93, i vilken en definitiv minskning utan ersättning fastställdes.

55. Jag anser att en försiktig och uppmärksam mjölkproducent hade kunnat förutse denna minskning utan ersättning av referenskvantiteterna [42] på ett tillräckligt tidigt stadium, på grund av följande faktorer:

— under de fem föregående åren hade lika stora referenskvantiteter dragits in,

— producenterna hade beviljats en minskande ersättning på ett totalt belopp på 45,5 ECU per 100 kg,

40 — Dom av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m. fl. mot kommissionen (REG 1990, s. I-395), punkt 33.

41 — Dom av den 20 september 1988 i mål 203/86, Spanien mot rådet (REG 1988, s. 4563), punkt 19.

42 — Samma slutsats dras i domen i det ovannämnda målet O'Dwyer m. fl., punkt 54.

— ett överskott av mjölk fortsatte att produceras i gemenskapen,

— i kommissionens förslag i dokument KOM(91) 409 slutlig, av den 31 oktober 1991, [43] rekommenderades det förslag som antogs av rådet.

I alla händelser förlorade systemet med tilläggsavgiften i princip sin giltighet den 31 mars 1992 (se punkt 13 ovan). Rådet förfogade alltså över ett särskilt stort utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra om systemet skulle förlängas, och därför kunde ingen ekonomisk aktör säkert förvänta sig att systemet skulle fortsätta att gälla efter den 31 mars 1992.

Om denna slutsats är riktig med avseende på de kvoter som ursprungligen har beviljats finns det ingen anledning att inte tillämpa den också med avseende på referenskvantiteter som förvärvats under perioden 1990/1991. Som jag redan tidigare har förklarat (punkterna 3 och 34) var det snarare fråga om överföring av redan existerande kvoter, som staten hade frigjort genom utbetalning av ersättning, än om ett förvärv av nyligen införda referenskvantiteter. Vid förvärvet av dessa kvoter kunde den nya innehavaren inte göra anspråk på något annat än att hänföras till samma rättsliga situation som de producenter befann sig i som hade lagt ner sin verksamhet tidigare, och han hade därför ingen anledning att anta att ett annat system skulle tillämpas på den kvot som han förvärvat genom överlåtelse än det som tillämpades på den ursprungligen beviljade kvoten.

Åsidosättande av principen om likabehandling

56. Följaktligen anser jag att förordning nr 3950/92, i dess lydelse enligt förordning nr 1560/93, inte innebär en kränkning av principen om skydd för berättigade förväntningar på grund av att den leder till en definitiv omvandling av den tillfälliga indragningen med 4,5 procent av de individuella referenskvantiteterna utan att den innehåller föreskrifter om ersättning.

57. Enligt sökanden i målet vid den nationella domstolen är konsekvenserna av den omtvistade minskningen jämförliga med det fall, då en del av produktionen läggs ner utan att ersättning utbetalas. I detta avseende skulle de berörda producenterna, och särskilt de som mot betalning skulle ha höjt sin kvot, ha undergått en mindre fördelaktig behandling än andra som uppbar ersättning då de var villiga att lägga ner sin produktion.

43 — EGT C 337, s. 35.

58. Den princip om att det inte skall förekomma någon diskriminering mellan producenter eller konsumenter inom gemenskapen som fastslås i artikel 40.3 andra stycket i fördraget kräver att jämförbara situationer inte behandlas olika och att olika situationer inte behandlas lika med mindre än att en särbehandling sker på objektiva grunder. [44] Den situation som Stefan Demand har försatt sig i, genom sitt förvärv av den kompletterande kvoten, skall i detta avseende jämföras med den situation som denna nya kvot är att härleda till, det vill säga med situationen för de producenter som omedelbart före överlåtelsen hade lagt ner sin verksamhet. Denna situation kännetecknades å ena sidan av möjligheten att tillfälligt producera en viss kvantitet av mjölk utan att behöva erlägga någon tilläggsavgift, varvid ett garantipris indirekt kunde åtnjutas, och å andra sidan av behovet av att anpassa systemet för intervention på marknaden, särskilt i syfte att undvika överskottssituationer. Jag begränsar mig till att konstatera att dessa möjligheter och skyldigheter inte skiljer sig från dem som sökanden i målet vid den nationella domstolen nu har i samband med sin nya kvot, och som för övrigt är identiska med dem som följer av de referenskvantiteter som ursprungligen har beviljats. Gemenskapslagstiftaren var följaktligen noga med att iaktta principen om likabehandling då han oberoende av sättet för förvärvet tillämpade ifrågavarande minskning på varje referenskvantitet.

59. Avgörandet av huruvida det i ett kommersiellt perspektiv hade varit bättre att lägga ner produktionen och ta emot den ersättning som de tyska myndigheterna erbjöd, i stället för att behålla eller till och med höja referenskvantiteten, med de fördelar och nackdelar som detta sistnämnda alternativ för med sig, är högst individuellt. Det ålåg varje producent att överväga den ekonomiska fördelen med att lägga ner produktionen och de kommersiella utsikterna inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk. Till dessa skall de faktorer hänföras som har räknats upp ovan i samband med skyddet för berättigade förväntningar, det vill säga att ta med i beräkningen att en nära förestående minskning av garantikvantiteterna kan äga rum.

60. Avslutningsvis anser jag att yrkandet om att argumentet att icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts inte kan godtas.

Övriga principer som har gjorts gällande

61. Stefan Demand har likaså gjort gällande att proportionalitetsprincipen och kravet på att vissa av institutionernas rättsakter skall vara motiverade (artikel 190 i fördraget) har åsidosatts liksom att det har förekommit maktmissbruk. I enlighet med sin formule-

44 — Se bland andra dom av den 19 mars 1992 i mål C-311/90, Hierl (REG 1992, s. I-2061), punkt 18.

ring omfattas det första och det tredje av dessa argument med avseende på det skydd som görs gällande, av det som jag redan har redogjort för i samband med principerna om skydd för äganderätten och för berättigade förväntningar. I samband med de tre yrkandena tillåter jag mig för övrigt att hänvisa till mitt förslag till avgörande i det redan ovannämnda målet Irish Farmers. Jag anser alltså att minskningen utan ersättning varken har lett till att beröva sökanden den faktiska möjligheten att göra sina rättigheter gällande eller att hindra domstolen från att göra sin domstolsprövning. Emellertid vill jag påpeka att de speciella egenskaperna i gemenskapens lagstiftningsförfarande och principen om insyn tycks erfordra en alldeles särskild omsorgsfullhet och stor noggrannhet vid motiveringen av normativa rättsakter som har direkta följder för enskildas egendom.

Förslag till avgörande

62. I enlighet med ovanstående överväganden, föreslår jag att domstolen besvarar den fråga som ställts av Bundesfinanzhof på följande sätt:

Det har i förevarande mål inte framkommit några uppgifter av beskaffenhet att påverka giltigheten av artikel 4.1 jämförd med artikel 3 i rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992, trots att denna bestämmelse inte omfattar de 4,5 procent av referenskvantiteterna som tillfälligt har dragits in med tillämpning av rådets förordning (EEG) nr 775/87, och trots att det inte föreskrivs någon ersättning till producenterna och att det inte görs någon skillnad mellan de olika sätt som nämnda referenskvantiteter kan erhållas på.