DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)
9. oktober 1997 *

I sag C-152/95,

angående en anmodning, som Tribunal administratif d'Amiens (Frankrig) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Michel Macon m.fl.

mod

Préfet de l'Aisne,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1637/91 af 13. juni 1991 om fastsættelse af en godtgørelse i forbindelse med nedsættelsen af de i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede referencemængder og af en godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion (EFT L 150, s. 30),

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Schintgen, og dommerne G. F. Mancini og G. Hirsch (refererende dommer),

* Processprog: fransk.

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Michel Macon m.fl. ved advokat Letissier, Laon

— den franske regering ved kontorchef Catherine de Salins og ekspeditionssekretær Gautier Mignot, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Gérard Rozet, som befuldmægtiget,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. oktober 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 20. april 1995, indgået til Domstolen den 15. maj 1995, har Tribunal administratif d'Amiens i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 2 i Rådets forordning

(EØF) nr. 1637/91 af 13. juni 1991 om fastsættelse af en godtgørelse i forbindelse med nedsættelsen af de i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede referencemængder og af en godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion (EFT L 150, s. 30).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag mellem Michel Macon m.fl, der er medlemmer af andelsbruget Canada i Ardon (herefter »andelsbruget Canada«), og Préfet de l'Aisne angående en godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion for produktionsåret 1991/92.

3 Andelsbruget Canada havde fået tildelt referencemængder for mælk navnlig med henblik på direkte salg og indgav følgelig ansøgning for produktionsåret 1991/92 om godtgørelse for fuldstændigt og definitivt ophør med mælkeproduktion i henhold til forordning nr. 1637/91, der indgår i tillægsafgiftsordningen.

4 Ifølge artikel 5c, stk. 1, første afsnit, andet punktum, i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 179), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 (EFT L 90, s. 10), er formålet med den tillægsafgift, der er indført ved sidstnævnte forordning, »at styre væksten i mælkeproduktionen, samtidig med at de nødvendige strukturelle udviklinger og tilpasninger muliggøres«.

5 Ifølge formel B, der fremgår af bestemmelsens andet afsnit, og som Den Franske Republik har valgt, skal enhver opkøber af mælk eller andre mejeriprodukter erlægge en afgift for de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, som er leveret af producenter, og som i de pågældende tolv måneder overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes.

6 Afgiften skal ifølge artikel 5c, stk. 2, ligeledes erlægges af enhver mælkeproducent for de mængder mælk og/eller mælkeækvivalenter, han har solgt direkte til konsum, og som i det pågældende mejeriår overstiger den referencemængde, der nærmere skal fastsættes.

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

8 Som led i den ordning, der oprindelig blev indført for fem på hinanden følgende tidsrum, hver på tolv måneder, og som forlængedes til udgangen af produktionsåret 1991/92, gennemførte Rådet — nødvendiggjort af den fortsatte overskudsproduktion af mælk — i forbindelse med fastsættelse af landbrugspriser for produktionsåret 1991/92 dels en nedsættelse af referencemængderne, dels, ved forordning nr. 1637/91, en fællesskabsordning for finansiering af ophør med mælkeproduktion; det hedder i forordningens fjerde betragtning, at »der ydes en godtgørelse til enhver producent, som anmoder herom, og som opfylder visse betingelser, når han fuldstændigt og definitivt er ophørt med mælkeproduktion ...«.

9 Artikel 2 i forordning nr. 1637/91 bestemmer følgende:

»1. Efter ansøgning fra den pågældende og på de betingelser, der er fastsat i denne forordning, yder medlemsstaterne den producent, som defineret i artikel 12, litra c), første afsnit, i forordning (EØF) nr. 857/84, eller, såfremt artikel 12, litra c), andet afsnit, anvendes, enhver producent, der er medlem af en sammenslutning, som forpligter sig til fuldstændigt og definitivt at ophøre med mælkeproduktion

inden en dato, som skal fastsættes, en godtgørelse, som udbetales i fem årlige rater i det sidste kvartal i hvert af kalenderårene 1992, 1993, 1994, 1995 og 1996, idet medlemsstaterne dog kan udbetale godtgørelsen på tidligere tidspunkter og/eller på én gang, hvis de selv betaler præfinansieringen.

...

2. a) Godtgørelsen kan ydes til producenter, som har fået tildelt en referencemængde i henhold til artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68, i forbindelse med formel A eller B og/eller i forbindelse med direkte salg, med undtagelse af producenter, som har fået tildelt referencemængder i henhold til artikel 3c i forordning (EØF) nr. 857/84.

...«

10 Artikel 12 i forordning nr. 857/84, som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 1305/85 af 23. maj 1985 (EFT L 137, s. 12), hvorved artikel 12, litra c), tilføjedes et afsnit 2, definerer begreberne »producent« og »bedrift« således:

»c) producent: landmand, fysisk eller juridisk person eller sammenslutning af fysiske eller juridiske personer, hvis bedrift ligger på Fællesskabets geografiske område, og

— som sælger mælk eller andre mejeriprodukter direkte til forbrugeren

— og/eller som leverer til opkøberen.

Som producent anses producentsammenslutninger og foreninger af sådanne i henhold til forordning (EØF) nr. 1360/78, i hvis vedtægter det er fastsat, at associerede producenter er omfattet af forpligtelsen i artikel 6, stk. 1, litra c), første led, i nævnte forordning.

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

11 I Frankrig bestemmes det ved artikel 1 i anordning nr. 91/835 af 30. august 1991 om godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion (JORF 1991, s. 11502), der bl.a. er udstedt til gennemførelse af forordning nr. 1637/91 og Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12):

»Enhver producent, som defineret i artikel 12, litra c), første afsnit, i forordning (EØF) nr. 857/84, med senere ændringer, med undtagelse af producenter, som har fået tildelt supplerende referencemængder i henhold til artikel 3c i forordning (EØF) nr. 857/84, som på ansøgningstidspunktet disponerer over en referencemængde, som omhandlet i artikel 1 i anordning nr. 91/157 af 11. februar 1991, kan fremsætte anmodning om en godtgørelse for definitivt ophør med produktion af mælk eller mejeriprodukter til markedsføring i henhold til nærværende anordning.«

12 I samme anordnings artikel 3 hedder det: »Godtgørelsen fastsættes pr. bedrift på grundlag af producentens referencemængde for direkte salg og leverancer til mejeri, med undtagelse af de referencemængder, der er suspenderet i henhold til forordning (EØF) nr. 775/87, og de referencemængder, der er tildelt i henhold til artikel 3, stk. 1 og 2, artikel 3a og 3b og artikel 4, stk. 1, litra b) og c), i forordning (EØF) nr. 857/84 og artikel 5, stk. 7, i forordning (EØF) nr. 1546/88.«

13 Ved afgørelse af 27. februar 1992 afslog Préfet de l'Aisne på grundlag af disse bestemmelser at yde Michel Macon m.fl. den godtgørelse, der var ansøgt om, under henvisning til, at de ikke på ansøgningstidspunktet havde produceret mælk, og at de herefter ikke kunne anses for producenter af mælk i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 12 i forordning nr. 857/84.

14 Michel Macon m.fl. fandt, at de måtte anses for producenter, i og med de havde fået tildelt referencemængder for mælk bl.a. med henblik på direkte salg, hvorfor de anlagde sag for den forelæggende ret med påstand om annullation af den af Préfet de l'Aisne trufne afgørelse.

15 Da den forelæggende ret fandt, at sagens afgørelse afhang af en fortolkning af forordning nr. 1637/91, udsatte den sagen og forelagde Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1637/91 af 13. juni 1991 om fastsættelse af en godtgørelse i forbindelse med nedsættelsen af de i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede referencemængder og af en godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion fortolkes således, at den er til hinder for, at der ydes godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion til en landmand, der ikke producerer mælk, men som desuagtet på ansøgningstidspunktet disponerede over en referencemængde for mælk med særligt henblik på direkte salg?«

16 Den forelæggende ret ønsker reelt oplyst, om artikel 2 i forordning nr. 1637/91 skal fortolkes således, at der ikke kan ydes godtgørelse for fuldstændigt og definitivt ophør med mælkeproduktion til en landmand, medmindre denne på ansøgningstidspunktet, som producent i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84, havde en produktion af mælk, og som sådan disponerede over en individuel referencemængde med henblik på direkte salg.

17 Michel Macon m.fl. har gjort gældende, at artikel 2, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1637/91 alene er relevant ved afgørelsen af, hvem der kan anses for producent i artikel 2, stk. 1's forstand. Begrebet producent i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1637/91 og i artikel 12 i forordning nr. 857/84 angav alene, på hvilke betingelser producenterne for fremtiden kunne opnå en referencemængde ved ordningens gennemførelse. Det var således tilstrækkeligt at disponere over en referencemængde for at opnå ophørsgodtgørelse.

18 Til støtte for denne antagelse har Michel Macon m.fl. henvist til cirkulære DEPSE/SDSA/C 91 nr. 7036 af 7. august 1991, udstedt af landbrugs- og skovbrugsministeren, om godtgørelse for ophør med mælkeproduktion for produktionsåret 1991/92 (herefter »cirkulære nr. 7036«), i hvis punkt. II.2 det bl.a. hedder, at »ansøgning kan indgives af landmænd, der råder over en referencemængde for mælk, og/eller sælgere med direkte salg«, og at »ansøgeren følgelig ikke skal opfylde betingelser vedrørende levering eller salg af mælk; det er tilstrækkeligt at den pågældende driver en landbrugsbedrift, der har fået tillagt referencemængder for mælk ...«.

19 Den franske regering og Kommissionen har anført, at det af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1637/91 følger, at kun den, som har fået tillagt en referencemængde, og som på ansøgningstidspunktet faktisk er producent, kan opnå godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion. Den franske regering og Kommissionen udleder af dommen af 25. november 1986 (forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch m.fl., Sml. s. 3477), at såfremt en landmand af egen drift indstiller sin mælkeproduktion, fortaber han automatisk referencemængderne, som tilbageføres til den nationale reserve. Kommissionen har ligeledes henvist til Domstolens praksis, hvorefter der gælder et forbud mod at udnytte en fordel som en referencemængde økonomisk, når den ikke stammer fra den pågældendes ejendom eller erhvervsmæssige virksomhed.

20 Det bemærkes, at det af ordlyden af artikel 2 i forordning nr. 1637/91 fremgår, at en godtgørelse for fuldstændigt og definitivt ophør med mælkeproduktion forudsætter, at to kumulative betingelser er opfyldt: Ifølge forordningens artikel 2, stk. 1, skal en landmand, der ansøger om godtgørelse, være producent i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84; endvidere skal han ifølge forordningens artikel 2, stk. 2, som mælkeproducent have fået tillagt en referencemængde.

21 Det følger således af henvisningen i artikel 2, stk. 2, til definitionen af begrebet producent i artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84, at begrebet ikke har fået en selvstændig definition inden for ordningen om ophør med mælkeproduktion.

22 Domstolen anerkendte i dommen af 15. januar 1991 (sag C-341/89, Ballmann, Sml. I, s. 25, præmis 12), at enhver, som driver og leder en landbrugsbedrift, og som sælger eller leverer mælk eller mejeriprodukter, har status som producent, og at det ikke er en betingelse, at den pågældende ejer de anlæg, som han benytter til sin produktion.

23 Heraf følger, at kun en landmand, der faktisk sælger mælk eller andre mejeriprodukter, kan anses for producent. Når landmanden derimod af egen drift er ophørt med mælkeproduktion, har han ikke længere status som producent i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1637/91, sammenholdt med artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84.

24 Denne fortolkning støttes for det første af godtgørelsesordningen samt af det frivillige afkald på en referencemængde, som producenten ifølge den anden betingelse i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1637/91, skal have fået tildelt, dvs. at han disponerer over en individuel referencemængde. Ifølge Domstolens praksis følger det af de generelle hensyn, der ligger til grund for ordningen vedrørende tillægsafgift for mælk som helhed, at en landmand kun kan få tildelt en referencemængde, såfremt han er producent (Ballmann-dommen, a.st., og dom af 17.4.1997, sag C-15/95, EARL de Kerlast, Sml. I, s. 1961). Domstolen har endvidere i Klensch-dommen fastslået, at forordning nr. 857/84 er til hinder for, at en medlemsstat, der har valgt at anvende formel B, overfører de individuelle referencemængder fra en producent, der har indstillet virksomheden, til referencemængden hos den opkøber, som producenten leverede mælk til på ophørstidspunktet, frem for at føre denne referencemængde tilbage til den nationale reserve.

25 For det andet er denne fortolkning i overensstemmelse med fællesskabsordningens formål, der er finansiering af ophør med mælkeproduktion, og dermed at yde godtgørelse som det fremgår af forordning nr. 1637/91. Det fremgår i denne forbindelse af forordningens fjerde betragtning, at godtgørelsen skal lette nedgangen i leverancer og direkte salg samt frigørelsen af de nødvendige mængder for andre grupper af producenter. Dette mål opfyldes ikke, når mælkeproduktionen frivilligt er blevet indstillet, således at den individuelle referencemængde må tilbageføres til den nationale reserve.

26 Det bemærkes endelig, som generaladvokaten med rette har anført i punkt 29 i sit forslag til afgørelse, at det ville være i strid med Domstolens praksis at yde godtgørelse for en referencemængde, der ikke udnyttes, idet ejendomsretten, således som den er sikret i Fællesskabets retsorden, ikke indebærer en ret til økonomisk 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 (dom af 22.10.1991, sag C-44/89, Von Deetzen, Sml. I, s. 5119, præmis 27, og af 24.3.1994, sag C-2/92, Bostock, Sml. I, s. 955, præmis 19).

27 For så vidt som Michel Macon m.fl. har påberåbt sig cirkulære nr. 7036 bemærkes, at hverken forordning nr. 1637/91 eller andre bestemmelser i ordningen om tillægsafgift, giver medlemsstaterne hjemmel til at fravige de betingelser, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne.

28 Spørgsmålet skal derfor besvares med, at artikel 2 i forordning nr. 1637/91 skal fortolkes således, at der ikke kan ydes godtgørelse for fuldstændigt og definitivt ophør med mælkeproduktion til en landmand, medmindre denne på ansøgningstidspunktet som producent i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84, havde en produktion af mælk, og som sådan disponerede over en individuel referencemængde med henblik på direkte salg.

Sagens omkostninger

29 De udgifter, der er afholdt af den franske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Tribunal administratif d'Amiens ved dom af 20. april 1995, for ret:

Artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1637/91 af 13. juni 1991 om fastsættelse af en godtgørelse i forbindelse med nedsættelsen af de i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede referencemængder og af en godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion skal fortolkes således, at der ikke kan ydes godtgørelse for fuldstændigt og definitivt ophør med mælkeproduktion til en landmand, medmindre denne på ansøgningstidspunktet som producent i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter, havde en produktion af mælk, og som sådan disponerede over en individuel referencemængde med henblik på direkte salg.

Schintgen Mancini Hirsch

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. oktober 1997.

R. Grass R. Schintgen

Justitssekretær Formand for Anden Afdeling