DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 9 oktober 1997 *

I mål C-152/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Tribunal administratif d'Amiens (Frankrike), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Michel Macon m. fl.

och

Préfet de l'Aisne,

angående tolkningen av artikel 2 i 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),

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Schintgen samt domarna G. F. Mancini och G. Hirsch (referent),

* Rättegångsspråk: franska.

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

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Michel Macon m. fl., genom advokaten Alain Letissier, Laon,

— Frankrikes regering, genom Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Gérard Mignot, secrétaire des affaires étrangères, samma avdelning, båda i egenskap av ombud, och

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren Gérard Rozet, i egenskap av ombud,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 8 oktober 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Tribunal administratif d'Amiens har genom dom av den 20 april 1995, som inkom till domstolens kansli den 15 maj samma år, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget skall meddela ett förhandsavgörande avseende en fråga om

tolkningen av artikel 2 i 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).

2 Frågan har uppkommit i en tvist mellan Michel Macon m. fl., vilka är medlemmar i groupement agricole d'exploitation en commun du Canada i Ardon (jordbruksammanslutning i gemensam drift för Canada, nedan kallad GAEC du Canada), och préfet de l'Aisne med anledning av utbetalning av ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion avseende marknadsåret 1991/1992.

3 GAEC du Canada — som förfogade över referenskvantiteter för mjölk, särskilt med avseende på direktförsäljning — begärde avseende marknadsåret för mjölk 1991/1992 den ersättning för definitiv nedläggning av all mjölkproduktion som föreskrivs i förordning (EEG) nr 1637/91, en förordning som ingår i ramen för systemet med tilläggsavgift.

4 I enlighet med artikel 5c.1 första stycket andra meningen i rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 148, s. 13), ändrad genom rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 (EGT L 90, s. 10), är syftet med den tilläggsavgift som införs genom förordningen "att komma till rätta med ökningen av mjölkproduktionen och samtidigt möjliggöra den strukturella utvecklingen och de anpassningar som är nödvändiga".

5 Enligt metod B, som föreskrivs i andra stycket i den bestämmelsen och som Republiken Frankrike har valt, skall varje uppköpare av mjölk eller andra mjölkprodukter betala en avgift för de kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalenter som har levererats till honom av en producent och som för den aktuella tolvmånadersperioden överstiger en referenskvantitet som skall fastställas.

6 Enligt punkt 2 i samma bestämmelse skall avgiften även betalas av varje mjölkproducent för de kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalenter som han har sålt direkt till konsumtion och som för den aktuella tolvmånadersperioden överskrider en referenskvantitet som skall fastställas.

7 De regler enligt vilka referenskvantiteterna fastställs återfinns i rådets förordning (EEG) nr 857/84 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 13, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

8 Då rådet inom ramen för detta system — som inledningsvis inrättades för fem på varandra följande tolvmånadersperioder men förlängdes fram till slutet av marknadsåret 1991/1992 — antog de beslut om fastställande av jordbrukspriser för marknadsåret 1991/1992 som var nödvändiga med hänsyn till den bestående överproduktionen av mjölk, genomförde det för det första en minskning av referenskvantiteterna, och för det andra införde det genom förordning nr 1637/91 ett gemenskapssystem för att finansiera nedläggning av mjölkproduktion. I det fjärde övervägandet i ingressen till sistnämnda förordning föreskrivs att "producenter på begäran, och förutsatt att de uppfyller vissa villkor, beviljas ersättning som betalas ut efter definitiv nedläggning av mjölkproduktionen...".

9 Således föreskrivs i artikel 2 i förordning nr 1637/91 följande:

"1. Medlemsstaterna skall, på begäran av den berörda parten och på de villkor som anges i denna förordning, bevilja producenter enligt artikel 12 c första stycket i förordning (EEG) nr 857/84, eller, vid tillämpning av artikel 12 c andra stycket i nämnda förordning, varje producent som är medlem i en sammanslutning, som åtar sig att definitivt lägga ned all mjölkproduktion före ett datum som skall

fastställas, en ersättning som skall utbetalas i fem årliga delbetalningar under det sista kvartalet av vart och ett av kalenderåren 1992, 1993, 1994, 1995 och 1996, utan att detta påverkar medlemsstaternas möjlighet att betala ersättningen vid en tidigare tidpunkt eller i en klumpsumma om de själva står för förskotteringen.

...

2. a) Ersättning får beviljas de producenter som har tilldelats en referenskvantitet i kraft av artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 i samband med antingen metod A eller B eller i samband med direktförsäljning, med uteslutande av de producenter som har dragit fördel av kvantiteter enligt artikel 3c i förordning (EEG) nr 857/84.

..."

10 I artikel 12 i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1305/85 av den 23 maj 1985 (EGT L 137, s. 12; fransk version, vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), vilken fogade ett andra stycke till artikel 12 c, ges följande definition av begreppen "producent" och "företag":

"c) producent: en fysisk eller juridisk person eller en grupp av fysiska eller juridiska personer som driver ett jordbruksföretag inom gemenskapens geografiska territorium och

— som säljer mjölk eller andra mjölkprodukter direkt till konsumenten

— och/eller levererar till uppköparen.

Som producent betraktas producentgrupper och sammanslutningar av dessa, vilka erkänns i enlighet med förordning (EEG) nr 1360/78 och i vars stadgar medlemmarna åläggs den skyldighet som avses i artikel 6.1 c första strecksatsen i sagda förordning.

d) företag: samtliga produktionsenheter som drivs av den enskilde producenten och som är belägna inom gemenskapens geografiska territorium."

11 I artikel 1 i dekret nr 91/835 av den 30 augusti 1991 om beviljande av ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion (*JORF* 1991, s. 11502), vilket bland annat antogs med tillämpning av förordning (EEG) nr 1637/91 och kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 39, s. 12; fransk version, vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) föreskrivs för Frankrikes del följande:

"Varje producent enligt definitionen i artikel 12 c första stycket i förordning (EEG) nr 857/84 i dess ändrade lydelse, med undantag för de producenter som med tillämpning av artikel 3c i ovannämnda förordning förfogar över ytterligare en referenskvantitet, som har rätt till en referenskvantitet det datum då ansökan inlämnas med tillämpning av artikel 1 i dekret nr 91/157 av den 11 februari 1981 kan ansöka om den ersättning för definitiv nedläggning av all produktion i syfte att saluföra mjölk eller mjölkprodukter som inrättas genom förevarande dekret."

12 Enligt artikel 3 i samma dekret beräknas "ersättningen ... av företaget på grundval av producentens referenskvantitet för direktförsäljning och mjölkleveranser med undantag för de referenskvantiteter som har upphävts i enlighet med förordning (EEG) nr 775/87 och av de referenskvantiteter som har tilldelats i enlighet med artikel 3.1 och 3.2, 3a, 3c och 4.1 b samt 4.1 c i ovannämnda förordning (EEG) nr 857/84 och med artikel 5.7 i förordning (EEG) nr 1546/88".

13 Genom beslut av den 27 februari 1992 vägrade préfet de l'Aisne med stöd av denna lagstiftning att bevilja Michel Macon m. fl. den ersättning de ansökt om, eftersom de inte längre producerade mjölk då de inlämnade ansökan och eftersom de inte längre var att anse som mjölkproducenter i den mening som avses i artikel 12 i förordning (EEG) nr 857/84.

14 Michel Macon m. fl., vilka ansåg att endast det faktum att de förfogade över referenskvantiteter för mjölk, särskilt för direktförsäljning, var tillräckligt för att de skulle anses vara mjölkproducenter, väckte talan om ogiltigförklaring av beslutet vid den hänskjutande domstolen.

15 Då förvaltningsdomstolen ansåg att lösningen på tvisten berodde på hur förordning nr 1637/91 skulle tolkas, vilandeförklarade den målet och ställde domstolen följande fråga:

"Skall bestämmelserna i artikel 2 i förordning (EEG) nr 1637/91 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 tolkas så, att de utgör hinder för att ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion beviljas personer som inte producerar mjölk, men som likväl driver ett jordbruksföretag och som vid tiden för ansökan förfogar över referenskvantiteter för mjölk, särskilt med avseende på direktförsäljning."

16 Den hänskjutande domstolen frågar i huvudsak om artikel 2 i förordning nr 1637/91 skall tolkas så, att ersättningen för definitiv nedläggning av all mjölkproduktion endast kan beviljas den som driver ett jordbruksföretag om denne vid tiden för ansökan producerar mjölk i egenskap av producent, i den mening som avses i artikel 12 c i rådets förordning (EEG) nr 857/84, och i det avseendet förfogar över en enskild referenskvantitet för direktförsäljning.

17 Michel Macon m. fl. hävdar att endast artikel 2.2 a i förordning nr 1637/91 är relevant för att avgöra vem som skall anses vara producent i den mening som avses i punkt 1 i den bestämmelsen. Begreppet producent som anges i artikel 2.1 i förordning nr 1637/91 och artikel 12 i förordning nr 857/84 skulle endast ha angivit villkoren för att producenterna skulle kunna inneha en referens i framtiden, då bestämmelsen trädde i kraft. Således skulle det vara tillräckligt att inneha en referenskvantitet för att komma i åtnjutande av ersättning för nedläggning.

18 Till stöd för sin ståndpunkt hänvisar Michel Macon m. fl. till jord- och skogsbruksministeriets rundskrivelse DEPSE/SDSA/C 91 nr 7036 av den 7 april 1992 om beviljande av ersättning för upphörande av mejeriverksamhet för marknadsåret 1991/1992 (nedan kallad rundskrivelse nr 7036), i vars punkt II.2 det bland annat stadgas att "[s]amtliga ansökande som driver ett jordbruksföretag och som förfogar över referenskvantiteter för mjölk och/eller är direktförsäljare kan inlämna en ansökan" och att "[f]öljaktligen åläggs ansökandena inte något krav på leverans eller försäljning av mjölk, emedan det är tillräckligt att de driver ett jordbruksföretag som förfogar över referenskvantiteter...".

19 Frankrikes regering och kommissionen har påpekat att det i enlighet med artikel 2.1 i förordning nr 1637/91 endast är innehavaren av en referenskvantitet som faktiskt utövar verksamhet som mjölkproducent då ansökningen lämnas in som kan komma i åtnjutande av ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion. Frankrikes regering och kommissionen drar av domen av den 25 november 1986 i förenade målen 201/85 och 202/85, Klensch m. fl. (Rec. 1986, s. 3477) slutsatsen att frivilligt upphörande med mjölkproduktion medför att jordbruksföretagaren automatiskt förlorar sina referenskvantiteter, vilka återgår till den nationella reserven. Kommissionen hänvisar även till domstolens rättspraxis, vilken innebär förbud mot saluförsel av en fördel som — i likhet med referenskvantiteterna — varken härrör från den berördes egendom eller yrkesverksamhet.

20 Det bör konstateras att det framgår av ordalydelsen av artikel 2 i förordning nr 1637/91 att beviljandet av en ersättning för definitiv nedläggning av all mjölkproduktion är underkastat två villkor som skall vara uppfyllda samtidigt: för det första skall den jordbruksföretagare som i enlighet med artikel 2.1 i förordningen begär ersättning vara en producent i den mening som avses i artikel 12 c i förordning nr 857/84. För det andra skall han såsom mjölkproducent förfoga över en referenskvantitet enligt punkt 2 i den bestämmelsen.

21 Av det faktum att det i punkt 1 hänvisas till begreppet producent i artikel 12 c i förordning nr 857/84 framgår det således att detta begrepp inte har fått en självständig definition inom ramen för systemet med nedläggning av mjölkproduktion.

22 Domstolen har i domen i mål C-341/89 av den 15 januari 1991, Ballmann (Rec. 1991, s. I-25, punkt 12) medgett att varje person som driver ett jordbruksföretag och som säljer eller levererar mjölk eller mjölkprodukter skall anses vara producent, utan att det krävs att företagaren äger de anläggningar som han använder för sin produktion.

23 Således är det endast den jordbruksföretagare som faktiskt säljer mjölk eller andra mjölkprodukter som kan anses vara producent. När denne däremot frivilligt har upphört med sin mejeriverksamhet är han inte längre att betrakta som en sådan i den mening som avses i artikel 2.1 i förordning nr 1637/91, jämförd med artikel 12 c i förordning nr 857/84.

24 För det första stöds denna tolkning av systemet för tilldelning och frivillig nedläggning av en referenskvantitet som producenten skall ha enligt det andra villkor som fastslås i artikel 2.2 i förordning nr 1637/91, nämligen att denne skall vara innehavare av en enskild referenskvantitet. Enligt domstolens rättspraxis följer det å ena sidan av den allmänna uppbyggnaden av bestämmelserna om tilläggsavgift på mjölk att en referenskvantitet kan tilldelas en jordbruksföretagare endast om denne redan är producent (ovannämnda dom i målet Ballmann samt dom av den 17 april 1997 i mål C-15/95, EARL de Kerlast, REG 1997, s. I-1961). Å andra sidan har domstolen i ovannämnda dom i målet Klensch m. fl. fastslagit att förordning nr 857/84 utgör hinder för att en medlemsstat som har valt metod B beslutar att en enskild referenskvantitet, som tillhörde en producent som upphört med sin verksamhet, inte tilldelas den nationella reserven utan den uppköpare som producenten levererade sin mjölk till då han upphörde med verksamheten.

25 För det andra motsvarar denna tolkning det mål som gemenskapssystemet är ämnat att uppnå och som består i att finansiera nedläggning av mjölkproduktion och följaktligen i att utdela ersättning, vilket framgår av förordning nr 1637/91. I det avseendet framgår det av det fjärde övervägandet i ingressen till sagda förordning att ersättningen skall underlätta dels en minskning av leveranser och direktförsäljning, dels uppbringandet av de kvantiteter som är nödvändiga för andra producentkategorier. Detta mål kan inte uppnås annat än efter frivilligt upphörande med mjölkproduktion, varför den enskilda referenskvantiteten måste återgå till den nationella reserven.

26 Slutligen bör det konstateras, som generaladvokaten med rätta har gjort i punkt 29 i sitt förslag till avgörande, att ersättning för nedläggning av mjölkproduktion som hänför sig till en icke utnyttjad referenskvantitet skulle strida mot domstolens fasta rättspraxis, enligt vilken den äganderätt som säkerställs i gemenskapens rättsordning inte innebär en rätt att saluföra en fördel som — i likhet med referenskvantiteter — varken härrör från den berördes egendom eller yrkesverksamhet (dom av den 22 oktober 1991 i mål C-44/89, Von Deetzen, Rec. 1991, s. I-5119, punkt 27, samt av den 24 mars 1994 i mål C-2/92, Bostock, Rec. 1994, s. I-955, punkt 19).

27 I den mån M. Macon m. fl. stöder sig på rundskrivelse nr 7036, bör det konstateras att varken förordning nr 1637/91 eller någon annan bestämmelse som är tillämplig inom ramen för systemet med tilläggsavgift ger medlemsstaterna rätt att göra undantag från de villkor som fastställs i gemenskapslagstiftningen.

28 Den ställda frågan bör således besvaras så, att artikel 2 i förordning nr 1637/91 skall tolkas så, att ersättningen för definitiv nedläggning av all mjölkproduktion endast kan beviljas en jordbruksföretagare som vid tiden för ansökan producerar mjölk i egenskap av producent i den mening som avses i artikel 12 c i rådets förordning (EEG) nr 857/84 och i det avseendet förfogar över en enskild referenskvantitet för direktförsäljning.

Rättegångskostnader

29 De kostnader som har förorsakats den franska regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

— angående den fråga som genom dom av den 20 april 1995 förts vidare av tribunal administratif d'Amiens — följande dom:

Artikel 2 i 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 skall tolkas så, att ersättningen för definitiv nedläggning av all mjölkproduktion endast kan beviljas en jordbruksföretagare som vid tiden för ansökan producerar mjölk i egenskap av producent i den mening som avses i artikel 12 c i rådets förordning (EEG) nr 857/84 om tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter och i det avseendet förfogar över en enskild referenskvantitet för direktförsäljning.

Schintgen Mancini Hirsch

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 9 oktober 1997.

R. Grass R. Schintgen

Justitiesekreterare Ordförande på andra avdelningen