DOMSTOLENS DOM
28. april 1988 *

I sag 120/86,

angående en anmodning, som College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Haag, i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

J. Mulder

mod

Landbrugs- og Fiskeriministeriet,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden og fortolkningen af Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelse af den i artikel 5c i forordning nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13), suppleret med Kommissionens forordning nr. 1371/84 af 16. maj 1984 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af fungerende præsident, afdelingsformand G. Bosco, afdelingsformændene O. Due og J. C. Moitinho de Almeida, dommerne T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins og F. Schockweiler,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

* Processprog: Nederlandsk.

— sagsøgeren i hovedsagen J. Mulder ved advokaterne H. J. Bronkhorst, Haag, og E. H. Pijnacker Hordijk, Amsterdam,

— den nederlandske regering ved I. Verkade, departementschef i Udenrigsministeriet, og A. Fierstra som befuldmægtiget,

— Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved A. Brautigam, ekspeditionssekretær i Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent R. C. Fischer som befuldmægtiget og Cless som ekspert,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 29. september 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. januar 1988,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 14. marts 1986, indgået til Domstolen den 23. maj s.å., har College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Haag, i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af fællesskabslovgivningen om tillægsafgift på mælk.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en retssag mellem Mulder, der driver en landbrugsbedrift, og det nederlandske Landbrugs- og Fiskeriministerium. Mulder, som indtil oktober 1979 havde en malkekvægbesætning og havde leveret omkring 500 000 kg mælk pr. år til mejeriet, forpligtede sig i oktober 1979 i henhold til en aftale med Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw til ikke

at levere mælk eller mejeriprodukter i en femårsperiode fra 1. oktober 1979 til 30. september 1984. Til gengæld fik han en ikke-markedsføringspræmie på ialt 193 418 HFL i henhold til Rådets forordning nr. 1078/77 af 17. maj 1977 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger (EFT L 131, s. 1).

3 Efter at Mulder fra august 1983 havde foretaget visse investeringer med henblik på genoptagelse af mælkeproduktionen ved udløbet af den femårige ikke-markedføringsperiode, ansøgte han den 28. maj 1984 de kompetente nederlandske myndigheder om tildeling af en referencemængde på 726 000 kg mælk (132 køer x 5 500 kg) i henhold til den ordning om en tillægsafgift på mælk, som i mellemtiden var blevet indført ved Rådets forordning nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10), suppleret af Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13), samt af Kommissionens forordning nr. 1371/84 af 16. maj 1984 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11).

4 Denne ansøgning blev afslået ved afgørelse af 24. september 1984 fra landbrugs- og fiskeriministeren med den begrundelse, at Mulder ikke havde godtgjort at have produceret mælk i det referenceår, der var lagt til grund ved anvendelsen af den nye ordning, nemlig 1983, og at denne manglende mælkeproduktion ikke beroede på force majeure. Som følge af afslaget har Mulder anlagt sag ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

5 Denne ret fandt, at sagens afgørelse afhænger af fortolkning og gyldigheden af fællesskabslovgivningen om tillægsafgift på mælk, og besluttede derfor at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal Rådets forordning (EØF) nr. 857/84, som suppleret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84, og henset til dens tredje betragtning, forstås og fortolkes således, at det ikke er tilladt en medlemsstat ved fastsættelsen af

de i artikel 2 nævnte referencemængder at tage hensyn til situationer, som ikke er omhandlet i disse fællesskabsbestemmelser — navnlig situationen for de landmænd, som i henhold til forordning (EØF) nr. 1078/77 i et referenceår ikke har leveret mælk — og at træffe en foranstaltning, som går ud på at tildele dem en særlig mængde?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, er forordning nr. 857/84 ugyldig, fordi den strider mod fællesskabsretten i sin nuværende udformning, og navnlig mod:

a) retssikkerhedsprincippet,

b) proportionalitetsprincippet,

c) ejendomsretten,

d) forbudet mod forskelsbehandling som fastslået i EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3,

e) forbudet mod magtfordrejning,

idet forordningen ikke tager hensyn til landmænd, som i henhold til forordning (EØF) nr. 1078/77 i et referenceår ikke har leveret mælk?

3) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, handler en medlemsstat i strid med fællesskabsretten i dens nuværende udformning ved at undlade at træffe en foranstaltning som den i det første spørgsmål nævnte for landmænd, som i henhold til forordning (EØF) nr. 1078/77 i et referenceår ikke har leveret mælk?«

6 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, de relevante fællesskabsbestemmelser, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg for Domstolen henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Sagens retlige baggrund

7 For at kunne give en brugbar besvarelse af de stillede spørgsmål findes en kort redegørelse for den relevante fællesskabslovgivning formålstjenlig.

8 Med henblik på at begrænse overskudsproduktionen af mælk og mejeriprodukter på det fælles marked blev der ved ovennævnte forordning nr. 1078/77 for en bestemt periode indført en præmieordning for landmænd, som enten afstod fra at markedsføre mælk og mejeriprodukter (ikke-markedsføringspræmie) eller omstillede deres malkekvægsbesætning til kødproduktion (omstillingspræmie). Ikke-markedsføringspræmie, som denne sag drejer sig om, blev efter ansøgning ydet enhver mælkeproducent, som forpligtede sig til i en femårsperiode hverken mod vederlag eller vederlagsfrit at afstå mælk eller mejeriprodukter, der stammede fra den pågældendes bedrift (artiklerne 1 og 2).

9 Stillet over for en konstant stigende mælkeproduktion indførte Rådet dernæst ved ovennævnte forordning nr. 856/84 en tillægsafgift, som i henhold til forordningens artikel 1 skal erlægges af de mængder leveret mælk, der overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes. Afgiften skal erlægges enten af mælkeproducenterne (formel A) eller af opkøberne af mælk eller andre mejeriprodukter, der vælter den over på de producenter, som har forhøjet deres leverancer, i forhold til de pågældende producenters andel i overskridelsen af opkøberens referencemængde (formel B).

10 Reglerne for beregningen af referencemængden, dvs. de mængder, der ikke skal erlægges tillægsafgift for, blev fastsat i Rådets forordning nr. 857/84. Ifølge denne retsakts artikel 2, stk. 1, er referencemængden lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, der er leveret eller opkøbt i kalenderåret 1981, forhøjet med 1%. Medlemsstaterne kan dog i medfør af artiklens stk. 2, bestemme, at referencemængden på deres område er lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, der er leveret eller opkøbt i kalenderåret 1982 eller 1983, justeret med en procentsats, således at den for den pågældende medlemsstat fastsatte garantimængde ikke overskrides.

11 Undtagelser hertil i visse særlige situationer blev fastsat i forordningens artikler 3, 4, og 4a. Medlemsstaterne kan således i henhold til artikel 3 tildele særlige referencemængder til producenter, som har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan for mælkeproduktionen i henhold til Rådets direktiv 72/159/EØF af 17. april 1972 om modernisering af landbrugsbedrifter (EFT L 96, s. 1) og indgivet denne plan inden 1. marts 1984, eller til producenter, som har foretaget investeringer uden udviklingsplan [litra 1)], samt til unge landmænd, som har etableret sig efter den 31. december 1980 [litra 2)]. Herudover kan de producenter, hvis mælkeproduktion i det referenceår, der er lagt til grund, er blevet påvirket i kendelig grad af usædvanlige begivenheder, som f. eks. en alvorlig naturkatastrofe, ødelæggelse ved et ulykkestilfælde af bedriftsaktiverne eller en epizooti, anmode om, at der tages hensyn til et andet referencekalenderår inden for perioden 1981-1983 [litra 3)]. Listen over disse særlige situationer blev suppleret ved artikel 3 i Kommissionens forordning nr. 1371/84.

12 Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 857/84 giver medlemsstaterne adgang til — for at gennemføre omstruktureringen af mælkeproduktionen — bl. a. at yde supplerende referencmængder til producenter, der gennemfører en udviklingsplan for mælkeproduktionen, som efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 857/84 er blevet godkendt i medfør af direktiv 72/159/EØF, samt til producenter, der udøver landbrugsvirksomhed som hovederhverv.

13 Desuden kan medlemsstaterne i medfør af artikel 4a, indsat ved Rådets ændringsforordning nr. 590/85 af 26. februar 1985 (EFT L 68, s. 1), for en begrænset periode tildele de referencemængder, producenterne og opkøberne ikke har udnyttet, til producenter eller opkøbere i samme område samt i givet fald i andre områder. Endelig fremgår det af artikel 7, at i tilfælde af en bedrifts salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv overføres den tilsvarende referencemængde helt eller delvis til køberen, forpagteren eller arvingen.

Første spørgsmål

14 Med hensyn til fortolkningen af de pågældende bestemmelser er alle de procesdeltagere, der har afgivet indlæg for Domstolen, enige om, at de indeholder en udtømmende opregning af de situationer, hvori en mælkeproducent kan få tildelt en

referencemængde i henhold til bestemmelserne om tillægsafgiften på mælk. De er derimod uenige om spørgsmålet, i hvilket omfang de forskellige bestemmelser kan finde anvendelse i det foreliggende tilfælde, hvor den pågældende producent ikke har leveret mælk i det referenceår, der lægges til grund, på grund af en forpligtelse, han har påtaget sig i henhold til forordning nr. 1078/77.

15 En gennemgang af opbygningen af og formålet med artiklerne 3 og 4 i Rådets forordning nr. 857/84 viser, at disse bestemmelser udtømmende opregner de situationer, hvori særlige eller supplerende referencemængder kan tildeles af medlemsstaterne. Da disse bestemmelser ikke omfatter en situation, hvori en producent ikke har leveret mælk i et referenceår på grund af en ikke-markedsføringsaftale i henhold til forordning nr. 1078/77, har en sådan producent kun krav på en referencemængde i det omfang, han falder ind under en eller flere af de i denne sammenhæng særligt forudsete tilfælde.

16 Det bemærkes, at de i bestemmelserne nævnte tilfælde ikke omfatter alle de situationer, som de producenter, der har pådraget sig ikke-markedsføringsforpligtelser, kan befinde sig i. Dette gælder navnlig for de producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode udløber efter referenceåret, og som ikke har forpligtet sig til at gennemføre en investeringsplan eller har foretaget investeringer på de i artikel 3 i forordning nr. 857/84 fastsatte betingelser.

17 Yderligere bemærkes, at medlemsstaterne kun kan tage hensyn til de særlige situationer, som artiklerne 3 og 4 i forordning nr. 857/84 omhandler, i det omfang, der er mængder hertil til rådighed. Dette fremgår udtrykkeligt af forordningens artikel 5, hvorefter der kun kan ydes supplerende referencemængder inden for den pågældende medlemsstats garantimængde, idet disse supplerende mængder afskrives på en reserve, som medlemsstaten har oprettet inden for sin garantimængde.

18 Vedrørende artikel 4a i forordning nr. 857/84 bemærkes, at bestemmelsen giver medlemsstaterne et vidt skøn ved tildelingen af de referencemængder, som producenter og opkøbere ikke har udnyttet. Med hjemmel i denne bestemmelse kan medlemsstaterne ganske vist også tage hensyn til den særlige situation, som de

producenter befinder sig i, der har forpligtet sig til ikke at markedsføre mælk i en femårsperiode. Adgangen hertil er imidlertid begrænset af reglen i artikel 4 a, stk. 1, litra 2), hvorefter disse tildelinger i første række skal foretages inden for samme område. Hertil kommer, at anvendelsen af bestemmelsen er tidsmæssigt begrænset, selv om den oprindelige periode på tolv måneder i mellemtiden er blevet forlænget. Endelig afhænger bestemmmelsens anvendelse af det omfang, hvori referencemængder ikke er blevet opbrugt af producenter og opkøbere og derfor er til rådighed.

19 Det følger heraf, at de pågældende bestemmelser ikke i alle tilfælde sikrer, at en producent, der befinder sig i en situation som den i hovedsagen, kan opnå en referencemængde i henhold til bestemmelsene om tillægsafgiften på mælk.

20 Det første spørgsmål skal derfor besvares således, at Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984, som suppleret ved Kommissionens forordning nr. 1371/84 af 16. maj 1984, skal fortolkes således, at medlemsstaterne ved fastsættelsen af de i artikel 2 i denne forordning nævnte referencemængder kun er bemyndiget til at tage hensyn til situationen for producenter, som i henhold til en forpligtelse påtaget i henhold til Rådets forordning nr. 1078/77 af 17. maj 1977 ikke har leveret mælk i det referenceår, der lægges til grund, såfremt disse producenter i hvert enkelt tilfælde opfylder de særlige betingelser, der er fastsat i forordning nr. 857/84, og såfremt medlemsstaterne råder over de referencemængder, der står til rådighed med henblik herpå.

Andet spørgsmål

21 Vedrørende gyldigheden af de pågældende bestemmelser har Mulder anført, at de er ugyldige på grund af tilsidesættelse af almindelige fællesskabsretsgrundsætninger. Han har herved gjort gældende, at forordning nr. 857/84 er i strid med principperne om retssikkerhed og om beskyttelse af den berettigede forventning, fordi de erhvervsdrivende, der har udnyttet ordningen i forordning nr. 1078/77, har ret til at forvente at kunne genoptage produktionen ved udløbet af deres forpligtelse til ikke-markedsføring. Han har dernæst gjort gældende, at bestemmelserne tilsidesætter proportionalitetsprincippet og princippet om ligebehandling af producenter og medfører en faktisk ekspropriation af hans bedrift. Endelig har Mulder anført, at fællesskabslovgiveren har begået magtfordrejning ved at vedtage en strukturpolitisk foranstaltning via en markedsregulerende ordning.

22 Heroverfor har den nederlandske regering, Rådet og Kommissionen samstemmende anført, at de pågældende bestemmelser er gyldige. Rådet og Kommissionen har i første række begrundet deres opfattelse med, at medlemsstaterne har adskillige muligheder for at tildele kvoter, der ikke er pålagt tillægsafgiften, til producenter, som i referenceåret har fået en præmie i medfør af forordning nr. 1078/77. Den nederlandske regering og Kommissionen, subsidiært, har gennemgået rækkevidden af de påberåbte almindelige retsgrundsætninger og konkluderet, at de alle er blevet behørigt overholdt i denne sag. Vedrørende især principperne om retssikkerhed og beskyttelsen af den berettigede forventning har den nederlandske regering og Kommissionen gjort gældende, at disse ikke er blevet tilsidesat, idet de pågældende producenter ikke med rette kunne forvente, at de ved udløbet af deres femårige forpligtelse havde en ubegrænset ret til at genoptage mælkeproduktionen.

23 Hertil bemærkes, hvilket også den nederlandske regering og Kommissionen med rette har anført, at en erhvervsdrivende, der frivilligt har indstillet sin produktion i en vis periode, ikke kan have en berettiget forventning om at kunne genoptage produktionen på samme betingelser som før, eller om ikke at blive omfattet af eventuelle regler, som i mellemtiden måtte være indført, vedrørende markeds- eller strukturpolitikken.

24 Ikke desto mindre står det fast, at en sådan erhvervsdrivende, når han som i dette tilfælde er blevet tilskyndet ved en fællesskabsretsakt til at indstille markedsføringen i en begrænset periode af hensyn til almenvellet og mod betaling af en præmie, kan have en berettiget forventning om ikke ved udløbet af sin forpligtelse at blive pålagt restriktioner, som specielt berører ham, netop fordi han har udnyttet de muligheder, som fællesskabsbestemmelserne har givet ham.

25 Alligevel medfører bestemmelserne om tillægsafgift på mælk restriktioner for de producenter, som på grund af opfyldelsen af den i henhold til forordning nr. 1078/77 påtagne forpligtelse ikke har leveret mælk i løbet af referenceåret. Som det fremgår af gennemgangen af besvarelsen af det første spørgsmål, kan disse producenter faktisk blive udelukket fra at få tildelt en referencemængde i henhold til den nye ordning netop på grund af nævnte forpligtelse, enten fordi de ikke opfylder de særlige betingelser i forordning nr. 857/84, eller fordi medlemsstaterne ikke råder over disponible referencemængder.

26 I modsætning til, hvad Kommissionen har anført, kunne en sådan fuldstændig og permanent udelukkelse i hele gyldighedsperioden for bestemmelserne om tillægsafgiften — som bevirker, at de pågældende producenter forhindres i at genoptage markedsføringen af mælk ved udløbet af femårsperioden — ikke forudses af disse producenter på det tidspunkt, da de midlertidigt påtog sig forpligtelsen til ikke at levere mælk. Det fremgår hverken af bestemmelserne eller af betragtningerne til forordning nr. 1078/77, at forpligtelsen til ikke-markedsføring i medfør af forordningen kunne indebære, at det ved dens udløb ville være umuligt at genoptage den pågældende virksomhed. En sådan virkning er følgelig i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som disse producenter kunne have til, at de bestemmelser, som de underkastede sig, havde begrænsede virkninger.

27 Det følger heraf, at lovgivningen om tillægsafgiften på mælk er blevet vedtaget i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Da lovgivningen derfor må erklæres ugyldig af denne grund, findes der ikke grund til at behandle de øvrige argumenter vedrørende dens ugyldighed, som er blevet fremført under retsforhandlingen.

28 Det andet spørgsmål skal følgelig besvares med, at Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984, som suppleret ved Kommissionens forordning nr. 1371/84 af 16. maj 1984, er ugyldig i det omfang, den ikke bestemmer, at der tildeles en referencemængde til de producenter, som i henhold til en forpligtelse påtaget i henhold til Rådets forordning nr. 1078/77 af 17. maj 1977 ikke har leveret mælk i det referenceår, som den pågældende medlemsstat har lagt til grund.

Tredje spørgsmål

29 I betragtning af besvarelserne af det første og andet spørgsmål findes det unødvendigt at besvare det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

30 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske regering, Rådet for De Europæiske Fællesskaber samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. 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

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af College van Beroep voor het Bedrijfsleven ved dom af 14. marts 1986, for ret:

1) **Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984, som suppleret ved Kommissionens forordning nr. 1371/84 af 16. maj 1984, skal fortolkes således, at medlemsstaterne ved fastsættelsen af de i artikel 2 i denne forordning nævnte referencemængder kun er bemyndiget til at tage hensyn til situationen for producenter, som i henhold til en forpligtelse påtaget i henhold til Rådets forordning nr. 1078/77 af 17. maj 1977 ikke har leveret mælk i det referenceår, der lægges til grund, såfremt disse producenter i hvert enkelt tilfælde opfylder de særlige betingelser, der er fastsat i forordning nr. 857/84, og såfremt medlemsstaterne råder over de referencemængder, der står til rådighed med henblik herpå.**

2) **Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984, som suppleret ved Kommissionens forordning nr. 1371/84 af 16. maj 1984, er ugyldig i det omfang, den ikke bestemmer, at der tildeles en referencemængde til de producenter, som i henhold til en forpligtelse påtaget i henhold til Rådets forordning nr. 1078/77 af 17. maj 1977 ikke har leveret mælk i det referenceår, som den pågældende medlemsstat har lagt til grund.**

Bosco Due Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. april 1988.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident