1. Forordning nr. 857/84 om almindelige regler for anvendelsen af tillægsafgiften på mælk, som suppleret ved forordning nr. 1371/84, 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 på grund af en forpligtelse påtaget i henhold til forordning nr. 1078/77 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. Da det hverken af bestemmelserne eller af betragtningerne til forordning nr. 1078/77 fremgår, at forpligtelsen til ikke-markedsføring i medfør af forordningen kunne indebære, at det ved dens udløb ville være umuligt for de pågældende producenter at genoptage mælkeleverancerne, er det forhold, at producenterne på grund af deres forpligtelse kan være fuldstændig udelukket i hele gyldighedsperioden for en ny lovgivning om indførelse af en tillægsafgift på mælk fra at få tildelt en referencemængde i henhold til sidstnævnte lovgivning, i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som disse producenter kunne have til, at præmieordningen for ikke-markedsføring, som de underkastede sig, havde begrænsede virkninger.

Derfor er forordning nr. 857/84, som suppleret ved forordning nr. 1371/84, 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 forordning nr. 1078/77 ikke har leveret mælk i det referenceår, som den pågældende medlemsstat har lagt til grund.

RETSMØDERAPPORT
i sag 120/86 *

I — Faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

1. *Den relevante fællesskabslovgivning*

a) Ved 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) indførtes bl. a. en ordning med ikke-markedsføringspræmier, som efter ansøgning skulle ydes enhver mælkeproducent, der forpligtede sig til hverken mod vederlag eller vederlagsfrit at levere mælk eller mejeriprodukter fra den pågældendes bedrift i en periode på fem år (artiklerne 1 og 2). Formålet

* Processprog: Nederlandsk.

med forordning nr. 1078/77 var i henhold til dens sjette betragtning dels at genoprette ligevægten på markedet for de pågældende produkter og dels at gennemføre ændringer, som var nødvendige, for at fællesmarkedet kunne virke tilfredsstillende.

Den nævnte forordning var en del af et kompleks af foranstaltninger, som skulle genoprette ligevægten på markedet for mejeriprodukter, herunder især medansvarsafgiften, som blev indført ved Rådets forordning nr. 1079/77 af 17. maj 1977 om en medansvarsafgift og om foranstaltninger til udvidelse af markederne for mælk og mejeriprodukter (EFT L 131, s. 6), og tillægsafgiften, som for en periode på fem år blev 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). Den foreliggende sag drejer sig om den sidstnævnte ordning.

b) I medfør af artikel 1 i forordning nr. 856/84 skal tillægsafgiften opkræves for de leverede mælkemængder, som overstiger en referencemængde, der skal fastsættes. Ordningen er blevet gennemført i hver region på medlemsstaternes områder efter en af følgende formler (stk. 1):

— Ifølge formel A skal afgiften erlægges af mælkeproducenterne for de mængder mælk, der er leveret til en opkøber, og som overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes (producentformel).

— Ifølge formel B skal afgiften erlægges af opkøbere af mælk eller andre mejeriprodukter (mejerier) for de mængder mælk, der leveres af producenter, og som overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes. Den opkøber, der skal erlægge afgiften skal vælte denne over på de producenter, der har forhøjet deres leverancer, i forhold til de pågældende producenters andel i overskridelsen af opkøberens referencemængde (opkøberformel).

c) De almindelige regler for anvendelsen af tillægsafgiften er fastsat i Rådets 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 (EFT L 90, s. 13) med ændringer. I medfør af denne forordnings artikel 1, stk. 1, fastsættes afgiften til 75% af indikativprisen for mælk ved anvendelse af formel A (producentformlen), og til 100% af indikativprisen for mælk ved anvendelse af formel B (opkøberformlen).

Forordning nr. 857/84 fastsætter derudover referencemængden som omhandlet i forordning nr. 856/84, dvs. den mængde, som er undtaget fra tillægsafgiften. Denne er som hovedregel den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som producenten (formel A) har leveret eller som en opkøber (formel B) har indkøbt i kalenderåret 1981, forhøjet med 1% (artikel 2, stk. 1). Medlemsstaterne kan dog bestemme, at referencemængden på deres område er lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, der er leveret eller opkøbt i kalenderåret 1982 eller 1983, afpasset med en procentsats på en sådan måde, at garantimængden ikke overskrides. Denne procentsats kan varieres i forhold til størrelsen af leverancerne fra visse kategorier af afgiftspligtige, udviklingen i leverancerne i visse regioner mellem 1981 og 1983 eller udviklingen i leverancerne fra visse kategorier af afgiftspligtige i samme periode (artikel 2, stk. 2).

Herudover skal det nævnes, at artiklerne 3, 4 og 4a i forordning nr. 857/84 giver medlemsstaterne mulighed for at tage hensyn til visse særlige forhold ved fastsættelsen af referencemængderne eller tildele særlige eller supplerende referencemængder.

I henhold til artikel 3 kan medlemsstaterne således tildele særlige referencemængder til producenter, som har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan for mælkeproduktionen, indgivet inden den 1. marts 1984, eller som har foretaget investeringer uden udviklingsplan (stk. 1), samt til unge landmænd, der har etableret sig efter den 31. december 1980 (stk. 2). De producenter, hvis mælkeproduktion i det valgte referenceår er blevet påvirket i betydelig grad af usædvanlige begivenheder (naturkatastrofe, ødelæggelse ved et ulykkestilfælde af bedriftsaktiverne, kvægsyge) kan anmode om, at der tages hensyn til et andet referencekalenderår inden for perioden 1981-1983 (stk. 3).

I medfør af artikel 4, stk. 1, kan medlemsstaterne for at gennemføre omstruktureringen af mælkeproduktionen bl. a. yde en supplerende referencemængde til producenter, der gennemfører en udviklingsplan, som er godkendt efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 857/84 (1. april 1984) [litra b)], og til producenter, der udøver landbrugsvirksomhed som hovederhverv [litra c)].

Artikel 4a, der blev indsat ved Rådets ændringsforordning nr. 590/85 af 26. februar 1985 (EFT L 68, s. 1), giver medlemsstaterne mulighed for — oprindeligt i den første tolvmåneders periode for ordningens anvendelse (1. april 1984 — 31. marts 1985) — at tildele de referencemængder, producenterne eller opkøberne ikke havde udnyttet, til producenter eller opkøbere i samme område eller i givet fald i andre områder. Denne ordning er blevet forlænget to gange, senest til 31. marts 1987, jfr. artikel 1, stk. 3, i Rådets ændringsforordning nr. 1343/86 af 6. maj 1986 (EFT L 119, s. 34).

Endelig bemærkes, at artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 857/84 som ændret ved forordning nr. 590/85 indeholder reglerne for overførsel af referencemængder i tilfælde af salg, bortforpagtning, overdragelse ved arv eller ekspropriation af en bedrift.

d) Gennemførelsesbestemmelserne for tillægsafgiften er blevet fastsat ved Kommissionens forordning (EØF) 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) med senere ændringer.

2. *Den nederlandske lovgivning til gennemførelse af fællesskabslovgivningen*

Rådets forordning nr. 1078/77 er blevet gennemført i Nederlandene ved bekendtgørelse nr. 184 fra »Stichting Ontwikkelingsen Saneringsfonds voor de Landbouw« (Den Nederlandske Udviklings- og Saneringsfond for Landbruget) (Stcrt 126). Bekendtgørelsen giver Fonden bemyndigelse til at indgå aftaler med mælkeproducenter, hvorefter disse mod at få udbetalt en præmie forpligter sig til over for de nederlandske myndigheder enten at konvertere malkekvægsbedriften til slagtekvægsbedrift eller ikke at afstå mælk i en periode på fem år.

Dernæst blev ordningen vedrørende en tillægsafgift for mælk gennemført i Nederlandene ved »Beschikking superheffing« (bekendtgørelse om tillægsafgift), udstedt af Ministeren for Landbrug og Fiskeri den 18. april 1984 (Stcrt 79) som senere ændret. Denne bekendtgørelse vælger formel A (producentformlen) som omhandlet i forordning nr. 856/84 og fastsætter producenternes referencemængder på grundlag af deres leverancer i 1983, idet der dog kan anvendes et andet referenceår under visse særlige omstændigheder, som er udtømmende opregnet. Bekendtgørelsens artikel 19, som hovedsagen drejer sig om, er affattet således:

»1. Ministeren kan for mængder, for hvilke der ikke længere anerkendes krav, anerkende nærmere bestemte krav. Han kan anerkende krav i andre end de i denne bekendtgørelse fastsatte tilfælde.

2. Et krav som omhandlet i stk. 1, kan kun anerkendes, såfremt der indgives en begrundet ansøgning til ministeren.

3. En ansøgning som omhandlet i stk. 2, skal være indgivet før den 1. september 1984, når de omstændigheder, som begrunder ansøgningen, er indtruffet før den 1. april 1984 eller allerede var kendte på det tidspunkt.«

3. *Hovedsagen*

Sagsøgeren i hovedsagen, J. Mulder, driver et forpagtet landbrug. Indtil oktober 1979 havde han en malkekvægsbesætning og leverede 500 000 kg. mælk årligt til mejeriet.

I oktober 1979 forpligtede han sig i henhold til en med Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw indgået aftale til ikke at levere mælk eller mejeriprodukter i perioden 1. oktober 1979 — 30. september 1984. Som modydelse modtog han en ikke-markedsføringspræmie på ialt 193 418 HFL (38 684 HFL pr. år), som i aftaleperioden udgjorde hovedparten af hans indtægt.

I løbet af august måned 1983 foretog han visse investeringer med henblik på at genoptage mælkeproduktionen ved aftalens udløb, og derefter indgav han den 28. maj 1984 en ansøgning om at få tildelt en mælkemængde på 726 000 kg. (132 køer à 5 500 kg.) til levering uden afgift. Til støtte for ansøgningen henviste han til artikel 19 i ovennævnte Beschikking superheffing.

Da ansøgningen blev afslået ved landbrugs- og fiskeriministerens afgørelse af 24. september 1984 med den begrundelse, at den påberåbte bestemmelse udelukkende kunne anvendes i tilfælde af force majeure, anlagde Mulder sag ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Ved dom af 14. maj 1986 har denne ret besluttet at udsætte sagen og i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 at 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 fælles-

skabsbestemmelser — 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?«

4. *Retsforhandlingernes forløb*

Forelæggelsesdommen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 23. maj 1986.

I henhold til artikel 20 i Protokollen vedrørende Statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Mulder ved advokat H. J. Bronkhorst, Haag, af den nederlandske regering ved I. Verkade, departementschef i Det Nederlandske Udenrigsministerium, af Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved A. Brautigam, ekspeditionssekretær i Rådets Juridiske Tjeneste, samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent R. C. Fischer som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg

1. *Første spørgsmål*

Alle parter i sagen er enige om at foreslå, at det første spørgsmål bør besvares bekræftende, således at forordningerne nr. 857/84 og nr. 1371/84 ikke giver mulighed for i forbindelse med fastsættelsen af referencemængder at tage hensyn til andre forhold end dem, der er angivet i forordningerne. Rådet og Kommissionen er dog af den op-

fattelse, at visse bestemmelser i den pågældende lovgivning, selv om de ikke udtrykkeligt omtaler det af den forelæggende ret beskrevne tilfælde, ikke desto mindre kan anvendes i en sådan situation.

a) *Mulder* har gjort gældende, at artikel 3 i forordning nr. 857/84 indeholder en udtømmende opregning af de særlige forhold, der skal tages hensyn til ved fastlæggelsen af særlige referencemængder; disse forhold omfatter bl. a. et vist antal force majeure tilfælde. Dernæst indeholder forordningens artikel 4 en udtømmende opregning af forhold, som kan tages i betragtning ved fastlæggelsen af supplerende referencemængder.

Mulder har derfor foreslået følgende besvarelse af det første spørgsmål:

»Forordning nr. 857/84 skal fortolkes således, at medlemsstaterne ikke har beføjelse til i forbindelse med fastsættelsen af de i forordningen forudsete referencemængder at tage hensyn til forhold, som ikke er forudset i forordningen.«

b) Den *nederlandske regering* har som Mulder anført, at den pågældende lovgivning indeholder en udtømmende opregning af tilfælde, hvor medlemsstaterne kan tildele en særlig eller en supplerende referencemængde eller anvende et andet referenceår.

Artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 857/84 omhandler nemlig usædvanlige begivenheder, som er indtruffet forud for eller i løbet af det valgte referenceår. Dette er ikke tilfældet, når en producent frivilligt har anvendt ordningen i forordning nr. 1078/77 og modtaget en præmie som modydelse. I øvrigt skal ordningen, der blev indført ved forordning nr. 1078/77, ses i lyset af formålet om et endeligt ophør med mælkeproduktion.

Ydermere er den tidligere mælkeproduktion fra de landmænd, som har udnyttet præmieordningen, ikke medregnet i Nederlandenes samlede garantimængde. Konsekvensen heraf er, at disse producenter, når de vil genoptage mælkeproduktionen efter de fem års pause, stiller krav om en del af den nationale garantimængde, som de ikke har bidraget til.

Tilsvarende betragtninger kan anstilles om artikel 4 i forordning nr. 857/84. Denne bestemmelse angår omstrukturering af mælkeproduktionen (f. eks. i tilfælde af sammenlægning eller flytning af gårde). Herudover forudsætter begrebet supplerende mængde, at producenten allerede har en afgiftsfri mængde, hvilket ikke er tilfældet for de producenter, som har gjort brug af forordning nr. 1078/77, i det omfang deres forpligtelse under forordningen først er ophørt efter referenceårets udløb.

Artikel 4a i forordning nr. 857/84 (tildeling af uudnyttede referencemængder) henviser ligeledes kun til producenter eller opkøbere, som allerede disponerer over en referencemængde. Denne bestemmelse bør derfor ikke betragtes som en kvalitativ udvidelse af artikel 3 og 4, men snarere som en midlertidig reguleringsmulighed, der i givet fald skal anvendes ved udløbet af et produktionsår.

c) *Rådet* har vedrørende artikel 3 i forordning nr. 857/84 anført, at bestemmelsen kun gør det muligt at justere kvoter for de producenter, som leverede mælk på det tids-

punkt, da tillægsafgiften blev indført, men som hovedregel ikke giver adgang til at tildele særlige referencemængder til nye producenter, som påbegynder en mælkeproduktion. Dette følger af artiklens beskrivelse af producenternes særlige situationer.

Artikel 4 i forordning nr. 857/84 henviser ganske vist ikke til en faktisk produktion i referenceåret og kunne således anvendes på producenter, som efter dette år har påbegyndt en mælkeproduktion. Da der imidlertid er tale om tildeling af supplerende mængder, omfatter denne bestemmelse pr. definition kun producenter, som allerede disponerer over en vis referencemængde.

Endelig kan artikel 4a i forordning nr. 857/84 ligeledes anvendes på nye producenter, som påbegynder en mælkeproduktion. Dette følger såvel af bestemmelsens ordlyd som af definitionen på en mælkeproducent, jfr. forordningens artikel 12, som ikke tager udgangspunkt i en faktisk produktion i referenceåret. Denne vide mulighed er i øvrigt netop blevet indført for at gøre de pågældende fællesskabsordninger smidigere.

Rådet har i denne sammenhæng anført, at de pågældende bestemmelser indrømmer medlemsstaterne et skøn. Medlemsstaterne bør dog under anvendelsen af de givne muligheder respektere såvel de grænser, som sættes af fællesskabslovgivningens formål, som fællesskabsrettens almindelige principper.

Sammenfattende har Rådet foreslået, at det første spørgsmål besvares således:

»Forordning nr. 857/84 som senere ændret indeholder flere muligheder, som medlemsstaterne kan anvende til at tildele afgiftsfrie referencemængder til producenter, som ikke i løbet af det referenceår, der er anvendt ved pålæggelsen af tillægsafgiften, har leveret mælk jfr. forordning nr. 1078/77.

I medfør af artikel 3, stk. 1, andet afsnit, kan disse producenter nemlig tildeles en særlig referencemængde, såfremt de kan godtgøre, at de har investeret i en malkebedrift før den 1. marts 1984.

Ifølge artikel 4a i samme forordning kan disse producenter desuden i perioden 1. april 1984 — 1. april 1987 tildeles referencemængder, som andre producenter ikke har udnyttet.

Artikel 4, stk. 1, litra b) og c), hjemler dernæst mulighed for, at de kan tildeles en supplerende referencemængde, såfremt de allerede disponerer over en vis referencemængde, f. eks. ved forpagtning eller køb af en malkebedrift.

Artikel 4, stk. 1, litra a), er endelig ikke til hinder for, at medlemsstaterne omfordeler referencemængder, som inden for rammerne heraf er blevet frigjort, til disse producenter.«

d) *Kommissionen* har gjort gældende, at medlemsstaterne ved fastsættelsen af referencemængderne kun kan fravige reglerne i artikel 2 i forordning nr. 857/84 i de tilfælde, der er angivet i forordningen og i forordning nr. 1371/84. En situation, hvor en producent i medfør af forordning nr. 1078/77 har forpligtet sig til ikke at levere mælk og mejeriprodukter i en femårs periode, og som derfor ikke har leveret mælk i løbet af det valgte referenceår, er ikke for-

udset i forordningerne, og producenten kan kun få tildelt en referencemængde, såfremt han falder ind under en eller flere af de i fællesskabslovgivningen nævnte situationer.

En sådan producents genoptagelse af mælkeleverancerne kræver normalt forudgående investeringer, for hvilke medlemsstaterne under visse forudsætninger kan tildele særlige eller supplerende referencemængder [artikel 3, punkt 1, og eventuelt artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 857/84]. De kan således i medfør heraf yde en særlig eller supplerende referencemængde til i hvert fald de fleste af de pågældende producenter, som ønsker at genoptage leverancerne efter udløbet af femårs perioden.

Kommissionen har derfor foreslået, at Domstolen besvarer det første præjudicielle spørgsmål således:

»Medlemsstaterne kan tildele en særlig eller supplerende referencemængde til dem, der ikke har leveret mælk i løbet af referenceperioden på grund af en forpligtelse, som er aftalt i henhold til forordning nr. 1078/77, i det omfang de pågældende opfylder betingelserne for tildeling af sådanne referencemængder i forordning nr. 857/84 og 1371/84, herunder især artikel 3, pkt. 1 og 2, og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 857/84.«

2. *Andet spørgsmål*

Efter Mulders opfattelse er forordning nr. 857/84 ugyldig, da den er i strid med fællesskabsrettens almindelige principper. Den nederlandske regering, Rådet og Kommissionen anser derimod forordningen for gyldig.

a) *Mulder* har gjort gældende, at forordning nr. 857/84 er blevet udstedt i strid med principperne om retssikkerhed og proportionalitet, ejendomsretten, princippet om ikkediskrimination og forbudet mod magtfordrejning.

Vedrørende princippet om retssikkerhed har han anført, at der med forordning nr. 1078/77 forfølges såvel et markedspolitisk formål, når det drejer sig om den (midlertidige) ikke-markedsføringspræmie, som et strukturplitisk formål, når det drejer sig om præmie for (endelig) omstilling af malkekvægsbesætninger. Præmieordningen for ikke-markedsføring udgør således en markedspolitisk foranstaltning, der har til formål at opnå et prisniveau, som tager hensyn til såvel den pågældende fællesskabsproduktion som forbrugerne, og som samtidig sikrer forsyninger uden at tilskynde til overskudsproduktion.

Rådet har overset denne forordnings markedspolitiske karakter, da det udstedte forordning nr. 857/84. Ejerne af malkekvægsbesætninger blev i 1984 stillet over for en fællesskabsordning, som definitivt afskar dem fra deres erhvervsmæssige virksomhed, idet de i et yderligere tidsrum på mindst fem år ikke kunne producere og ikke som før 1984 kunne gøre krav på kompensation. Herved har Rådet tilsidesat de producenters berettigede forventning, som i 1979 havde besluttet at tilslutte sig ordningen i forordning nr. 1078/77, og som havde kunnet forvente, at de ved udløbet af aftalen kunne genoptage produktionen, såfremt de ønskede det.

Forordning nr. 857/84 indebærer ligeledes en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, da det tilstræbte formål med ordningen om en tillægsafgift — en begrænsning af mælkeproduktionen — i realiteten afskar de pågældende producenter fra fremover at producere mælk.

For så vidt angår den påståede tilsidesættelse af ejendomsrettighederne, har Mulder henvist til Domstolens dom af 13. december 1979 (Hauer, sag 44/79, Sml. s. 3727), ifølge hvilken ejendomsretten er sikret i Fællesskabets retsorden. Forordning nr. 857/84 indebærer en faktisk ekspropriation, da ejendomsretten underkastes sådanne indskrænkninger, at rettigheden som sådan forsvinder. Den indførte ordning medførte, at den pågældende landmand ikke længere var i stand til at udnytte sin malkekvægsbedrift eller overdrage den på rentable betingelser. En sådan indskrænkning af ejendommens anvendelse går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå ordningens formål, nemlig at begrænse mælkeproduktionen.

Vedrørende princippet om ikke-diskrimination har Mulder anført, at den pågældende ordning behandler forskellige situationer ens og behandler samme eller i hvert fald sammenlignelige situationer forskelligt i strid med Traktatens artikel 40, stk. 3.

De mælkeproducenter, som ikke har leveret mælk i løbet af referenceåret på grund af aftalen i henhold til forordning nr. 1078/77 er blevet forskelsbehandlet både i forhold til producenter, som ikke har deltaget i et sådant program, og i forhold til producenter, som har deltaget, men hvis aftale udløb i løbet af referenceåret, og som derfor havde genoptaget produktionen. Dernæst forekommer der forskelsbehandling i forhold til producenter, som på grund af usædvanlige begivenheder ikke har haft en repræsentativ produktion i løbet af referenceåret, og som kan få tildelt en særlig eller supplerende referencemængde i medfør af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 857/84.

Endelig har Mulder påberåbt sig magtfordrejning derved, at forordning nr. 1078/77, der oprindeligt var beregnet som en markedspolitisk foranstaltning, i alt væsentligt blev til en strukturforanstaltning på grund af tillægsafgiften.

Sammenfattende har Mulder foreslået, at det andet spørgsmål besvares således:

»Forordning nr. 857/84 er ugyldig på grund af uforenelighed med generelle principper i fællesskabsretten, idet den ikke giver mulighed for tildeling af en referencemængde til de ejere af malkekvæg, som på grundlag af forordning nr. 1078/77 havde udnyttet præmieordningen for ikke-markedsføring af mælk.«

b) Den *nederlandske regering* har bestridt, at der er sket en tilsidesættelse af generelle retsprincipper.

Princippet om retssikkerhed er ikke overtrådt, da forordning nr. 1078/77 ikke har fremkaldt juridisk gyldige berettigede forventninger hos dem, der havde udnyttet forordningen. Forordningen, som skulle fremme visse bedrifters ophør med mælkeproduktion, gav ingen anledning til at antage, at de, der ikke havde leveret mælk i en femårs periode, uden videre kunne genoptage produktionen.

Det kan heller ikke medgives, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat, idet de producenter, der udnyttede forordning nr. 1078/77, ikke blev dårligere stillet end de fremtidige producenter, som heller ikke havde en referencemængde. Grundprincippet for tillægsafgiften, nemlig at de, som har produceret en vis mængde mælk i referenceåret, ikke skal betale tillægsafgift af denne mængde, anvendes ens på alle berørte parter. I øvrigt gælder artikel 3 i forordning nr. 857/84 om tildeling af en særlig referencemængde såvel for dem, som udnyttede forordning nr. 1078/77, som for alle andre producenter. Rent faktisk blev der uddelt et vist antal referencemængder i sådanne tilfælde.

bærer en utilladelig tilsidesættelse af ejendomsretten, da udnyttelsen af denne ret er underkastet visse betingelser af hensyn til Fællesskabet. I denne sag gjaldt begrænsningen i udnyttelsen af ejendomsretten alle producenter; begrænsningerne var begrundet i tvingende hensyn til almenvellet, nemlig det formål at kontrollere overskudsproduktionen af mælk og mejerivarer. Hertil kommer, at den anfægtede foranstaltning var begrænset til fem år. Bortset fra undtagelsestilfælde gjaldt disse begrænsninger uden forskel og kan derfor ikke anses for værende til betydelig skade for visse kategorier af producenter eller fremtidige producenter.

Argumentet om forskelsbehandling kan heller ikke lægges til grund, idet de, som udnyttede forordning nr. 1078/77, ikke befinder sig i en situation, som er fundamentalt forskellig fra situationen for andre mælkeproducenter, som af andre årsager ikke har leveret mælk i referenceåret; indførelsen af tillægsafgiften var en økonomisk risiko for alle producenter, som ville påbegynde eller udvide deres produktion. Det samme gælder for dem, som udnyttede forordning nr. 1078/77, og som havde afsluttet femårsperioden uden produktion i løbet af referenceåret og derefter genoptaget produktionen, og dem, som endnu befandt sig i femårsperioden uden produktion, og derfor ikke kunne henvise til foretagne leverancer. Ved forordning nr. 857/84 blev der foretaget en afgrænsning, som uden forskel gælder for alle producenter.

Vedrørende argumentet om magtfordrejning har den nederlandske regering anført, at intet i denne sag tyder på, at fællesskabslovgiveren har udøvet sin kompetence for at fremme andre formål end dem, denne kompetence gjaldt. Det kan især ikke påstås, at lovgiveren ved at vedtage en foranstaltning til udbygning af markedsordningen for mælk og mejeriprodukter søgte at forfølge et strukturpolitisk formål. Hensigten med tillægsafgiften er udelukkende at forhindre overskud ved hjælp af et system med individuelle produktionskvoter. Selv om ordningen midlertidigt medfører en strukturel fastfrysning, må en sådan eventuel bivirkning ikke forveksles med tillægsafgiftens hovedformål, nemlig en reduktion af de kostbare og politisk uønskede overskud.

Den nederlandske regering har desuden anført, at den anfægtede lovgivning ikke inde-

c) *Rådet* har anført, at det følger af dets bemærkninger til det første spørgsmål, at forordning nr. 857/84 ikke kan kendes ugyldig

med de begrundelser, som er nævnt i forelæggelseskendelsen.

d) *Kommissionen* har anført, at tildelingen af referencemængder til producenter, som ikke har leveret mælk eller som kun har leveret relative små mængder i løbet af referenceåret, er underkastet visse betingelser, som hovedsagelig vedrører det strukturpolitiske område. Disse betingelser bør derfor også tages i betragtning ved tildelingen af referencemængder til producenter, som har påtaget sig den forpligtelse, der følger med præmieordningen i forordning nr. 1078/77. Det følger imidlertid ikke deraf, at medlemsstaterne ikke kan træffe foranstaltninger med henblik på at tildele en særlig referencemængde til disse producenter, når der tages hensyn til disse strukturpolitiske forhold. Kommissionen mener herefter, at det ikke er nødvendigt at besvare det andet spørgsmål.

Subsidiært har Kommissionen derefter gjort rede for grundene til, at fællesskabslovgiveren formelt ikke har givet medlemsstaterne kompetence til uden yderliger betingelser blot at tildele en referencemængde til den pågældende kategori af producenter. Forordning nr. 857/84 indeholder en sådan ordning for de producenter, som før den 1. marts 1984 har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan for mælkeproduktionen, og dette er begrundet i, at de pågældende udviklingsplaner er opstillet på grundlag af fællesskabskriterier og kan tildeles fællesskabsstøtte. Formålene hermed kan ikke opfyldes, hvis de pågældende bedrifter ikke modtager de referencemængder, der svarer til den produktionsmængde, som planen indeholder. Præmieordningen i forordning nr. 1078/77 tilstræber derimod at formå disse bedrifter til endeligt at opgive mælkeproduktionen. Dette gælder i en femårs periode ikke blot for omstillingspræmien, men også for ikke-markedsføringspræmien.

For så vidt angår de anbringender, som sagsøgeren i hovedsagen har fremført, har Kommissionen bestridt, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om retssikkerhed, idet de pågældende producenter ikke med rimelighed kunne forvente, at de ved aftalens udløb kunne disponere over en ubegrænset ret til ganske enkelt at genoptage produktionen og leverancerne af mælk på det tidligere grundlag uden at blive underkastet begrænsninger som følge af markedspolitiske eller strukturpolitiske foranstaltninger, som Fællesskabet i mellemtiden måtte have vedtaget.

Der kan heller ikke tales om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, fordi forordning nr. 857/84 rent faktisk udelukker, at der kan produceres mælk — ikke kun i fem år, men i ti år. Bortset fra at udelukkelsen i de første fem år frivilligt blev accepteret af sagsøgeren i henhold til forordning nr. 1078/77, har Kommissionen understreget, at medlemssaterne i den anden femårs periode (som i øvrigt delvis kan falde sammen med den første periode) har kompetence til at tildele en særlig referencemængde til en producent, som ikke har leveret mælk i løbet af det valgte referenceår, såfremt han opfylder visse strukturpolitiske betingelser.

Vedrørende den påståede overtrædelse af ejendomsretten har Kommissionen anført, at der ikke er noget, der tyder på, at der ikke kan udføres andre økonomiske rentable ak-

tiviteter på sagsøgerens bedrift, f. eks. opdræt af kødkvæg eller produktion af foderstoffer.

De pågældende fællesskabsforordninger indeholder heller ikke nogen forskelsbehandling efter artikel 40, stk. 3, i Traktaten til skade for producenter, som ikke har leveret mælk i en periode på fem år i henhold til forordning nr. 1078/77. Såfremt disse producenter var blevet behandlet bedre end andre producenter, som ikke havde leveret mælk i løbet af det valgte referenceår, kunne man spørge, om de sidstnævnte producenter ikke var blevet diskrimineret. Dernæst er det forhold, at de producenter, som allerede havde opfyldt deres femårsforpligtelse i 1983, befandt sig i en gunstigere situation end de producenter, som endnu på dette tidspunkt var bundet af forpligtelsen, en uundgåelig virkning af, at indførelsen af tillægsafgiften ændrede den tidligere gældende situation.

Endelig er anbringendet om magtfordrejning baseret på en misforståelse om, at forordning nr. 1078/77 samt forordningerne om tillægsafgiften hver for sig er enkle markedsregulerende foranstaltninger, der samlet virker som en strukturforanstaltning. Disse to foranstaltninger har imidlertid både en markeds- og produktionsregulerende funktion og en strukturforbedrende funktion.

Sammenfattende er det Kommissionens opfattelse, at gennemgangen af det andet spørgsmål intet har frembragt, der kan anfægte forordning nr. 857/84's gyldighed.

3. *Tredje spørgsmål*

Mulder har foreslået, at der svares bekræftende på det tredje spørgsmål, mens den nederlandske regering mener, at der bør svares benægtende. Rådet og Kommissionen har anført, at spørgsmålet kræver et nuanceret svar, idet medlemsstaterne ved anvendelsen af deres skønsmæssige beføjelser skal overholde den pågældende lovgivnings formål og fællesskabsrettens generelle principper.

a) *Mulder* har gjort gældende, at fællesskabsrettens generelle principper og især artikel 5 i Traktaten indebærer, at medlemsstaterne skal tage hensyn til en situation som beskrevet af den forelæggende ret. De skal derfor enten vedtage særlige regler for dem, der har tilsluttet sig ikke-markedsføringsordningen, jfr. forordning nr. 1078/77, eller i videst mulig omfang anvende de gældende fællesskabsbestemmelser, som giver mulighed for at tildele en særlig eller supplerende referencemængde i særlige situationer [især artiklerne 3 og 4, stk. 1, litra b) og c), i forordning nr. 857/84]. Dette synspunkt fremgår i øvrigt af en resolution fra Europa-Parlamentet af 11. oktober 1985 vedrørende anvendelse af mælkekvoteordningen (EFT C 288, s. 148).

Sammenfattende foreslår Mulder, at det tredje spørgsmål besvares således:

»En medlemsstat handler i strid med generelle principper i fællesskabsretten, såfremt den ikke træffer særlige foranstaltninger for dem, som i henhold til forordning nr. 1078/77 ikke har leveret mælk i løbet af det ene eller andet referenceår, og såfremt den

ikke ved tildelingen af en individuel kvote tager hensyn til denne særlige kategori af landmænd ved at udnytte alle de foreliggende muligheder i fællesskabsforordningerne«.

b) Den *nederlandske regering* har anført, at såfremt det antages, at medlemsstaterne i henhold til fællesskabslovgivningen kan tildele særlige referencemængder til dem, der har gjort brug af forordning nr. 1078/77 — hvilket den nederlandske regering bestrider — betyder dette ikke, at medlemsstaterne har pligt til at gøre det.

c) *Rådet* har gjort opmærksom på, at forordning nr. 857/84 giver medlemsstaterne flere muligheder for at tildele kvoter, der ikke er pålagt tillægsafgift, til producenter, som i løbet af referenceåret har opnået ikke-markedsføringspræmie i medfør af forordning nr. 1078/77. De pågældende bestemmelser pålægger dem imidlertid ikke nogen præcis forpligtelse hertil.

Rådet har dog erkendt, at en vis forpligtelse eventuelt kan følge af fællesskabsrettens generelle principper, især af principperne om ligebehandling og proportionalitet. Det tilstræbte mål om stabilisering af markedet for mælk kræver nemlig hverken systematiske afslag på sådanne ansøgninger eller i tilfælde som her tildeling af produktionskvoter, der svarer til de ansøgte mængder.

Rådet foreslår derfor følgende besvarelse af det tredje spørgsmål:

»Forordning nr. 857/84 indeholder ikke nogen præcis forpligtelse på dette område for medlemsstaterne; disse besidder tværtimod et vist skøn ved anvendelsen af mulighederne i artiklerne 3, 4 og 4 a. Det påhviler Domstolen at fastslå, i hvilket omfang medlemsstaterne er forpligtet til ved udøvelsen af dette skøn at overholde fællesskabsrettens generelle principper, især princippet om ligebehandling og proportionalitet, hvorved de også skal overholde formålet med fællesskabslovgivningen om stabilisering og omstrukturering af mælkeproduktionen.«

d) *Kommissionen* har anført, at mulighederne for at tildele referencemængder til producenter, som ikke har leveret mælk i løbet af det valgte referenceår, er defineret i forordning nr. 857/84 som beføjelser, ikke som forpligtelser.

Som en fælles landbrugspolitisk foranstaltning skal tillægsafgiften imidlertid respektere de i Traktatens artikel 39 og 40 indeholdte formål. Når Fællesskabet derefter ved anvendelsen af afgiften pålægger medlemsstaterne visse opgaver, skal medlemsstaterne under udøvelsen af disse ikke blot tage hensyn til opgavernes specifikke indhold, men også til det formål, som tilgodeses ved indførelsen af tillægsafgiften, nemlig at få kontrol med stigningen i mælkeproduktionen samtidig med, at den nødvendige udvikling og tilpasning på strukturområdet kan finde sted, samt til den fælles landbrugspolitiks formål og principper og til fællesskabsrettens generelle principper.

Hertil har Kommissionen anført, at kompetencen til at tildele særlige referencemængder til producenter, som inden den 1. marts 1984 har indgivet en udviklingsplan for

mælkeproduktionen (artikel 3, pkt. 1, første afsnit) blev indrømmet for at fremme udviklingen af landbrugsbedrifter. Det må erkendes, at medlemsstaterne slet ikke har mulighed for at gøre brug af denne kompetence; deres skøn angår snarere størrelsen af de særlige referencemængder, der tildeles. Tilsvarende overvejelser gælder i de tilfælde, hvor der er foretaget investeringer uden udviklingsplan (artikel 3, pkt. 1, andet afsnit), selv om medlemsstaterne i dette tilfælde har et videre skøn.

På samme måde skal beføjelserne i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b) og c), der indgår i de af medlemsstaterne selv inden for landbrugserhvervet trufne omstruktureringsforanstaltninger, udøves under overholdelse af formålet med tillægsafgiften, de almindelige formål og principper i den fælles landbrugspolitik samt de generelle principper i fællesskabsretten.

Sammenfattende har Kommissionen foreslået, at det tredje spørgsmål besvares således:

»Ved en eventuel beslutning om at tildele en særlig referencemængde til dem, der ikke har leveret mælk i løbet af referenceåret på grund af en forpligtelse indgået i henhold til forordning nr. 1078/77, skal medlemsstaterne tage hensyn til formålet med de beføjelser, der fremgår af forordning nr. 857/84, jfr. besvarelsen af det første spørgsmål, formålet med tillægsafgiften, som er at kontrollere stigningen i mælkeproduktionen og samtidig muliggøre den nødvendige udvikling og tilpasning på strukturområdet, samt de almindelige formål og principper i den fælles lamdbrugspolitik og fællesskabsrettens generelle principper, herunder især princippet om ligebehandling og proportionalitetsprincippet.«

U. Everling
Refererende dommer