FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

fremsat den 12. juli 2001 [1]

I — Indledning

1. I denne sag har High Court (Irland) forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter [2]. Disse spørgsmål vedrører lovligheden af en national foranstaltning, som ved salg af en mælkeproducerende bedrift har til følge, at en del af den mælkekvote, der tilkommer bedriften, ikke overgår til erhververen af bedriften, men tilføres den nationale reserve. En sådan foranstaltning betegnes i denne sag som »claw-back« [3].

II — Relevante retsregler

2. Ordningen med tillægsafgift på mælk blev indført den 1. april 1984 ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 [4] om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter [5]. Formålet med denne tillægsafgift er ifølge artikel 5c i forordning nr. 856/84, som ændret, »at styre væksten i mælkeproduktionen, samtidig med at de nødvendige strukturelle udviklinger og tilpasninger muliggøres under hensyntagen til forskelligartetheden af situationen på nationalt eller regionalt plan eller i indsamlingsområderne i Fællesskabet«. På grundlag af forordningen havde alle mælkeproducenter ret til en mælkekvote [6], hvis de opfyldte visse betingelser.

3. 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 [7] fastsatte yderligere regler. Artikel 7 i denne forordning har følgende ordlyd:

»1. I tilfælde af en bedrifts salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv over-

1 — Originalsprog: nederlandsk.

2 — EFT L 405, s. 1.

3 — Ordret betyder dette begreb tilbagesøgning. Den nationale ret anvender også udtrykket »optagelse« (på engelsk »siphoning off«).

4 — Rådets forordning af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, EFT 1968 I, s. 169.

5 — EFT L 90, s. 10.

6 — Forordningen taler om referencemængde.

7 — EFT L 90, s. 13.

føres den tilsvarende referencemængde helt eller delvis til køberen, forpagteren eller arvingen ifølge betingelser, der skal fastsættes.

[...]

3. Medlemsstaterne kan bestemme, at en del af de pågældende mængder lægges til den i artikel 5 omhandlede reserve.«

Denne forordning blev ophævet med virkning pr. 1. april 1993.

4. Ved forordning nr. 3950/92 blev denne ordning opretholdt indtil den 1. april 2000[8]. Denne forordnings artikel 1 bestemmer:

»For yderligere syv på hinanden følgende tolvmånedersperioder, der begynder den 1. april 1993, indføres der en tillægsafgift, som skal erlægges af producenter af komælk, for de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, der er leveret til en opkøber eller solgt direkte til konsum i den pågældende tolvmånedersperiode, og som overstiger en nærmere fastsat mængde.

Afgiften fastsættes til 115% af indikativprisen for mælk.«

5. Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 bestemmer:

»Den individuelle referencemængde, der er til rådighed på bedriften, er lig med den mængde, der er til rådighed den 31. marts 1993 og tilpasset, eventuelt for hver af de pågældende perioder, så summen af de individuelle referencemængder af samme art ikke overstiger den tilsvarende samlede mængde i artikel 3, idet der tages højde for eventuelle nedsættelser med henblik på at forsyne den nationale reserve, der er nævnt i artikel 5.«

6. Forordning nr. 3950/92 opretholdt samtidig ordningen med en national reserve. Med henblik på en klar forståelse af denne ordning skal jeg henvise til trettende betragtning til forordningen, der lyder således: »Erfaringen har vist, at gennemførelsen af denne ordning forudsætter, at der findes en national reserve, som tilføres alle de mængder, for hvilke der af den ene eller anden grund ikke er sket eller ikke længere findes en individuel tildeling; medlemsstaten kan have behov for at råde over referencemængder for at imødekomme sær-

8 — Ved Rådets forordning (EF) nr. 1256/1999 af 17.5.1999 om ændring af forordning nr. 3950/92 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 160, s. 73) forlænges ordningens varighed endnu en gang, denne gang indtil den 1.4.2008.

lige situationer ifølge objektive kriterier; det må derfor være tilladt at tilføre mængder til den nationale reserve, navnlig som følge af en lineær nedskæring af alle referencemængderne under ét«. Mere specifikt indeholder artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3950/92, som ændret ved forordning (EØF) nr. 1560/93 [9], følgende bestemmelse:

»Inden for de mængder, der er omhandlet i artikel 3, kan medlemsstaten foretage overførsler til den nationale reserve på baggrund af en lineær reduktion af samtlige individuelle referencemængder, således at der kan tildeles bestemte producenter supplerende eller specifikke mængder efter objektive kriterier, der fastsættes efter aftale med Kommissionen, jf. dog artikel 3, stk. 2, andet og tredje afsnit.«

7. Afslutningsvis skal jeg citere artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92:

»1. Den referencemængde, der er til rådighed på en bedrift, overdrages sammen med bedriften ved salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv til de producenter, som overtager den, efter regler, som medlemsstaterne fastsætter under hensyn til de arealer, der anvendes til mælkeproduktionen, eller under hensyn til andre objektive kriterier og eventuelt til en aftale mellem parterne. Den del af referencemængden, der eventuelt ikke overdrages sammen med bedriften, overgår til den nationale reserve.

De samme bestemmelser gælder for andre overdragelser, der har lignende juridiske følger for producenterne. [...]«

8. De irske bestemmelser om gennemførelsen af disse fællesskabsbestemmelser var — på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, der har givet anledning til hovedsagen — fastsat i European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 [10]. I regulation 4(19) i disse Regulations bestemmes det, at ved overdragelse af en bedrift overdrages mælkekvoten sammen med denne. Minister for Agriculture and Food (herefter »ministeren«) kan dog træffe afgørelse om, i hvilke tilfælde en del af kvoten ikke overdrages sammen med bedriften og overgår til den nationale reserve (»claw-back«). Dette fastlægges i en meddelelse, som offentliggøres i et nationalt dagblad.

9. Siden oktober 1995 har ministeren truffet en række »claw-back«-foranstaltninger på grundlag af de nævnte bestemmelser. Navnlig har ministeren ved meddelelse nr. 266/19, der blev offentliggjort i pressen den 19. marts 1998, fastlagt en »claw-back«-foranstaltning, hvorefter 20% af mælkekvoten ved salg eller bortforpagtning

9 — Rådets forordning af 14.6.1993 om ændring af forordning nr. 3950/92, EFT L 154, s. 30.

10 — Statutory Instrument 1995, nr. 266.

af en mælkeproducerende bedrift ikke overdrages sammen med bedriften, men overgår til den nationale reserve. Denne meddelelse — såvel som alle tidligere meddelelser vedrørende »claw-back« — blev erstattet ved meddelelse nr. 266/20, der blev offentliggjort i pressen den 4. april 1998. Ændringen skyldtes bl.a. spørgsmål, som var opstået vedrørende den nærmere anvendelse af »claw-back« på overdragelser, der skete omkring den 19. marts 1998. Ministeren anvendte kort sagt en »claw-back« på 20% af mælkekvoten på ethvert salg eller enhver bortforpagtning af jord efter den 19. marts 1998.

III — Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

10. Spørgsmålene er rejst under en sag mellem G. Mulligan, T. O'Sullivan, T. Power og H. Duncan på den ene side og den irske landbrugsminister og Attorney General på den anden side.

11. Den første sagsøger, G. Mulligan, er en tidligere mælkeproducent, der i april 1998 på grund af en gigtsygdom så sig tvunget til at sælge sin bedrift. Der var tale om en familiebedrift, som blev solgt til T. O'Sullivan, indehaveren af en naboejendom. Værdien af Mulligans bedrift blev ramt af ministerens anvendelse af »claw-back«-foranstaltningen på 20%. G. Mulligan rådede over en mælkekvote på 50 915 gallons, der var knyttet til en bedrift på ca. 115 acres i Clonin Rhode i County of Offaly.

12. Den anden sagsøger, T. O'Sullivan, er indehaver af en naboejendom i Clonin Rhode i County of Offaly. Sagsøgeren købte den pågældende jord og referencemængde af den første sagsøger i april 1998. Efter købet anvendte ministeren en »claw-back« på 20% af referencemængden. Som følge af denne »claw-back« på 20% blev der betalt en (nedsat) købesum på 438 000 IEP for bedriften. Den anden sagsøgers søn, P. O'Sullivan, blev opført som ejer af den pågældende jord.

13. Den tredje sagsøger, T. Power, er mælkeproducent og ejer 125 acres i Garrynoe Ballingarry Thurles i County of Tipperary. Han var indehaver af en til bedriften knyttet mælkekvote på 38 000 gallons. På grund af sagsøgerens svigtende helbred og voksende gældsproblemer blev en del af jorden udbudt til salg ved auktion i eller omkring marts 1998. En række købere viste interesse. Efter ikrafttrædelsen af meddelelse nr. 266/20 forsvandt interessen hos de potentielle købere, og sagsøgeren var nødsaget til, som led i et omstruktureringsprogram, at afhænde sin mælkekvote til opkøberen af sin mælk, et mejeriandelsselskab, til en lav pris.

14. Den fjerde sagsøger, H. Duncan, var indehaver af en bedrift på ca. 55 acres og af en referencemængde på ca. 59 000 gallons i

Mount Alexander Gorey i County of Wexford. Sagsøgeren købte jorden til markedsprisen i anden halvdel af 1980'erne. I begyndelsen af 1998 besluttede sagsøgeren at indstille mælkeproduktionen og bortforpagte sin jord og mælkekvote. Som følge af indførelsen af den pågældende »claw-back« på 20% risikerede sagsøgeren en »claw-back«-reduktion af mælkekvoten på to gange 20%, såfremt han bortforpagtede jorden og mælkekvoten i en vis periode, og derefter solgte dem. Han mente derfor ikke at have andet valg end at sælge jorden og kvoten i stedet for at bortforpagte. Efter salget konstaterede han, at den pågældende »claw-back« på 20% medførte en væsentlig reduktion af prisen.

15. De fire sagsøgere i hovedsagen anfægter gyldigheden af meddelelse nr. 266/20 og har anlagt sag med henblik på genoprettelse af den oprindelige situation, herunder erstatning og renter.

16. Ved kendelse af 30. juli 1999, indgået til Domstolens Justitskontor den 18. august 1999, har High Court of Ireland i denne sag forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning nr. 3950/92 fortolkes således, at en medlemsstat kan træffe bestemmelse om, at en del af den referencemængde, der er til rådighed på en bedrift, i tilfælde af salg eller bortforpagtning ikke skal overdrages sammen med bedriften til de producenter, som overtager denne, men i stedet skal overgå til den nationale reserve ved »claw-back«, »optagelse« eller tilsvarende reduktionsmekanismer?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, ønskes det oplyst, hvorvidt den af medlemsstaten valgte fremgangsmåde ved udstedelsen af sådanne bestemmelser alene er undergivet nationalretlige principper, eller hvorvidt fremgangsmåden er undergivet grundlæggende fællesskabsretlige principper, herunder retssikkerhedsprincippet.

3) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, og for så vidt den nationale fremgangsmåde er undergivet fællesskabsretten, ønskes det oplyst, hvorvidt en national fremgangsmåde — hvorved medlemsstaten ved bekendtgørelse giver den kompetente myndighed beføjelse til at fastlægge de tilfælde af overdragelser som omhandlet i artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning nr. 3950/92, i forbindelse med hvilke en del af mælkekvoten ikke skal overdrages sammen med bedriften, men overgå til den nationale reserve, og træffer bestemmelse om, at denne fastlæggelse skal ske ved administrativ meddelelse, som offentliggøres i et nationalt dagblad — strider mod det fællesskabsretlige retssikkerhedsprincip.«

IV — Sagens baggrund

Tillægsafgiftsordningen: en stabil ordning

17. Tillægsafgiftsordningen blev indført den 1. april 1984 med henblik på at kontrollere mælkeproduktionen i Fællesskabet. Indførelsen af individuelle mælkekvoter havde til formål at begrænse mælkeproduktionen til eksisterende mælkeproducerende bedrifter og modvirke tilgang af nye bedrifter. De individuelle mælkekvoter fastlægger den mælkemængde, som en mælkeproducent må producere uden at blive pålagt en — prohibitiv — tillægsafgift. Størrelsen af de individuelle mælkekvoter blev i princippet fastsat på grundlag af den tidligere mælkeproduktion på en bedrift.

18. Ordningen er kendetegnet ved stabilitet. Mælkeproduktionen blev fastlagt både på fællesskabsniveau og på medlemsstatsniveau og for den enkelte mælkeproducerende bedrift. Jeg skal bemærke, at mængderne ikke er fastlagt fuldstændigt. For det første er ordningen tidsmæssigt begrænset; i 1984 var der fastsat en periode på fem år. For det andet skal omfanget af den samlede mælkeproduktion stå i forhold til efterspørgslen på markedet efter mejeriprodukter. Dette indebærer, at begrænsede, ofte årlige udsving i størrelsen af de individuelle mælkekvoter er en uadskillelig del af denne tillægsafgiftsordning. For det tredje må begrænsningen af mælkeproduktionen ikke resultere i, at en videreudvikling af mælkeproduktionssektoren umuliggøres. Under særlige omstændigheder kan der også erhverves rettigheder til at producere mælk, som ikke eller ikke udelukkende er baseret på den tidligere produktion. En del af de rettigheder til at producere mælk, som tildeles medlemsstaterne, kan anvendes hertil.

19. Alle disse forhold ændrer imidlertid intet ved, at hovedtrækket ved ordningen er stabilitet. Stabiliteten følger allerede af selve udformningen af ordningen, men er blevet endnu stærkere, da tillægsafgiftsordningen, som oprindeligt havde en løbetid på fem år, har været gældende indtil i dag uden særlig store ændringer.

20. Efter min opfattelse var det uomgængeligt nødvendigt at indføre en ordning, som er kendetegnet ved stabilitet, for at kunne kontrollere mælkeproduktionen. Ordningen er først og fremmest rettet til mælkeproducenten. Denne skal kunne træffe sine bedriftsmæssige beslutninger på et rimeligt sikkert grundlag. Investeringer i en mælkeproducerende bedrift, såsom købet af arealer, opførelsen af en stald eller anskaffelsen af kvæg, fører trods alt ikke umiddelbart til en indkomst. En mælkeproducent kan heller ikke fra den ene dag til den anden ændre omfanget af sin produktion, uden at dette vil være forbundet med store risici for bedriftens fortsatte virksomhed.

21. Jeg understreger behovet for stabilitet, da dette stiller visse krav til indgreb fra offentlige myndigheders side. Jeg skal behandle dette mere udførligt nedenfor. Behovet for stabilitet adskiller tillægsafgiftsordningen fra andre dele af den fælles landbrugspolitik, hvor muligheden for en effektiv og fleksibel tilpasning af offentlige foranstaltninger til et meget foranderligt marked med rette har særlig betydning. Jeg tænker f.eks. på eksportrestitutionsordningen, der gælder for handlende, som afsætter landbrugsprodukter på verdensmarkedet, og som er vant til og i stand til at tage højde for en markedssituation, der hurtigt ændrer sig.

Udviklingen af ordningen

22. Denne stabile ordning er i øvrigt fortsat blevet udviklet i løbet af årene. Mælkekvotens retlige, men også økonomiske betydning var oprindeligt begrænset til det formål, hvortil den var blevet indført, nemlig at begrænse omfanget af mælkeproduktionen på en bedrift og danne grundlag for afgiften.

23. I nær sammenhæng med dette formål er der blevet fastsat regler for muligheden for at overdrage disse mælkekvoter; de kan i princippet kun overdrages sammen med den jord, de er knyttet til. Mælkekvoterne tilhører med andre ord den mælkeproducerende bedrift. Hvis en bedrift overdrages, overføres mælkekvoten automatisk sammen med denne. Fællesskabslovgiver har herved ønsket at forhindre, at tillægsafgiftsordningen resulterer i en koncentration af mælkeproduktionen blandt nogle få store producenter, som har midler til at opkøbe mælkekvoter. Dette vil nemlig føre til en uønsket intensivering af mælkeproduktionen.

24. Gradvis har mælkekvoterne også fået en anden samfundsmæssig funktion [11]. Selv om det ikke oprindeligt var formålet med tillægsafgiftsordningen — og ikke er baseret på en ændring af ordningen — har disse mælkekvoter udviklet sig til at blive formuegoder. De er blevet medbestemmende for jordens værdi og værdien af bedriften, også f.eks. for banker, når de yder lån mod pant i fast ejendom eller andre lån. Mælkekvoterne er også selv genstand for forretningstransaktioner. De kan f.eks. bortforpagtes eller overdrages midlertidigt.

25. I årenes løb er reglerne med hensyn til muligheden for at overdrage mælkekvoter desuden blevet gjort mere fleksible, i øvrigt uden nogen ændring af hovedreglen om, at

11 — Jf. tillige det herfor relevante forslag til afgørelse fra generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer i Demand-sagen (dom af 17.12.1998, sag C-186/96, Sml. I, s. 8529).

mælkekvoten skal følge jorden. Allerede i 1988 [12] blev en første undtagelse fra denne hovedregel mulig i forbindelse med overdragelse af jord til offentlige myndigheder og/eller til offentlig brug og i visse tilfælde ved udløbet af en forpagtningsaftale. Forordning nr. 3950/92 fastsætter yderligere undtagelser. Denne forordnings artikel 6, stk. 1, giver således mulighed for en midlertidig afståelse af mælkekvoter, hvis den producent, som råder over mælkekvoten, ikke agter at udnytte den. Denne midlertidige afståelse betegnes sædvanligvis som leasing af mælkekvoten. Endvidere giver artikel 8 i forordning nr. 3950/92 mulighed for at overdrage mælkekvoter uden jord »[f]or at gennemføre omstruktureringen af mælkeproduktionen på nationalt plan, i regionerne eller i indsamlingsområderne eller for at forbedre miljøet [...]«. Disse lempelser havde ikke kun betydning for overdragelser af jord og mælkekvoter, men bidrog også til mælkekvoternes selvstændige værdi.

Indgreb fra offentlige myndigheders side

26. Stabiliteten i forbindelse med ordningen — og også de individuelle mælkekvoter — stiller visse krav til indgreb fra offentlige myndigheders side. De kan ikke pludselig og uventet gribe ind over for en stabil ordning. Mælkeproducenterne har ret til at forvente, at den ret, der er indrømmet dem, også vil bevare sin værdi på længere sigt. I denne henseende adskiller de sig fra de førnævnte handlende, som afsætter landbrugsprodukter på verdensmarkedet og herved anvender eksportrestitutioner, som de ved kan ændres hvert øjeblik. Pludselige og uventede indgreb i individuelle mælkekvoter truer også dynamikken i forbindelse med de mælkeproducerende bedrifter, da risiciene vil blive for store, og ingen længere vil være rede til at foretage de nødvendige investeringer.

27. For det første skal de offentlige myndigheder have en udtrykkelig og utvetydig beføjelse til at gribe ind. Et indgreb i mælkekvotens størrelse har vidtgående følger for den berørte person. Virksomhedens drift berøres umiddelbart, og indgrebet har umiddelbare konsekvenser for den pågældendes finansielle situation, da mælkekvoten udgør et aktiv.

28. Kravet om en retlig beføjelse til at kunne gribe ind i en individuel mælkekvote fremgår også af beskyttelsen af ejendomsretten. Som jeg allerede har anført, har mælkekvoten i løbet af de år, hvor den har eksisteret, fået karakter af et selvstændigt formuegode, som kan sælges på markedet. Kvoterne er dermed umiddelbart også blevet formuegoder, som en berettiget person kan kræve ejendomsret til. Den pågældende opnår dermed bl.a. også beskyttelsen i artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til den europæiske menneskerettighedskonvention. Jeg bemærker, at også artikel 17 i

12 — Jf. artikel 7, stk. 4, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3.6.1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12).

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [13] anerkender respekten for ejendomsretten. På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin har dette charter imidlertid ikke bindende virkning.

29. Det andet krav, som skal opfyldes ved indgreb fra offentlige myndigheders side, følger af retssikkerhedsprincippet. Selv om de offentlige myndigheder har en retlig beføjelse til at gribe ind, må det stadig fastslås, i hvilket omfang og på hvilke betingelser et indgreb er acceptabelt. Jeg anvender princippet om, at desto mere en offentlig myndighed griber ind i en mælkekvote, desto flere betingelser skal dette indgreb opfylde. Indgreb fra offentlige myndigheders side skal med andre ord være forholdsmæssige. Lovligheden af offentlige myndigheders indgreb i en stabil ordning bestemmes herved af det omfang, hvori mælkeproducentens berettigede forventning er blevet overholdt.

30. Med hensyn til denne berettigede forventning er det vigtigt, at mælkekvoten er en ret indrømmet af den offentlige myndighed, som i princippet også kan tilbagekaldes. På den ene side er tillægsafgiftsordningen kendetegnet ved stabilitet, på den anden side understreges det gentagne gange i de forskellige fællesskabsforordninger, at ordningen er midlertidig. En mælkeproducent kan ikke gå ud fra, at retten til en afgiftsfri mælkemængde er evig. Der er altid en risiko for, at den offentlige myndighed griber ind. Med hensyn til spørgsmålet, om en mælkeproducents berettigede forventning er blevet krænket, er det afgørende, om risikoen for en bestemt form for offentligt indgreb rimeligvis burde have været forventet af mælkeproducenten, med andre ord om det var muligt at forudse indgrebet. Hvis mælkeproducenten burde have regnet med indgrebet, burde den pågældende have truffet de nødvendige foranstaltninger til at begrænse de skader, som indgrebet kan forårsage. Specielt med hensyn til tillægsafgiftsordningen indebærer dette, at en mælkeproducent skal strukturere sin bedrift på en sådan måde, at han uden problemer kan håndtere — begrænsede — nedsættelser af sin mælkekvote. Omfanget af mælkekvoten er ingen fast størrelse. Også i forbindelse med overdragelse eller erhvervelse af jord, hvortil der er knyttet en mælkekvote, skal mælkeproducenten tage højde for disse begrænsede usikkerhedsfaktorer, som kan påvirke prisen på jorden.

31. De offentlige myndigheder kan endvidere sørge for, at de materielle følger af deres indgreb er begrænsede. For det første er omfanget af indgrebet i sig selv afgørende. De offentlige myndigheder kan nedsætte mælkekvoten med en forholdsvis lav procentsats. Dermed bidrager de til, at foranstaltningen i højere grad opfylder kravet om forholdsmæssighed. Endvidere kan et i sig selv uacceptabelt indgreb alligevel opfylde kravet om forholdsmæssighed. Jeg tænker først og fremmest på

13 — EFT 2000 C 364, s. 1.

tilbuddet om en (finansiel) kompensation. Hvis en mælkeproducent stilles over for et (uventet) indgreb i sin mælkekvote, som vil få vidtgående følger for hans bedrift, kan en finansiel kompensation naturligvis i væsentlig grad mindske følgerne. For det andet kan en overgangsfase give en vis tryghed. Hvis nedsættelsen af mælkekvoten ikke sker uventet, men på et tidspunkt i fremtiden, kan mælkeproducenten gradvis tilpasse sin virksomhed.

32. Afslutningsvis skal jeg henvise til en anden omstændighed. Indgrebet skal være begrundet i almene hensyn. Forordning nr. 3950/92 anerkender visse almene hensyn. Jeg henviser her til forordningens artikel 8, som nævner omstrukturering af mælkeproduktionen og forbedring af miljøet. I øvrigt har medlemsstaterne et vidt skøn. I forordningens artikel 5 udgør »objektive kriterier« således et tilstrækkeligt grundlag for at tildele yderligere mængder til visse mælkeproducenter og dermed nedsætte andre mælkeproducenters mælkekvoter. I forordningens artikel 7 anvendes ligeledes begrebet »objektive kriterier«. Dette vide skøn beror på, at tillægsafgiftsordningen bør hæmme udviklingen af mælkeproduktionssektoren mindst muligt.

V — Relevant retspraksis

33. I del IV i dette forslag til afgørelse har jeg beskrevet baggrunden for denne sag. Mange af de omstændigheder, som jeg har redegjort for, er også blevet behandlet i Domstolens og Rettens praksis. Denne del af mit forslag til afgørelse vedrører denne retspraksis. I forlængelse af del IV i mit forslag til afgørelse skal jeg først behandle forhold, der kan være relevante for en retlig beføjelse til at foretage indgreb i en individuel mælkekvote. Disse forhold er navnlig relevante for den nationale rets første spørgsmål. I forbindelse med besvarelse af det andet spørgsmål skal jeg dernæst behandle retsprincipperne, for så vidt som de kan begrænse udøvelsen af denne beføjelse.

Retlig beføjelse til at foretage indgreb

34. Tillægsafgiftsordningen er en del af den fælles landbrugspolitik og navnlig den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. Fællesskabslovgivers beføjelse på dette område er kendetegnet ved et vidt skøn [14] og stor fleksibilitet.

35. Som det bl.a. fremgår af betragtningerne til forordning nr. 3950/92, er formålet med tillægsafgiftsordningen at skabe ligevægt mellem udbud og efterspørgsel på

14 — Domstolens faste praksis, jf. bl.a. dom af 15.4.1997, sag C-22/94, Irish Farmers Association m.fl., Sml. I, s. 1809.

mælkemarkedet og nedbringe strukturoverskuddet, dog uden at forhindre den strukturelle udvikling og forbedring på mælkemarkedet.

36. Efter Domstolens faste praksis skal fællesskabsinstitutionerne ved forfølgelsen af den fælles landbrugspolitiks mål til stadighed sørge for at udjævne en eventuel indbyrdes modstrid mellem disse mål samt, om nødvendigt, give det ene eller det andet af dem forrang, hvis de økonomiske forhold eller omstændigheder, med henblik på hvilke de træffer afgørelse, kræver det [15]. I Crispoltoni m.fl.-dommen [16] fastslog Domstolen i denne henseende: »[D]e erhvervsdrivende [kan] [...] ikke have berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation. Det følger heraf, at de erhvervsdrivende ikke kan påberåbe sig en velerhvervet ret til bevarelse af en fordel, som for disse virksomheder er resultatet af indførelsen af den fælles markedsordning, og som de har haft fordel af på et givet tidspunkt.«

37. Med henblik på en tilpasning til ændrede markedsvilkår er mælkekvoterne blevet ændret flere gange. Nedsættelser af mælkekvoter er mere end én gang blevet behandlet af Domstolen. Domstolen anser — i princippet, og jeg skal senere vende tilbage til de begrænsninger, som Domstolen har fastsat — dette for at være et passende instrument. I Irish Farmers Association m.fl.-dommen [17] accepterede Domstolen en nedsættelse på 4,5% og i Demand-dommen [18] en nedsættelse på 4,74%.

38. Domstolen vurderer herved tilbagesøgningen af mælkekvoten på følgende måde på grundlag af ejendomsretten, i øvrigt uden udtrykkeligt at tage stilling til mælkekvotens juridiske karakter [19]. Jeg citerer fra Irish Farmers Association m.fl. -dommen [20]: »Ejendomsretten er ganske vist en af de grundrettigheder, som Domstolen skal beskytte. Disse rettigheder har imidlertid ikke uindskrænket gyldighed, men skal ses i sammenhæng med deres samfundsmæssige funktion. Udøvelsen af sådanne rettigheder kan derfor underkastes begrænsninger, især inden for rammerne af en fælles markedsordning [...]« Ejendomsretten er dermed ikke i sig selv til hinder for, at en del af en mælkekvote kan tilbagesøges.

39. I henhold til de relevante irske regler er tilbagesøgningen af en del af mælkekvoten knyttet til overdragelsen af en mælkepro-

15 — Jf. bl.a. dom af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 10.

16 — Dom af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Sml. I, s. 4863.

17 — Nævnt i fodnote 14.

18 — Nævnt i fodnote 11.

19 — Jf. f.eks. Demand-dommen, nævnt i fodnote 11, præmis 41.

20 — Nævnt i fodnote 14, præmis 27. Jf. f.eks. også dom af 13.4.2000, sag C-292/97, Karlsson m.fl., Sml. I, s. 2737, præmis 45.

ducerende bedrift. I EARL de Kerlast-dommen [21] behandlede Domstolen konsekvenserne for mælkekvoten af en overdragelse af en bedrift:

»17 Det er fast retspraksis, at der for hele referencemængdeordningen gælder den hovedregel, som er fastsat i artikel 7 i forordning nr. 857/84 og nr. 1546/88, og hvorefter referencemængden tildeles i forhold til jordtilliggende og derfor skal overføres med de arealer, der er grundlaget for tildelingen [...]

18 Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 [...], der anvendes fra den 1. april 1993, har gennemført dette princip ved videreførelsen af referencemængdeordningen. Dens artikel 7, stk. 1, første afsnit, bestemmer nemlig, at »den referencemængde [...] overdrages sammen med bedriften ved salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv til de producenter, som overtager den [...]«.

19 En referencemængde kan således principielt kun overføres ved overførsel af de landbrugsarealer, der er grundlaget for tildelingen, og kan kun finde sted under de former og på de betingelser, der er fastsat i artikel 7 i forordning nr. 857/84 og nr. 1546/88. Referencemængdeordningen udelukker med andre ord en isoleret overførsel alene af referencemængderne, medmindre andet er fastsat i fællesskabsretten.«

Retsprincipper

40. De offentlige myndigheders indgreb i en mælkekvote skal opfylde kravet om forholdsmæssighed. En manglende opfyldelse af dette krav vil kunne betragtes som en (uberettiget) krænkelse af ejendomsretten. Jeg citerer igen fra Irish Farmers Association m.fl.-dommen [22], hvorefter rettigheder inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik kan underkastes begrænsninger, »såfremt disse begrænsninger faktisk svarer til de fællesskabsformål, der tjener almenvellet, og ikke i lyset af det tilsigtede formål udgør et uforholdsmæssigt og urimeligt indgreb, der berører disse rettigheders egentlige indhold«.

41. Denne dom vedrørte en foranstaltning, som i sidste instans resulterede i en definitiv

21 — Dom af 17.4.1997, sag C-15/95, Sml. I, s. 1961.

22 — Nævnt i fodnote 14, præmis 27.

nedsættelse af mælkekvoten på 4,5%. Anvendelsen af de nævnte kriterier gav følgende resultat[23]:

»[D]en anfægtede lovgivning er en del af en ordning, der skal afhjælpe overskudssituationen på mælkemarkedet, og [...] den [svarer] herved [...] til de fællesskabsformål, der tjener almenvellet. [...] For det andet kan konverteringen til en definitiv nedsættelse uden godtgørelse ikke berøre en sådan rettigheds egentlige indhold, da de irske producenter har kunnet fortsætte med at udøve deres virksomhed som mælkeproducenter. Dernæst har nedsættelsen af mælkeproduktionen givet grundlag for en forhøjelse af mælkeprisen, der således i hvert fald delvis har godtgjort det lidte tab.«

42. I Von Deetzen II-dommen[24] nåede Domstolen til følgende konklusion: »Det må herefter fastslås, at reglen om, at de pågældende referencemængder føres tilbage til fællesskabsreserven, når bedriften sælges eller bortforpagtes før den 1. april 1992, skal forhindre, at sådanne mængder tildeles landmænd, der ikke har til hensigt varigt at genoptage markedsføringen af mælk, men som alene søger at drage økonomisk fordel af en tildelt referencemængde i henhold til reguleringen af markedet for mejeriprodukter. Reglen er derfor begrundet, da den forfølger et formål i almenhedens interesse«[25].

43. I Wachauf-dommen[26] førte anvendelsen af disse kriterier til et andet resultat: »I lyset af disse kriterier bemærkes, at fællesskabsbestemmelser, der bevirker, at forpagteren ved forpagtningens udløb uden erstatning fratages udbyttet af sin arbejdsindsats og af de investeringer, som han har foretaget i den forpagtede bedrift, er uforenelige med de i fællesskabsretten gældende principper for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder. Disse principper er også bindende for medlemsstaterne, når disse gennemfører fællesskabsbestemmelserne, og det påhviler følgelig medlemsstaterne i videst muligt omfang at anvende disse bestemmelser således, at de nævnte principper ikke tilsidesættes.« Dermed kan de »enten [...] give forpagteren mulighed for at beholde referencemængden helt eller delvis, hvis han ønsker at fortsætte med sin mælkeproduktion, eller [...] yde ham godtgørelse, såfremt han forpligter sig til endeligt at ophøre med en sådan produktion«[27].

44. Jeg skal tilføje, at Den Europæiske Union i henhold til EU-traktatens artikel 6 skal respektere de grundlæggende rettighe-

23 — Dommens præmis 28 og 29.

24 — Dom af 22.10.1991, sag C-44/89, Sml. I, s. 5119.

25 — Jf. dommens præmis 29.

26 — Dom af 13.7.1989, sag 5/88, Sml. s. 2609, præmis 19.

27 — Dommens præmis 22. Dette indebærer dog ikke, at medlemsstaterne har pligt til at indføre en ordning, hvorefter bortforpagteren betaler erstatning til den afgående forpagter, jf. dom af 24.3.1994, sag C-2/92, Bostock, Sml. I, s. 955.

der, således som de bl.a. garanteres i menneskerettighedskonventionen, som generelle principper for fællesskabsretten. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har afsagt en række domme vedrørende formuegoder, som er baseret på offentlig ret[28]. Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er disse omfattet af ejendomsretten som omhandlet i artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til den europæiske menneskerettighedskonvention. Domstolen i Strasbourg har endnu ikke afsagt dom vedrørende individuelle mælkekvoter eller tilsvarende produktionsrettigheder.

45. Der foreligger en omfattende retspraksis med hensyn til den rolle, som retsprincipperne spiller ved gennemførelsen af fællesskabsretten. Jeg skal her henvise til Belgocodex-dommen[29] — som Kommissionen også har citeret i sit indlæg — hvori Domstolen fastslog: »Det bemærkes, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet udgør en del af Fællesskabets retsorden og skal overholdes af medlemsstaterne i forbindelse med udøvelsen af de beføjelser, fællesskabsdirektiverne tillægger dem.« Som jeg imidlertid også påpegede i mit forslag til afgørelse i Silos-sagen[30], spiller disse principper en begrænset rolle ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, til dels på grund af de hurtige ændringer, der sker i forholdet mellem udbud og efterspørgsel på de relevante markeder for landbrugsprodukter.

46. På den anden side er tillægsafgiftsordningen netop kendetegnet ved stabilitet. I denne sag anser jeg navnlig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning for relevant, f.eks. i forbindelse med beskyttelsen af den retssikkerhed, som er nødvendig for mælkeproducenten, når der skal træffes investeringsbeslutninger. Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning findes, som jeg anførte i mit forslag til afgørelse i Silos-sagen, i to varianter af forventninger, som kan have behov for beskyttelse. For det første er der tale om beskyttelse mod, at der sker en begrænsning af bestående rettigheder. Da Domstolen imidlertid har accepteret et indgreb i mælkekvoten, er denne ret ikke absolut.

47. For det andet vedrører princippet beskyttelsen af berettigede forventninger. I den forbindelse hedder det i Irish Farmers Association m.fl.-dommen[31]: »Det følger af Domstolens praksis, at adgangen til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning står åben for enhver erhvervsdrivende i forbindelse med begrundede forventninger, som en institution har givet anledning til. Når forudseende og påpasselige erhvervsdrivende kan påregne gennemførelsen af en fællesskabsforanstaltning, der kan påvirke deres interesser, kan de imidlertid ikke påberåbe sig et sådant princip, når foranstaltningen gennemføres [...] Under hensyn til de ovenstående betragtninger må det fastslås, at sagsøgerne har været i besiddelse af tilstrækkelige elementer, navnlig under hensyn til den fortsatte overskudssituation på markedet, andre efterfølgende nedsættel-

28 — Jf. f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 29.4.1999, Chassagnou mod Frankrig, vedrørende jagtret.

29 — Dom af 3.12.1998, sag C-381/97, Sml. I, s. 8153, præmis 26.

30 — Forslag til afgørelse af 3.4.2001, sag C-228/99 (dom af 8.11.2001, Sml. I, s. 8401), punkt 42 ff.

31 — Nævnt i fodnote 14, præmis 25.

sesforanstaltninger [...] til at kunne påregne vedtagelsen af [...] foranstaltninger[ne] [...]«

48. I de sager, der er blevet forelagt Domstolen, fordi ingen — eller en utilstrækkelig — mælkekvote var blevet tildelt af en medlemsstat, finder jeg to spørgsmål, som er blevet besvaret af Domstolen på forskellig måde.

49. Det første spørgsmål vedrører mælkeproducenter, som har opstillet en udviklingsplan i overensstemmelse med Rådets direktiv 72/159/EØF af 17. april 1972 om modernisering af landbrugsbedrifter [32]. Domstolen fastslog således i Duff m.fl.-dommen [33], at fællesskabslovgivningen vedrørende tillægsafgiften »skal [...] fortolkes således, at den ikke pålægger medlemsstaterne en pligt til at give en særlig referencemængde til producenter med en udviklingsplan for mælkeproduktionen i henhold til direktiv 72/159«. Efter at Domstolen havde behandlet princippet om beskyttelse af den berettigede forventning drog den følgende konklusion:

»21 Det bemærkes herved, at Fællesskabet hverken på grundlag af fællesskabsbestemmelserne om udviklingsplanerne, disse planers indhold og formål eller den sammenhæng, hvori sagsøgeren i hovedsagen forpligtede sig til at gennemføre udviklingsplanerne, ses at have skabt en situation, der kan give de producenter, som har iværksat en udviklingsplan, en berettiget forventning om at få tildelt en særlig referencemængde, som omhandlet i artikel 3, nr. 1, første led, i forordning nr. 857/84, og derved blive delvis fritaget for de begrænsninger, der følger af tillægsafgiftsordningen.

22 Domstolen fastslog således [...], at gennemførelsen af en udviklingsplan for mælkeproduktionen, som er godkendt af de pågældende nationale myndigheder, ikke giver vedkommende producent en ret til at producere den mængde mælk, der svarer til planens mål, uden at blive underkastet eventuelle begrænsninger som følge af fællesskabsforskrifter vedtaget efter planens godkendelse, hvorfor [...] producenter med en udviklingsplan — selv om planen er godkendt forud for ordningens ikrafttrædelse — ikke kan påberåbe sig nogen berettiget forventning, der støttes på gennemførelsen af planen, med henblik på at modsætte sig en eventuel nedskæring af referencemængderne [...]

23 Desuden kunne sagsøgerne i hovedsagen på det tidspunkt, hvor de forpligtede sig til at gennemføre deres udviklingsplaner — hvis gennemførelse, således som det fremgik af svarene på et spørgsmål fra Domstolen under retsmødet, tidligst blev påbegyndt i 1981 — ikke være ubekendt med, at fællesskabslovgiver allerede inden dette

32 — EFT 1972 II, s. 312.

33 — Dom af 15.2.1996, sag C-63/93, Sml. I, s. 569, præmis 17 ff.

tidspunkt havde forsøgt at løse problemet med de strukturbetingede overskud på markedet for mælk og mejeriprodukter gennem forskellige foranstaltninger, herunder navnlig ordningen for ikke-markedsføring af mælk i henhold til forordning nr. 1078/77, jf. ovenfor.«

50. Det andet spørgsmål vedrører mælkeproducenter, som havde deltaget i ordningen for ikke-markedsføring af mælk, de såkaldte SLOM-producenter [34]. Domstolen fastslog bl.a. i Mulder-dommen [35]: »[...] en sådan erhvervsdrivende [kan], når han [...] er blevet tilskyndet ved en fællesskabsretsakt til at indstille markedsføringen i en begrænset periode af hensyn til almenvellet og mod betaling af en præmie, [...] 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. [...] I modsætning til, hvad Kommissionen har anført, kunne en sådan fuldstændig og permanent udelukkelse i hele gyldighedsperioden for bestemmelserne om tillægsafgift — 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. [...] 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.«

51. I førnævnte Duff m.fl.-dom sammenligner Domstolen de to kategorier af mælkeproducenter. Domstolen anførte, at »situationen ikke er den samme for disse to kategorier af producenter. I modsætning til de producenter, der har påtaget sig en ikke-markedsføringsforpligtelse, er producenter med en udviklingsplan ikke af fællesskabslovgiver blevet pålagt nogen særlige begrænsninger som følge af iværksættelsen af deres plan. Såfremt medlemsstaten, som i det foreliggende tilfælde, ikke benytter sig af den mulighed, der er hjemlet i artikel 3, nr. 1, første led, i forordning nr. 857/84, er producenter med en udviklingsplan undergivet de samme begrænsninger som andre producenter. I modsætning til, hvad der gør sig gældende for de producenter, der var fuldstændig afskåret fra enhver referencemængde og dermed fra enhver mælkeproduktion som følge af deres forpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77, er producenter med en udviklingsplan således — ligesom alle andre producenter — sikret mulighed for at opretholde mælkeproduktionen på det niveau, den lå på i referenceåret« [36].

Sammenfatning

52. Jeg udleder af Domstolens praksis, at individuelle mælkekvoter ikke udgør uan-

34 — I henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17.5.1977 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger, EFT L 131, s. 1.

35 — Dom af 28.4.1988, sag 120/86, Sml. s. 2321, præmis 24-26.

36 — Dommens præmis 24.

tastelige rettigheder. Domstolen tillader en nedsættelse af disse mælkekvoter. Ved overdragelse af arealer overdrages tillige den mælkekvote, der er knyttet dertil, medmindre der udtrykkeligt er fastsat en undtagelse i en fællesskabsbestemmelse. Hvis mælkekvoten reduceres som følge af overdragelse af arealer — og en del af kvoten dermed ikke følger jorden — kræver dette et udtrykkeligt retsgrundlag.

53. En foranstaltning, som reducerer en mælkekvote, må imidlertid ikke berøre selve kernen i en bestående rettighed. Dette indebærer først og fremmest, at det også efter nedsættelsen skal være muligt at videreføre den mælkeproducerende bedrift. Bedriftens fortsatte virksomhed skal sikres. For det andet skal den berørte person om nødvendigt have en finansiel kompensation for sine bestræbelser.

54. Mere generelt anerkendes det i Domstolens praksis, at mælkeproducentens berettigede forventninger kan krænkes. Således som jeg tolker Duff m.fl.-dommen, foreligger der kun en krænkelse af disse forventninger, hvis selve kernen i mælkekvoten berøres.

VI — Vurdering

55. Der er indgivet indlæg til Domstolen af sagsøgerne i hovedsagen, de sagsøgte i hovedsagen (ministeren og Attorney General) og Kommissionen. I retsmødet den 27. marts 2002 afgav de mundtlige indlæg.

56. Den nationale rets første spørgsmål vedrører medlemsstaten Irlands beføjelse til at vedtage »claw-back«-foranstaltningen. Jeg har behandlet dette spørgsmål mere udførligt i bl.a. punkt 27, 28 og 52 i dette forslag til afgørelse. Det andet spørgsmål vedrører lovligheden af den omhandlede foranstaltning (jf. herved bl.a. punkt 29-32 samt 53 og 54). Det tredje spørgsmål er af en helt anden art, da det ikke vedrører indholdet af foranstaltningen, men den valgte form (en meddelelse fra ministeren i et nationalt dagblad).

Det første spørgsmål

Parternes argumenter

57. Sagsøgerne i hovedsagen er af den opfattelse, at artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 ikke tillader »claw-back« eller en lignende nedsættelse af mælkekvoten ved overdragelse af en bedrift. En sådan foranstaltning er i strid med det grundlæggende princip, hvorefter en mælkekvote er tilknyttet en bedrift. Mælkekvoten kan ikke overdrages uden bedriften og bedriften ikke uden mælkekvoten. Der er ingen

undtagelse herfra i forordningen. Artikel 7, stk. 1, bestemmer endvidere, at mælkekvoten overdrages »efter regler, som medlemsstaterne fastsætter«. Denne tilføjelse vedrører kun den måde, hvorpå mælkekvoten overdrages sammen med bedriften, men giver ikke mulighed for, at mælkekvoten ikke overdrages sammen med bedriften.

58. Sagsøgerne har endvidere henvist til det andet punktum i artikel 7, stk. 1. Heraf fremgår — ifølge sagsøgerne — lige så lidt, at medlemsstaterne har beføjelse til ikke at overdrage en del af mælkekvoten. Når der derved henvises til, at en del af mælkekvoten ikke overdrages, er dette blot en beskrivelse af den faktiske situation. Sagsøgerne har anført, at ordlyden af forordning nr. 3950/92 i denne henseende adskiller sig væsentligt fra artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 857/84, hvor medlemsstaterne gives beføjelse til at bestemme, at en del af mælkekvoten lægges til den nationale reserve ved overdragelse af en bedrift. De har anført, at en så vidtgående beføjelse som en »claw-back« skal foreligge i klare og udtrykkelige vendinger.

59. De sagsøgte i hovedsagen er af den opfattelse, at artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 forpligter mælkeproducenten til at overdrage mælkekvoten sammen med overdragelsen af bedriften. Denne bestemmelse giver imidlertid medlemsstaterne beføjelse til at indføre en »claw-back«. De har i den forbindelse navnlig henvist til det andet punktum i artikel 7, stk. 1. Det fremgår heraf, at der er omstændigheder, hvor mælkekvoten — ved overdragelse af en bedrift — ikke overdrages sammen med bedriften. Hvis en »claw-back« ikke var tilladt, ville dette punktum være uden mening. Desuden bestemmer artikel 7, stk. 1, første punktum, at mælkekvoten overdrages »efter regler, som medlemsstaterne fastsætter«.

60. Det må udledes af trettende betragtning til forordning nr. 3950/92 — på grund af anvendelsen af ordet »navnlig« — at der kan foretages overførsler til den nationale reserve på forskellige måder. Den lineære metode i forordningens artikel 5 er ifølge de sagsøgte ikke den eneste metode.

61. De sagsøgte har endvidere anført, at en række andre medlemsstater også anvender en »claw-back«, navnlig Belgien, Danmark og Frankrig. Desuden anmeldte den irske regering European Communities (Milk Quota) Regulations til Kommissionen, uden at dette gav anledning til bemærkninger fra Kommissionens side.

62. Kommissionen har henvist til det almindelige princip i artikel 7, stk. 1, om, at mælkekvoten ved overdragelse af en mælkeproducerende bedrift overdrages sammen med bedriften. Dette princip er bekræftet i Domstolens praksis, bl.a. i

EARL de Kerlast-dommen[37]. Artikel 7, stk. 1, bestemmer imidlertid samtidig, at medlemsstaterne fastsætter reglerne for overdragelse af mælkekvoten »under hensyn til de arealer, der anvendes til mælkeproduktionen, eller under hensyn til andre objektive kriterier«. Ifølge Kommissionen følger det nødvendigvis af det andet punktum i artikel 7, stk. 1, hvorefter den del af mælkekvoten, der ikke overdrages sammen med bedriften, overgår til den nationale reserve, at medlemsstaterne kan indføre en »claw-back«-foranstaltning. I denne henseende er Kommissionen enig med de sagsøgte i hovedsagen. Det tilkommer den nationale ret at fastslå, om de kriterier, som landbrugsministeren har anvendt, er objektive. Efter Kommissionens opfattelse var kriterierne tilsyneladende klart objektive.

63. Under retsmødet tilføjede Kommissionen — i modsætning til sagsøgernes opfattelse — at artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 hovedsagelig har samme betydning som artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 857/84, selv om affattelsen af forordning nr. 857/84 er klarere.

Vurdering

64. Indledningsvis konstaterer jeg, at mælkekvoter ifølge Domstolens praksis ikke udgør uantastelige rettigheder, men skal betragtes som fordele, der indrømmes inden for rammerne af den fælles markedsordning. Dette fremgår også af, at størrelsen af en mælkekvote kan variere fra år til år. Jeg henviser bl.a. til artikel 5 i forordning nr. 3950/92, der giver medlemsstaterne beføjelse til at foretage en lineær reduktion af mælkekvoterne. Desuden har Domstolen i Irish Farmers Association m.fl.-dommen samt i Demand-dommen[38] udtrykkeligt anerkendt medlemsstaternes beføjelse til at nedsætte mælkekvoter.

65. Desuden er det af betydning, at nedsættelsen af mælkekvoten finder sted ved overdragelsen af en bedrift og dermed udgør en undtagelse fra hovedregelen om, at mælkekvoten følger jorden.

66. Da dette er tilfældet, opstår det spørgsmål, om artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 giver beføjelse til at indføre en »claw-back«, som de irske myndigheder har gjort. Det er dermed et spørgsmål om fortolkningen af artikel 7, stk. 1. Denne fortolkning er også det egentlige omtvistede punkt mellem parterne i hovedsagen.

67. Kernen i artikel 7, stk. 1, udgøres af det første punktum. Ved overdragelsen af bedriften overdrages også mælkekvoten.

37 — Jf. punkt 39 i dette forslag til afgørelse.

38 — Jf. punkt 37 i dette forslag til afgørelse.

Mælkeproducenten kan ikke vælge at beholde mælkekvoten i dens helhed eller delvis og derpå adskilt fra bedriften overdrage den til en tredjemand. Dette er også i overensstemmelse med EARL de Kerlastdommen [39]. Producenten kan ikke påberåbe sig en undtagelse, der er foreskrevet i fællesskabsretten.

68. Reglerne for overdragelsen af mælkekvoten skal fastsættes af medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, første punktum. Der er i denne forbindelse først og fremmest tale om de betingelser, hvorpå en kvoteoverdragelse er mulig. Overdragelsen kan f.eks. gøres betinget af en administrativ tilladelse, og der kan også fastsættes regler for den procedure, som gælder for overdragelsen af mælkekvoten.

69. Medlemsstaterne skal tage hensyn til »de arealer, der anvendes til mælkeproduktionen, eller [...] andre objektive kriterier«. Denne ordlyd vedrører først og fremmest, efter min opfattelse, den situation, hvor ikke hele bedriften, men kun en del af den overdrages. I det tilfælde skal medlemsstaten fastsætte, hvilken del af mælkekvoten der overdrages sammen med den. Normalt skal dette ske i forhold til det areal, der overdrages, men medlemsstaten kan også vælge at anvende andre (objektive) kriterier. Dette kan f.eks. være hensigtsmæssigt, hvis ikke alle arealer er lige egnede til mælkeproduktion, eller i forbindelse med blandede bedrifter, hvis samme arealer ikke altid anvendes til mælkeproduktionen. Forordningen indrømmer i den henseende medlemsstaten et vidt skøn. Kriterierne skal dog tjene almene hensyn og navnlig være egnede til at bidrage til at nå målene med fællesskabslovgivningen med hensyn til tillægsafgiften.

70. Det spørgsmål, som det drejer sig om i denne sag, er imidlertid af en mere specifik art: Kan medlemsstaten ved overdragelse af en hel bedrift også fastsætte, at en del af mælkekvoten *ikke* overdrages sammen med denne? I et sådant tilfælde er der tale om en fravigelse af princippet om, at mælkekvoten følger jorden, hvilket ifølge Domstolens praksis kræver et udtrykkeligt retsgrundlag i fællesskabsretten. Artikel 7, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 3950/92 er ikke klar i denne henseende. Medlemsstatens beføjelse må derfor udledes af det andet punktum i artikel 7, stk. 1, sammenholdt med første punktum.

71. Det andet punktum i artikel 7, stk. 1, giver mulighed for, at en del af mælkekvoten ikke overdrages ved en overdragelse som omhandlet i første punktum. Denne del af mælkekvoten overgår så til den nationale reserve. Medlemsstaterne fastsætter på grundlag af kriterierne i første punktum, i hvilke tilfælde en del ikke overdrages. I henhold til første punktum har de et vidt skøn i den henseende. Efter min opfattelse indeholder forordningen

39 — Jf. punkt 39 i dette forslag til afgørelse.

dermed i tilstrækkelig grad et udtrykkeligt retsgrundlag, der er nødvendigt for en »claw-back«.

72. Dette støttes af artikel 7 i forordning nr. 857/84, som giver medlemsstaterne beføjelse til at fastsætte, at en del af mælkekvoten skal overføres til den nationale reserve ved overdragelse af en bedrift. Selv om ordlyden blev ændret, da forordning nr. 3950/92 trådte i kraft, fremgår det intetsteds, at fællesskabslovgiveren havde til hensigt at foretage en væsentlig ændring af indholdet af reglerne i denne henseende.

73. Afslutningsvis skal jeg også henvise til forholdet mellem »claw-back« og retten til at eje en mælkekvote. Jeg skal her alene henvise til min tidligere konstatering om, at Domstolen tillader en nedsættelse af en individuel mælkekvote, såfremt selve kernen i retten til at producere mælk ikke berøres. Hvorvidt der foreligger en sådan uacceptabel påvirkning i dette tilfælde, skal jeg behandle under det andet spørgsmål.

74. På baggrund af ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer den nationale rets første spørgsmål således: Artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 er ikke til hinder for nationale regler, hvorefter en del af den mælkekvote, der er knyttet til bedriften, ved overdragelse af en mælkeproducerende bedrift ikke overdrages sammen med denne, men overgår til den nationale reserve.

Det andet spørgsmål

Parternes argumenter

75. Sagsøgerne er af den opfattelse, at de grundlæggende fællesskabsretlige principper finder anvendelse på en eventuel beføjelse til at indføre en »claw-back«. Ifølge Domstolens praksis er retssikkerhedsprincippet et af disse principper. De har herved henvist til generaladvokat Cosmas' forslag til afgørelse i Duff m.fl.-sagen [40] og til præmis 17 i dommen i sagen Kommissionen mod Italien [41]:

»Ifølge Domstolens faste praksis [...] kræver hensynet til retssikkerheden og retsbeskyttelsen for så vidt angår områder, der er omfattet af fællesskabsretten, at de nationale retsforskrifters formulering er utvetydig, således at de berørte personer sættes i stand til på tilstrækkelig klar og tydelig måde at kende deres rettigheder og forpligtelser, og de nationale domstole i stand til at sikre iagttagelsen heraf.«

40 — Nævnt i fodnote 33.

41 — Dom af 9.2.1994, sag C-119/92, Sml. I, s. 393.

76. De sagsøgte har erkendt, at nationale foranstaltninger til gennemførelse af en fællesskabsforordning er underlagt de grundlæggende fællesskabsretlige principper. Proceduren for indførelsen af de nationale foranstaltninger reguleres imidlertid i medlemsstatens nationale ret. De har herved henvist til Eridania-dommen [42].

77. Kommissionen har henvist til flere af Domstolens domme, bl.a. Belgokodex-dommen [43], Wachauf-dommen [44] og Klensch m.fl.-dommen [45]. Kommissionen udleder heraf, at når medlemsstaterne træffer foranstaltninger til at gennemføre fællesskabsretten, er de bundet af de retsprincipper, der anerkendes af fællesskabsretten, herunder retssikkerhedsprincippet.

Vurdering

78. Den nationale ret stiller det spørgsmål, om »claw-back« er undergivet de grundlæggende fællesskabsretlige principper, herunder retssikkerhedsprincippet. På grundlag af Domstolens praksis er dette spørgsmål let at besvare. En medlemsstats foranstaltning, som har til formål at opfylde en fællesskabsretlig forpligtelse, skal opfylde de almindelige retsprincipper, der er anerkendt i fællesskabsretten. Jeg henviser herved til de domme, som Kommissionen har anført i sit indlæg.

79. Efter min opfattelse kan Domstolen imidlertid ikke blot give et så begrænset svar. Dette følger også af min behandling af den nationale rets første spørgsmål. Domstolen bør endvidere angive, under hvilke omstændigheder de almindelige retsprincipper er opfyldt. Det tilkommer derefter den nationale ret at afgøre, om de foreliggende »claw-back«-foranstaltninger, meddelelse nr. 266/19 og nr. 266/20, opfylder de krav, som er fastsat i fællesskabsretten.

80. De irske foranstaltninger kan have betydelige konsekvenser for de berørte mælkeproducenter. Der er nemlig tale om en nedsættelse af mælkekvoten med 20%. Denne nedsættelse kan — i tilfælde af flere transaktioner i forbindelse med samme areal, også inden for kort tid — anvendes hver gang. Som eksempel kan jeg tage tilfældet med den fjerde sagsøger, H. Duncan. Han har anført, at han havde til hensigt først at bortforpagte og derpå at sælge arealet, hvorfor denne »claw-back« ville blive anvendt to gange. Denne konsekvens fik ham til at opgive sit forehavende.

81. I punkt 29 anførte jeg, at indgreb fra offentlige myndigheders side, som det her omhandlede, skal opfylde retssikkerheds-

42 — Dom af 27.9.1979, sag 230/78, Sml. s. 2749, præmis 34, samt forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Warner.

43 — Nævnt i fodnote 29.

44 — Nævnt i fodnote 26.

45 — Dom af 25.11.1986, forenede sager 201/85 og 202/85, Sml. s. 3477.

princippet. Selv om de offentlige myndigheder har en retlig beføjelse til at gribe ind, må det stadig fastslås, i hvilket omfang og på hvilke betingelser et indgreb er acceptabelt. Tillægsafgiftsordningen er en stabil ordning, hvor store udsving i størrelsen af de individuelle mælkekvoter i princippet ikke bør finde sted.

82. I punkt 29 formulerede jeg ligeledes det princip, at desto mere en offentlig myndighed griber ind i en mælkekvote, desto flere betingelser skal dette indgreb opfylde. Dette medfører en vurdering af forholdsmæssigheden. Det afgørende er det omfang, hvori mælkeproducentens berettigede forventning er blevet respekteret.

83. Domstolens praksis indeholder en række kriterier med hensyn til vurderingen heraf. Først har Domstolen accepteret (generelle) nedsættelser på 4,5% og 4,74% [46]. Sådanne nedsættelser er efter min opfattelse en uadskillelig del af tillægsafgiftsordningen, hvor størrelsen af de individuelle mælkekvoter varierer fra år til år. Sådanne nedsættelser kan ikke indebære, at mælkeproducentens berettigede forventning krænkes, og er derfor acceptable. Desuden må en nedsættelse ikke berøre selve kernen i mælkekvoten. Bedriftens fortsatte virksomhed — med normal drift — skal sikres, og den berørte person skal om nødvendigt have en finansiel kompensation for sine bestræbelser.

84. Retspraksis giver imidlertid ikke et definitivt svar med hensyn til alle aspekter af »claw-back«. Hvad angår en nedsættelse på 20%, som der er tale om i denne sag, og som desuden kan anvendes flere gange efter hinanden, fremgår det eksempelvis kun, at en sådan ikke er en uadskillelig del af tillægsafgiftsordningen. Det er endvidere klart, at en sådan nedsættelse medfører visse risici for bedriftens fortsatte virksomhed og påvirker de berørte personers finansielle situation. En sådan foranstaltning indebærer imidlertid ikke nødvendigvis, at den fortsatte mælkeproduktion — i forbindelse med en bedrift, der drives på en måde, der er normal inden for mælkeproduktion — ikke længere er sikret.

85. Alt i alt betyder dette, at en sådan foranstaltning ikke nødvendigvis er uacceptabel, fordi den krænker mælkeproducentens berettigede forventning. I betragtning af, at der ved de individuelle mælkekvoter er blevet skabt en kunstig og tidsmæssig begrænset ret til at producere en vis mængde mælk, hvis omfang også kan variere fra år til år, kan en nedsættelse med 20% under visse omstændigheder opfylde kravet om retssikkerhed. Spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede foranstaltning opfylder dette krav, afhænger af de begrænsninger og betingelser, der knytter sig hertil.

86. En foranstaltning, hvorved der foretages en nedsættelse, som er større end det,

46 — Jf. punkt 37 i dette forslag til afgørelse.

der er en uadskillelig del af tillægsafgiftsordningen, kan under visse omstændigheder opfylde retssikkerhedsprincippet. For at vurdere, om den er acceptabel, anser jeg følgende begrænsninger og betingelser for at være relevante:

— Det maksimale omfang af nedsættelsen. Kan nedsættelsen på grund af sin indgribende karakter true bedriftens fortsatte virksomhed, f.eks. fordi den — som det er tilfældet med de irske foranstaltninger — kan anvendes flere gange efter hinanden?

— Begrænsning af foranstaltningens anvendelsesområde. Berører foranstaltningen alle mælkeproducenter eller kun nogle af dem? Som eksempel tager jeg denne sag. De irske meddelelser nr. 266/19 og nr. 266/20 gælder kun for mælkeproducenter, som overdrager (en del af) deres bedrift. Dette er et tidspunkt, hvor en mælkeproducent træffer grundlæggende valg med hensyn til bedriftens fortsatte virksomhed og afvejer de forskellige risici. På et sådant tidspunkt kan en større nedsættelse være acceptabel.

— Foranstaltningens forudseelighed. En foranstaltning, der ikke er forudseelig, kan resultere i en krænkelse af berettigede forventninger. Tillægsafgiftsordningen har fået en så stabil karakter, at en mælkeproducent ikke uventet må stilles over for så store udsving, at han ikke med rimelighed kunne tage højde for disse i forvaltningen af sin bedrift eller ved beslutningen om overdragelsen af sin bedrift.

— Den hastighed, hvormed foranstaltningen indføres. Har rettighedshaveren fået lejlighed til — f.eks. gennem en lang gennemførelsesfrist eller en overgangsfase i bestemte tilfælde — at indstille sig på den ændrede situation? Der kan i øvrigt være gode grunde til netop ikke at fastsætte en gennemførelsesfrist eller overgangsfase, f.eks. for at forebygge spekulation.

— Eksistensen af foranstaltninger, som begrænser konsekvenserne af nedsættelsen. Der kan f.eks. være tale om en finansiel kompensation til den berørte person, men også f.eks. en ubilligheds-klausul i særlige tilfælde.

— Formålet med foranstaltningen. Blev den truffet af almene hensyn, og mere specifikt ud fra hensynet til den fælles landbrugspolitik? På baggrund af det vide skøn, som medlemsstaterne råder over, når de foretager tilførsler til den

nationale reserve og anvender denne reserve til fordel for visse (kategorier af) mælkeproducenter, vil dette kriterium i praksis ikke spille nogen stor rolle i vurderingen.

87. Det tilkommer den nationale ret at vurdere en konkret foranstaltning på grundlag af disse kriterier. Til illustration heraf — og måske som en yderligere oplysning til den nationale ret — finder jeg det ikke desto mindre hensigtsmæssigt at redegøre for, hvad anvendelsen af den pågældende irske foranstaltning vil kunne indebære. Der er tale om en stor nedsættelse, især hvis man tager i betragtning, at nedsættelsen kan anvendes flere gange efter hinanden. Derimod er kredsen af berørte personer begrænset. Desuden træffes de på et tidspunkt (overdragelse af bedriften eller en del heraf), hvor bedriftens fortsatte virksomhed er under overvejelse. De pågældende mælkeproducenter kan i princippet tage højde for nedsættelsen, når de træffer beslutning om overdragelsen. Dette kan de dog ikke i alle tilfælde. Den hastighed, hvormed foranstaltningen indføres, resulterer undertiden i, at mælkeproducenten ikke har noget valg, undertiden kan der også være andre omstændigheder, som indebærer, at valgfriheden forsvinder. Den første og den tredje sagsøger i hovedsagen har således anført deres svigtende helbred. Under hensyntagen til alle forhold er følgende resultat muligt: En »claw-back« på 20% opfylder retssikkerhedsprincippet, hvis der træffes ledsagende foranstaltninger for at kompensere for en eventuel manglende balance i foranstaltningen. Der er tale om, at nedsættelsen kan anvendes flere gange på en bestemt mælkekvote, og at nogle mælkeproducenter helt klart ikke frit kan beslutte, om hele eller en del af bedriften skal overdrages.

Det tredje spørgsmål

Parternes argumenter

88. Sagsøgerne har anført, at indførelsen af »claw-back«-foranstaltningen på grundlag af en administrativ meddelelse i et nationalt dagblad ikke opfylder bestemmelserne i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92. Desuden krænkes retssikkerhedsprincippet og legalitetsprincippet. Under henvisning til generaladvokat Cosmas' forslag til afgørelse i Duff m.fl.-sagen [47] har de bl.a. gjort gældende, at denne procedure ikke giver borgerne en tilstrækkelig klarhed. De kan ikke med tilstrækkelig sikkerhed fastslå de præcise retsvirkninger af en meddelelse i et dagblad.

89. De sagsøgte har gjort gældende, at ministerens beføjelse udtrykkeligt er baseret på en lovbestemmelse. De berørte parter stilles ikke ugunstigt som følge af metoden med offentliggørelse i et nationalt dagblad. Alternativet, nemlig offentliggørelse i det officielle irske lovtidende, som ikke læses af den brede offentlighed, vil ikke føre til, at de berørte parter får kendskab til foranstaltningerne. Proceduren er blevet anerkendt af High Court of Ireland, som har vurderet den på grundlag af den nationale irske ret. Endelig har de sagsøgte henvist til

47 — Nævnt i fodnote 33.

nødvendigheden af en mekanisme, som muliggør hurtige og fleksible foranstaltninger.

Vurdering

90. Kommissionen har anført, at ifølge Domstolens praksis skal direktiver gennemføres ved hjælp af bindende juridiske instrumenter, som er tilstrækkeligt bestemte og klare. Administrative cirkulærer egner sig ikke hertil. Det samme gælder for foranstaltninger til gennemførelse af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92. Kommissionen har endvidere anført, at foranstaltningerne til gennemførelse af artikel 7, stk. 1, ikke har til formål at regulere forholdet mellem borgere indbyrdes, men udelukkende mellem en borger og medlemsstaten. En meddelelse kan derfor være tilstrækkelig under forudsætning af, at den er bindende og opfylder kravet om bestemthed og klarhed.

91. Også med hensyn til offentliggørelsesmetoden har Kommissionen henvist til Domstolens praksis vedrørende gennemførelsen af direktiver. En gennemførelsesforanstaltning skal være bekendtgjort tilstrækkeligt, således at de berørte parter let kan få kendskab til deres rettigheder og forpligtelser. Hvorvidt dette krav er opfyldt, afhænger i denne sag af det pågældende dagblads (Irish Farmer's Journal) udbredelse og læsertal. Kommissionen mener, at dette er et forhold, som den nationale ret skal vurdere.

92. Parterne i hovedsagen og Kommissionen er enige om, at en foranstaltning skal være bindende og opfylde kravene om klarhed og retssikkerhed. Jeg er ligeledes af den opfattelse, at disse krav skal være opfyldt. Inden for disse grænser skal Domstolen besvare det spørgsmål, om en administrativ meddelelse i den nationale presse kan være tilstrækkelig. Spørgsmålet kan efter min opfattelse opdeles i to dele. Først er det nødvendigt at undersøge, om »meddelelsen« som instrument opfylder de nævnte kriterier. Dernæst skal det undersøges, om den valgte offentliggørelsesmetode, dvs. i et nationalt dagblad, giver de berørte parter en tilstrækkelig retssikkerhed.

93. Indledningsvis skal jeg bemærke, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at en rent administrativ praksis, der efter sin art kan ændres efter forvaltningens forgodtbefindende, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, ikke kan anses for at opfylde forpligtelserne i henhold til EF-traktaten. I modsætning til det, Kommissionen har anført, har denne retspraksis ikke kun betydning for gennemførelsen af direktiver, men også for andre forpligtelser, som følger af traktaten. Jeg henviser som eksempel til dommen i sagen Kommissionen mod Belgien [48], der vedrørte

48 — Dom af 8.7.1999, sag C-203/98, Sml. I, s. 4899.

en tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 6 og 52 (efter ændring nu artikel 12 EF og 43 EF).

94. Efter min opfattelse er der i en sag som den foreliggende ikke tale om en rent administrativ praksis. Tværtimod anser jeg meddelelsen vedrørende denne »claw-back« som en form for delegeret lovgivning, der er tilladt på grundlag af fællesskabsretten. I forbindelse med en national lov, i dette tilfælde European Communities (Milk Quota) Regulations 1995, er landbrugsministeren blevet bemyndiget til at opstille nærmere regler om den del af mælkekvoten, som ved overdragelse af en bedrift ikke overdrages sammen med denne. Ministeren har derfor gjort brug af sin beføjelse til at træffe beslutning ved en »meddelelse« eller, som den nationale ret betegner det, en administrativ meddelelse. Uanset den anvendte terminologi anser jeg ikke udøvelsen af beføjelsen for at være en form for rent administrativ praksis, såsom et cirkulære eller en anden form for »soft law«. Tværtimod har ministeren på grundlag af den beføjelse, der er overdraget ham, truffet en bindende beslutning, som har samme betydning som en ministeriel forordning eller et ministerielt dekret.

95. Jeg når derfor frem til følgende konklusion på dette punkt. Hvis en national foranstaltning, som fastsætter den del af mælkekvoten, der ikke overdrages sammen med arealet, gennemføres i form af en bindende beslutning, der er behørigt truffet af en national myndighed, er retssikkerhedsprincippet opfyldt. Det er herved uden betydning, om denne beslutning i national sammenhæng betegnes som en »meddelelse« eller en »administrativ meddelelse«.

96. Den anden del af dette spørgsmål fra den nationale ret vedrører den måde, hvorpå foranstaltningen blev offentliggjort. Som Kommissionen med rette har anført, er det afgørende punkt, om foranstaltningen er blevet offentliggjort således, at de berørte personer let kan få kendskab til deres rettigheder og forpligtelser.

97. Fællesskabsretten kræver ikke, at en foranstaltning skal offentliggøres i et officielt lovtidende. Undertiden kan andre offentliggørelsesmetoder være lige så effektive eller endog mere effektive. Jeg tænker f.eks. på en elektronisk offentliggørelse på en myndigheds websted. Offentliggørelsen af en foranstaltning til gennemførelse af fællesskabsbestemmelser skal efter min opfattelse opfylde to krav. For det første skal offentliggørelsen — som også Kommissionen har anført — ske via et medie, som har stor udbredelse blandt den gruppe af personer, der berøres. For det andet finder jeg det vigtigt, at de berørte personer får kendskab til foranstaltningen på en effektiv måde. Med hensyn til et dagblad er dette tilstrækkeligt sikret, hvis meddelelsen offentliggøres på en fremtrædende plads i dagbladet, eller hvis de berørte personer rimeligvis kan forvente offentliggørelsen, f.eks. fordi sådanne offentliggørelser finder sted med en vis regelmæssighed.

VII — Forslag til afgørelse

98. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål fra High Court of Ireland på følgende måde:

Første spørgsmål: Artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter er ikke til hinder for nationale regler, hvorefter en del af den mælkekvote, der er knyttet til bedriften, ved overdragelse af en mælkeproducerende bedrift ikke overdrages sammen med denne, men overgår til den nationale reserve.

Andet spørgsmål: En medlemsstats foranstaltning, såsom den, der henvises til i besvarelsen af det første spørgsmål, og som har til formål at gennemføre en fællesskabsretlig forpligtelse, skal opfylde de almindelige retsprincipper, der er anerkendt i fællesskabsretten. En sådan foranstaltning kan, selv om der herved foretages en nedsættelse, som er større end den, der er en uadskillelig del af tillægsafgiftsordningen, under visse omstændigheder opfylde kravet om retssikkerhed. Spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede foranstaltning opfylder dette krav, afhænger af de begrænsninger og betingelser, der knytter sig til foranstaltningen, såsom det maksimale omfang af nedsættelsen, foranstaltningens anvendelsesområde, forudseelighed, den hastighed, hvormed foranstaltningen indføres, eksistensen af ledsagende foranstaltninger samt formålet med foranstaltningen.

Tredje spørgsmål: En medlemsstats foranstaltning, såsom den, der henvises til i besvarelsen af det første spørgsmål, skal gennemføres i form af en bindende beslutning, der er behørigt truffet af en national myndighed. Det er herved uden betydning, hvorledes foranstaltningen betegnes i national sammenhæng. Foranstaltningen behøver ikke at blive offentliggjort i et officielt lovtidende under forudsætning af, at offentliggørelsen sker i et medie, som har stor udbredelse blandt den gruppe af personer, der berøres, og de berørte personer får kendskab til foranstaltningen på en effektiv måde.