FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

föredraget den 12 juli 2001 [1]

I — Inledning

1. I detta mål har High Court of Ireland ställt tre frågor till domstolen avseende tolkningen av artikel 7.1 i rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter. [2] Frågorna gäller tillåtligheten av en nationell åtgärd som vid överlåtelse av en jordbruksrörelse får till följd att en med denna rörelse sammanhängande del av mjölkkvoten överförs till den nationella reserven och inte till förvärvaren. I det aktuella målet kallas denna typ av åtgärd "claw back". [3]

II — Tillämpliga bestämmelser

2. Systemet avseende tilläggsavgift på komjölk infördes den 1 april 1984 genom rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 om ändring av rådets förordning (EEG) nr 804/68 [4] av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter. [5] Enligt artikel 5c i förordning nr 856/84 i ändrad lydelse är syftet med denna avgift "att komma till rätta med ökningen av mjölkproduktionen och samtidigt möjliggöra den strukturella utvecklingen och de anpassningar som är nödvändiga med beaktande av de olikartade förhållandena i enskilda medlemsstater, regioner och uppsamlingsområden inom gemenskapen". Enligt förordningen skulle alla mjölkproduktsproducenter erhålla en mjölkkvot [6] om de uppfyllde vissa villkor.

3. I rådets förordning (EEG) nr 857/84 av 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsbestämmelser för uttag av den avgift som avses i artikel 5c av förordningen nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter [7] uppställdes mer specifika regler. Artikel 7 av den förordningen lyder som följer:

"1. I händelse av överlåtelse genom försäljning, utarrendering eller arv av ett

1 — Originalspråk: nederländska.

2 — EGT L 405, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 159.

3 — Detta begrepp betyder återvinning. Den nationella domstolen använde också termen uppsugning (på engelska "siphoning off").

4 — Rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 148, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52).

5 — EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95.

6 — I förordningen används begreppet "referenskvantiteter".

7 — EGT L 90, s. 13.

jordbruksföretag skall hela eller del av den där tillhörande referenskvantiteten överföras till köparen, arrendatorn eller arvingen enligt närmare bestämmelser som skall fastställas.

...

3. Medlemsstater kan föreskriva att en del av de ifrågavarande kvantiteterna skall tillföras den reserv som avses i artikel 5."

Den förordningen upphävdes den 1 april 1993.

4. Genom förordning nr 3950/92 [8] upprätthölls detta system till den 1 april 2000. I artikel 1 i denna förordning föreskrivs följande:

"Under sju nya på varandra följande tolvmånadersperioder, som börjar löpa den 1 april 1993, skall producenter av komjölk betala en tilläggsavgift för sådana kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalent som levereras till en uppköpare eller säljs direkt för konsumtion under den aktuella tolvmånadersperioden och som överstiger en viss kvantitet som skall fastställas.

Avgiften skall vara 115 % av riktpriset på mjölk."

5. I artikel 4.1 i förordning nr 3950/92 föreskrivs följande:

"1. Den individuella referenskvantitet som är disponibel för jordbruksföretaget skall vara lika med den kvantitet som är disponibel den 31 mars 1993 och skall i förekommande fall justeras för var och en av de aktuella perioderna, så att summan av de individuella referenskvantiteterna av samma slag inte överstiger de motsvarande totala kvantiteter som avses i artikel 3, med hänsyn tagen till eventuella minskningar som gjorts för att överföra individuella referenskvantiteter till den nationella reserv som avses i artikel 5."

6. I förordning nr 3950/92 upprätthölls även det nationella reservsystemet. För en god förståelse av detta system hänvisar jag till punkt 13 i skälen i denna förordning, vilken punkt har följande lydelse: "Erfarenheten har visat att tillämpningen av detta system förutsätter att det finns en nationell reserv som tillförs alla de kvantiteter som av något skäl inte, eller inte längre, är tilldelade individuellt. En medlemsstat kan behöva ha referenskvantiteter disponibla för att hantera särskilda situationer som definieras enligt objektiva kri-

8 — Genom rådets förordning (EG) nr 1256/1999 av den 17 maj 1999 om ändring av förordning (EEG) nr 3950/92 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 160, s. 73) förlängdes detta system ytterligare till den 1 april 2008.

terier. Den bör ha befogenhet att i detta syfte fylla på sin nationella reserv, särskilt efter en linjär minskning av samtliga referenskvantiteter." Mer specifikt innehåller första stycket i artikel 5 i förordning nr 3950/92, i ändrad lydelse genom förordning (EEG) nr 1560/93,[9] följande föreskrift:

"Inom ramen för de kvantiteter som avses i artikel 3 får medlemsstaten fylla på den nationella reserven efter en linjär minskning av de individuella referenskvantiteterna för att bevilja tilläggskvantiteter eller särskilda kvantiteter till producenter som fastställs enligt objektiva kriterier i samförstånd med kommissionen, utan att detta påverkar tillämpningen av artikel 3.2 andra och tredje stycket."

7. Slutligen återger jag här artikel 7.1 i förordning nr 3950/92:

"Referenskvantiteter som finns disponibla i ett företag skall i händelse av överlåtelse genom försäljning, utarrendering eller arv överföras tillsammans med företaget till de producenter som tar över företaget i enlighet med närmare bestämmelser som medlemsstaterna skall fastställa med hänsyn till de arealer som används för mjölkproduktion eller andra objektiva kriterier och, i förekommande fall, eventuella avtal mellan parterna. Varje del av referenskvantiteten som inte har överförts tillsammans med företaget skall tillföras den nationella reserven.

Samma bestämmelser skall gälla för andra typer av överlåtelser som för producenterna medför jämförbara rättsliga effekter."

8. Vid tiden för de omständigheter som gett upphov till detta förfarande återfanns de irländska åtgärderna för tillämpningen av dessa gemenskapsregler i European Communities (Milk Quota) Regulations 1995.[10] I artikel 4.1 i dessa bestämmelser föreskrevs att när ett jordbruk överlåtes förs mjölkkvoten över tillsammans med detta. Jordbruks- och näringsministern (nedan kallad ministern) kan dock bestämma i vilka fall en del av kvoten inte skall överföras med jordbruksföretaget utan tillföras den nationella reserven ("claw back"). Ett sådant beslut skall han kungöra i en nationell nyhetstidning.

9. Sedan oktober 1995 har ministern antagit en serie claw back-åtgärder i enlighet med ovan nämnda föreskrifter. Särskilt publicerade ministern, genom meddelande nr 266/19, den 19 mars 1998 en claw back-åtgärd enligt vilken, vid försäljning eller utarrendering av ett jordbruksföretag med mjölkproduktion, 20 procent av mjölkkvoten skulle tillföras den nationella

9 — Rådets förordning (EEG) nr 1560/93 av den 14 juni 1993 om ändring av förordning (EEG) nr 3950/92 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 154, s. 30; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 81).

10 — Statutory Instrument nr 266, 1995.

reserven i stället för att överföras med jordbruket. Detta meddelande och alla tidigare claw back-meddelanden ersattes med meddelande nr 266/20, som publicerades i pressen den 4 april 1998. Ersättningsmeddelandet utfärdades bland annat eftersom frågor uppstått om den exakta tillämpningen av claw back på transaktioner som ingåtts runt den 19 mars 1998. I korthet tillämpade ministern en claw back om 20 procent av mjölkkvoten för varje försäljning eller utarrendering av mark efter den 19 mars 1998.

III — Bakgrund och förfarandet

10. Frågorna har uppkommit till följd av en tvist mellan å ena sidan Gerard Mulligan, Tim O'Sullivan, Tom Power och Hugh Duncan och å andra sidan den irländske jordbruks- och näringsministern och Attorney General.

11. Gerard Mulligan, den förste käranden, är en före detta mjölkbonde som kände sig tvingad att sälja sitt jordbruk i april 1998 till följd av ledgångsreumatism. Det var ett familjejordbruk som såldes till Tim O'Sullivan, en angränsande landägare. Värdet av Gerard Mulligans jordbruk påverkades negativt genom ministerns claw back om 20 procent. Gerard Mulligan hade en mjölkkvot på ungefär 50 915 gallon, som hörde till ett jordbruk på ungefär 115 acres i Clonin Rhode i grevskapet Offaly.

12. Tim O'Sullivan, den andre käranden, äger närliggande mark belägen i Clonin Rhode i grevskapet Offaly. Han köpte marken och referenskvantiteten av mjölk från den förste käranden i april 1998. Köpet resulterade i att ministern tillämpade en claw back om 20 procent på referenskvantiteten av mjölk. Detta fick till följd att jordbruket såldes till ett (lägre) pris, av 438 000 IEP. Den ifrågavarande marken registrerades på P. O'Sullivan, son till den andre käranden.

13. Tom Power, den tredje käranden, är mjölkbonde och äger 125 acres i Garrynoe Ballingarry Thurles i grevskapet Tipperary. Han ägde en mjölkkvot på 38 000 gallons som hörde till hans jordbruk. På grund av hans dåliga hälsa och ökade skulder annonserades en del av hans mark ut till försäljning någon gång omkring mars 1998. Det fanns ett flertal intresserade köpare. I och med att meddelande nr 266/20 av april 1998 började gälla försvann intresset hos potentiella köpare och han tvingades avyttra sin mjölkkvot till ett lägre pris, till det mjölkkooperativ som köpte hans mjölk genom ett omorganiseringssystem.

14. Hugh Duncan, den fjärde käranden, ägde ett jordbruk på ungefär 55 acres och en mjölkkvot på ungefär 59 000 gallon, vid

Mount Alexander Gorey i grevskapet Wexford. Han köpte marken i slutet av 1980-talet till marknadspris. Mjölkkvoten som hörde till jordbruket var avgörande för marknadspriset. I början av år 1998 bestämde han sig för att upphöra med mjölkproduktion och arrendera ut marken och sin mjölkkvot. Som en följd av införandet av 20 procents claw back löpte han risken att åläggas två stycken claw back om 20 procent på mjölkkvoten om han skulle arrendera ut marken och kvoten en tid och sedan sälja dem. Han kände därför att han inte hade något annat val än att sälja sin mark och mjölkkvot i stället för att arrendera ut dem. Efter försäljningen fick han reda på att denna claw back om 20 procent hade lett till att försäljningspriserna hade sjunkit betydligt.

15. De fyra kärandena i målet vid den nationella domstolen ifrågasätter giltigheten av meddelande nr 266/20 och har väckt talan i syfte att den ursprungliga situationen skall återinföras, innefattande skadestånd och ränta.

16. Genom en begäran av den 30 juli 1999, som inkom till domstolens kansli den 18 augusti 1999, har High Court ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Skall artikel 7.1 i rådets förordning nr 3950/92 tolkas på så sätt att en medlemsstat kan föreskriva att en del av den referenskvantitet som är tillgänglig för ett jordbruk inte skall, vid försäljning eller utarrendering, överlåtas tillsammans med jordbruket till de producenter som övertar detta utan i stället tillföras den nationella reserven genom 'claw back' eller 'siphoning off' eller genom ett liknande nedsättningssystem?

2) För det fall svaret på den första frågan är jakande, är det förfarande som valts av medlemsstaten för att införa en sådan bestämmelse endast underkastat nationella rättsprinciper eller är nämnda förfarande underkastat grundläggande gemenskapsrättsliga principer, inklusive principen om rättssäkerhet?

3) För det fall svaret på den första frågan är jakande och det nationella förfarandet är underkastat gemenskapsrätten, är ett nationellt förfarande, varigenom medlemsstaten i lag bemyndigar den behöriga myndigheten att fatta beslut i frågor om sådana överföringar som avses i artikel 7.1 i rådets förordning nr 3950/92 då en del av mjölkkvoten inte skall överlåtas tillsammans med lantbruket utan tillföras den nationella reserven och i lag föreskriver att sådana beslut skall fastställas genom administrativa meddelanden som skall offentliggöras i en nationell tidning, oförenligt med den gemenskapsrättsliga rättssäkerhetsprincipen?"

IV — Bakgrund

Tilläggsavgiftssystemet: ett stabilt system

17. Tilläggsavgiftssystemet infördes den 1 april 1984 med syfte att kontrollera mjölkproduktionen inom Europeiska gemenskaperna. Introduktionen av individuella mjölkkvoter skulle begränsa mjölkproduktionen till befintliga mjölkgårdar och motarbeta tillkomsten av nya jordbruk. De individuella mjölkkvoterna är avgörande för den mängd mjölk som en mjölkgård får producera utan att bli pålagd en — prohibitiv — tilläggsavgift. Storleken på den individuella mjölkkvoten bestäms i princip på grundval av tidigare mjölkproduktion på ett jordbruk.

18. Systemet karakteriseras av dess stabilitet. Mjölkproduktionen bestäms både på Europeiska Unionens nivå och på medlemsstatsnivå och också för den individuella mjölkgården. Jag vill tillägga att mängderna inte blir slutligt fastlagda. För det första har systemet en tidsbegränsning; 1984 fastslogs en period på fem år. För det andra måste den totala mjölkproduktionen stå i proportion till efterfrågan på marknaden för mjölkprodukter. Detta innebär att begränsade, ofta årliga variationer i mjölkkvotsmängderna finns inneboende i tilläggsavgiftssystemet. För det tredje får mjölkproduktionsrestriktionen inte resultera i att vidareutveckling inom mjölkproduktionssektorn omöjliggörs. Under speciella omständigheter är det också möjligt att erhålla rättigheter att producera mjölk som inte alls eller endast till viss del baseras på tidigare produktion. En del av de rättigheter att producera mjölk som tilldelats medlemsstaterna kan användas för detta ändamål.

19. Alla dessa nyanseringar ändrar dock inte det faktum att huvuddraget i systemet är stabilitet. Stabilitet uppkommer genom själva formen för systemet men har blivit ännu starkare nu när tilläggsavgiftssystemet, som ursprungligen gällde för fem år, har varit gällande till i dag utan några större ändringar.

20. Enligt min åsikt var det oundvikligt att ett system som karakteriseras av stabilitet skulle införas för kontroll av mjölkproduktionen. Systemet är inriktat främst på mjölkbonden. Denne måste kunna ta affärsbeslut på någorlunda säkra grunder. Investeringar i en mjölkgård, såsom inköp av mark, uppbyggnaden av ett stall eller införskaffandet av boskap, inbringar trots allt inte direkt en inkomst. Inte heller kan en mjölkbonde variera sin produktion från dag till dag utan att det innebär stora risker för den fortsatta verksamheten.

21. Jag understryker behovet av stabilitet eftersom det innebär vissa krav vid statligt agerande. Jag kommer att behandla detta mer i detalj nedan. Behovet av stabilitet skiljer tilläggsavgiftssystemet från andra delar av den gemensamma jordbrukspolitiken, i vilken möjligheten till effektiva och flexibla anpassningar av statliga åtgärder till en mycket föränderlig marknad rättfärdigen är av största betydelse. Jag tänker till exempel på exportbidrag, vilka är riktade till handlare som säljer jordbruksprodukter på världsmarknaden och som är vana vid och kan ta hänsyn till en snabbt växlande marknadssituation.

Ändringar i systemet

22. Det stabila systemet har dock icke desto mindre ändrats genom åren. Den rättsliga men också den ekonomiska betydelsen av mjölkkvoterna gick ursprungligen inte utöver det syfte för vilket de infördes, nämligen begränsningen av den mängd mjölk som producerades på ett jordbruk och basen för avgiften.

23. I nära samband med detta syfte har regler utformats för möjligheten att överföra dessa mjölkkvoter. De får i princip överföras endast tillsammans med den mark som de hör till. Mjölkkvoterna tillhör med andra ord jordbruket. Om ett jordbruk överlåts, överförs mjölkkvoten automatiskt tillsammans med detsamma. På detta vis avsåg gemenskapslagstiftaren förhindra att tilläggsavgiftssystemet resulterar i en koncentration av mjölkproduktionen till ett fåtal större producenter med tillräckliga tillgångar för att köpa mjölkkvoterna. Det skulle åter igen leda till en oönskad intensifiering av mjölkproduktionen.

24. Gradvis får mjölkkvoter ytterligare en social funktion.[11] Trots att detta inte avsågs med det ursprungliga systemet och trots att det inte har sin grund i någon ändring av systemet har dessa mjölkkvoter omvandlats till tillgångar av ekonomiskt värde. De bidrar till markens värde och värdet av jordbruket, även i till exempel bankernas ögon när de beviljar hypotekslån eller andra typer av lån. Mjölkkvoterna är i sig också föremål för affärstransaktioner. De kan till exempel arrenderas ut eller överföras tillfälligt.

25. Reglerna om möjligheten att överföra mjölkkvoter har dessutom gjorts mer flexibla genom åren. Detta dock utan någon ändring av huvudregeln, nämligen den att

11 — Se i detta sammanhang även generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomers intressanta förslag till avgörande i målet C-186/96, Demand (REG 1998, s. I-8529).

en mjölkkvot följer marken. Så tidigt som 1988 [12] gjordes ett första undantag från huvudregeln vid överlåtelse av mark till myndigheter och/eller för offentlig användning och i vissa fall då arrenderingen av ett jordbruk upphör. I förordning nr 3950/92 föreskrivs ytterligare undantag. Artikel 6.1 i denna förordning tillåter att en mjölkkvot överförs tillfälligt, om den producent som har rätt till den inte har för avsikt att använda den. Detta tillfälliga överförande betecknas vanligen som arrendering av en mjölkkvot. Vidare ger förordning nr 3950/92 i artikel 8 en möjlighet att överföra mjölkkvoter utan mark i "syfte att slutföra omstruktureringen av mjölkproduktionen på det nationella planet, i regionerna eller inom upptagningsområdena, eller för att förbättra miljön". Dessa lättnader var inte bara betydelsefulla för överföringar av mark och mjölkkvoter utan bidrog till ett oberoende värde för mjölkkvoterna.

Statliga myndigheters ageranden

26. Stabiliteten i systemet — och också de individuella mjölkkvoternas stabilitet — innebär vissa krav på agerande från de statliga myndigheterna. De kan inte plötsligt och oväntat ingripa i ett stabilt system. Mjölkproducenterna har rätt att förvänta sig att den rättighet som beviljats dem också värdemässigt kommer att bestå under en längre period. I detta avseende avviker de från de ovan nämnda handlare som säljer jordbruksprodukter på världsmarknaden med hjälp av exportbidrag som de vet kan komma att ändras när som helst. Plötsliga och oväntade ingripanden i individuella mjölkkvoter äventyrar även mjölkgårdens livskraft, eftersom riskerna blir för stora och ett motstånd skulle uppstå mot att göra nödvändiga investeringar.

27. För det första måste de statliga myndigheterna ha uttrycklig och otvetydig rätt att ingripa. En minskning av mjölkkvotsmängden får långtgående effekter för den berörda personen. Ledningen av dennes jordbruk påverkas direkt, och minskningen får direkta konsekvenser för dennes finansiella situation, eftersom mjölkkvoten är att anse som en tillgång.

28. Kravet på en lagstadgad behörighet att minska en individuell mjölkkvot följer också av äganderätten. Såsom jag redan framhållit har en mjölkkvot under den tid den funnits blivit en sorts självständig tillgång som kan säljas på marknaden. Vid första anblicken har dessa kvoter därigenom även blivit tillgångar till vilka en berättigad person kan kräva egendomsrätt. Den personen erhåller därigenom bland annat skyddet i artikel 1 i protokoll nr 1 till Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Jag noterar även att artikel 17 i

12 — Se artikel 7.4 av kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c av förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 139, s. 12).

Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [13] erkänner principen om respekt för rätt till egendom. På gemenskapsrättens nuvarande stadium har denna stadga emellertid inte någon bindande verkan.

29. Det andra kriteriet som skall uppfyllas vid ett ingripande av en myndighet följer av principen om rättssäkerhet. Även om de statliga myndigheterna har en lagstadgad behörighet att ingripa, är detta inte i sig själv bestämmande för hur långt och under vilka förutsättningar ingripande är möjligt. Jag tillämpar principen att ju större volym med vilken en statlig myndighet minskar en mjölkkvot, desto fler villkor måste vara uppfyllda för detta ingripande. Med andra ord måste myndighetens ingripande vara proportionerligt. Frågan huruvida det är ogrundat i ett stabilt system avgörs därmed med hänsyn till i vilken utsträckning mjölkproducenternas berättigade förväntningar har blivit respekterade.

30. När det gäller dessa berättigade förväntningar är det av betydelse att mjölkkvoterna är en rättighet som beviljats av myndigheten och som, i princip, också kan återkallas. Å ena sidan kännetecknas tilläggsavgiftssystemet av sin stabilitet. Å andra sidan betonas gång på gång i olika gemenskapsförordningar att systemet är tillfälligt. En mjölkproducent kan inte förutsätta att hans rätt till en avgiftsfri kvantitet är evig. Det finns alltid en risk att myndigheterna kommer att ingripa. Vid övervägande av om en mjölkproducents berättigade förväntning har kränkts är det avgörande huruvida risken för en viss typ av ingripande skäligen skulle ha förväntats av mjölkproducenten — med andra ord huruvida ingripandet var möjligt att förutse. Om producenten borde ha räknat med ingripandet borde denne ha vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att begränsa den skada som kan uppstå härigenom. Detta innebär, speciellt med avseende på tilläggssystemet, att en mjölkproducent måste kunna strukturera sin verksamhet på ett sådant sätt att han utan problem kan hantera — begränsade — nedsättningar i hans mjölkkvot. En mjölkkvots storlek är dock inte slutligen fastslagen. Även i fallet med överlåtelse och förvärv av mark till vilken mjölkkvoten hör måste en mjölkproducent räkna med dessa begränsade osäkerhetsfaktorer, vilka kan påverka priset på hans mark.

31. Myndigheten kan härutöver säkerställa att de faktiska konsekvenserna av dess ingripande är begränsade. För det första är vidden av ingripandet intressant i sig själv. Myndigheten kan minska mjölkkvoten med en relativt liten procentenhet. Som en följd härav uppfyller åtgärden mer sannolikt kraven på proportionalitet. Vidare kan ett i sig oacceptabelt ingripande ändå uppfylla kraven på proportionalitet. Jag tänker här främst på erbjudandet om (finansiell) kompensation. Om en mjölkbonde ställs inför en (oväntad) minskning av sin mjölkkvot som kommer att få stora

13 — EGT C 364, 2000, s. 1.

konsekvenser för hans verksamhet, kan finansiell kompensation väsentligen mildra konsekvenserna. I andra hand kan en övergångsfas ge viss trygghet. Om en minskning i mjölkkvoten inte görs plötsligt utan vid en viss framtida tidpunkt kan mjölkbonden anpassa sin verksamhet gradvis.

32. Slutligen framhåller jag ytterligare en omständighet. Ingreppet måste rättfärdigas med hänsyn till det allmännas intresse. I förordning nr 3950/92 anges några skäl av allmänintresse. Jag hänvisar till förordningens artikel 8 i vilken nämns omstruktureringen av mjölkproduktion och förbättringar av miljösituationen. I övrigt åtnjuter medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Därvid föreskriver artikel 5 i förordningen att "objektiva kriterier" ger en tillräcklig bas för beviljandet av tilläggskvantiteter till vissa mjölkproducenter och också för minskningen av mjölkkvoter för andra producenter. I artikel 7 i denna förordning tillämpas även begreppet objektiva kriterier. Det stora utrymmet för skönsmässig bedömning hänger samman med idén att tilläggsavgiftssystemet bör hindra utvecklingen av mjölkproduktionssektorn så litet som möjligt.

V — Relevant rättspraxis

33. I avdelning IV av detta förslag till avgörande har jag beskrivit bakgrunden till detta mål. Många av de omständigheter som jag har redogjort för har också diskuterats i domstolens och förstainstansrättens rättspraxis. Denna avdelning av mitt förslag till avgörande avser denna praxis. Med hänvisning till avdelning IV av mitt förslag till avgörande behandlar jag först aspekter som kan vara av vikt för förekomsten av en lagstadgad behörighet att minska en individuell mjölkkvot. Dessa förhållanden är av speciell vikt för den nationella domstolens första fråga. Jag kommer sedan att diskutera de rättsliga principerna i den mån som de kan begränsa utövandet av denna behörighet i samband med svaret på den andra frågan.

Lagstadgad behörighet att ingripa

34. Tilläggsavgiftssystemet är en del av den gemensamma jordbrukspolitiken och speciellt av den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter. Gemenskapslagstiftarens behörighet inom detta område kännetecknas av ett stort utrymme för skönsmässig bedömning [14] och ett stort mått av flexibilitet.

35. Såsom framgår bland annat av skälen i förordning nr 3950/92 är målet med tilläggsavgiften att uppnå en balans mellan tillgång och efterfrågan på mjölkmark-

14 — I enlighet med domstolens fasta praxis. Se bland annat dom av den 15 april 1997 i mål C-22/94, The Irish Farmers Association m.fl. (REG 1997, s. I-1809).

naden och att minska de strukturella överskotten, dock utan att förhindra strukturella utvecklingar och förbättringar på mjölkmarknaden.

36. Det framgår av domstolens fasta rättspraxis att gemenskapsinstitutionerna, vid fullföljandet av den gemensamma jordbrukspolitikens syften, måste säkra en bestående harmonisering som är nödvändig vid alla konflikter mellan dessa individuella syften och, där det är nödvändigt, ge något av syftena ett tillfälligt företräde som är nödvändigt med hänsyn till de ekonomiska faktorer eller villkor utifrån vilka deras beslut fattas. [15] I domen i målet Crispoltoni m.fl. [16] uttalade domstolen att "den föreliggande situationen... kan ändras av gemenskapsinstitutionerna inom deras utrymme för skönsmässig bedömning och detta gäller framför allt på ett område som den gemensamma organisationen av marknaderna, vars syfte innebär återkommande anpassningar för att bemöta förändringar i den ekonomiska situationen. Härav följer att ekonomiska aktörer inte kan göra gällande en rätt till bibehållandet av en förmån som de åtnjutit, till följd av inrättandet av den gemensamma organisationen av marknaderna, och som de åtnjutit vid ett visst tillfälle."

37. Marknadsutvecklingen har vid åtskilliga tillfällen krävt en ändring av mjölkkvoterna. Minskningar i mjölkkvoter har varit föremål för prövning av domstolen vid fler än ett tillfälle. Domstolen anser — i princip (jag återkommer längre fram till de begränsningar som domstolen uppställt) — att detta är ett korrekt tillvägagångssätt. I domen i målet Irish Farmers Association m.fl. [17] accepterade domstolen en minskning på 4,5 procent och i domen i målet Demand [18] en minskning på 4,74 procent.

38. I dessa domar bedömde domstolen, utan att uttryckligen uttala sig om mjölkkvotens rättsliga karaktär, en indragning av en mjölkkvot mot bakgrund av rätten till egendom på följande sätt. [19] Jag citerar ur domen i målet Irish Farmers Association m.fl.: [20] "Äganderätten hör förvisso till de grundläggande rättigheter vilkas iakttagande domstolen skall säkerställa. Dessa rättigheter har emellertid inte någon absolut företrädesrätt utan skall beaktas i förhållande till deras samhälleliga funktion. Äganderätten och näringsfriheten kan följaktligen begränsas, särskilt inom ramen för en gemensam organisation av marknader." Äganderätten i sig utesluter därmed inte borttagandet av en del av mjölkkvoten.

39. I de ifrågavarande irländska reglerna är indragningen av en del av mjölkkvoten sammankopplad med överlåtelsen av ett

15 — Se särskilt dom av den 20 september 1988 i mål 203/86, Spanien mot rådet (REG 1988, s. 4563), punkt 10.

16 — Dom av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m.fl. (REG 1994, s. I-4863).

17 — Se ovan fotnot 14.

18 — Se ovan fotnot 11.

19 — Se till exempel domen i målet Demand (ovan fotnot 11), punkt 41.

20 — Se ovan fotnot 14, punkt 27 i den domen. Se till exempel också dom av den 13 april 2000 i mål C-292/97, Kjell Karlsson m.fl. (REG 2000, s. I-2737), punkt 45.

mjölkjordbruk. I domen i målet EARL de Kerlast[21] diskuterade domstolen konsekvenserna för en mjölkkvot vid en överlåtelse av ett jordbruk:

"17 Det framgår av en fast rättspraxis att hela systemet med referenskvantiteter grundas på den allmänna princip som slås fast i artikel 7 i förordning nr 857/84 och i artikel 7 i förordning nr 1546/88, enligt vilken referenskvantiteten tilldelas i förhållande till mark och därför skall överföras med den mark på vars grund den har tilldelats...

18 Genom rådets förordning (EEG) nr 3950/92..., som är tillämplig från och med den 1 april 1993, infördes denna princip när systemet med referenskvantiteter förnyades. I förordningens artikel 7.1 första stycket i förordningen föreskrivs nämligen att '[r]eferenskvantiteter... skall i händelse av överlåtelse genom försäljning, utarrendering eller arv överlåtas tillsammans med företaget till de producenter som tar över företaget...'.

19 Följaktligen överförs en referenskvantitet i princip endast genom att de av företagets marker överlåts som referenskvantiteten är knuten till, förutsatt att överföringen följer de former och villkor som i detta avseende föreskrivs i artikel 7 i förordning nr 857/84 och i artikel 7 i förordning nr 1546/88. Det är med andra ord enligt systemet med referenskvantiteter uteslutet att separat endast överföra referenskvantiteter förutom i de undantagsfall som föreskrivs i gemenskapsrätten."

Rättsliga principer

40. Ageranden av en myndighet med avseende på en mjölkkvot måste uppfylla kraven på proportionalitet. Misslyckande att uppfylla dessa krav kan anses som ett (orättfärdigt) intrång i äganderätten. Jag citerar igen ur domen i målet Irish Farmers Association m.fl.,[22] enligt vilken, inom den gemensamma jordbrukspolitiken, begränsningar i rättigheterna är tillåtna "förutsatt att dessa begränsningar faktiskt motsvarar ett allmänintresse som eftersträvas av gemenskapen och inte utgör något överdrivet och otillåtet ingripande med beaktande av det mål som eftersträvas, så att själva grunden till de således garanterade rättigheterna påverkas".

41. Denna dom avsåg en åtgärd som slutligen resulterade i en slutlig minskning på

21 — Se dom av den 17 april 1997 i mål C-15/95, EARL de Kerlast mot Union régionale de coopératives agricoles (Unicopa) och Coopérative du Trieux (REG 1997, s. I-1961).

22 — Se ovan fotnoterna 14 och 20, punkt 27 i den domen.

4,5 procent av mjölkkvoten. Tillämpningen av dessa kriterier gav följande resultat: [23]

"[B]estämmelserna i fråga hör till ett system som är avsett att råda bot på överskottet på marknaden för mjölk och motsvarar därför de mål av allmänintresse som eftersträvas av gemenskapen. För det andra kan omvandlingen till en definitiv minskning utan ersättning inte ha skadat själva kärnan i en sådan rättighet, eftersom de irländska producenterna har kunnat fortsätta sin verksamhet som mjölkproducenter. Minskningen av mjölkproduktionen har för övrigt möjliggjort en höjning av mjölkpriset och således åtminstone delvis kompenserat den förlust som vållats."

42. I domen i målet Deetzen II [24] kom domstolen till följande slutsats: "[En] regel, enligt vilken den speciella referenskvantiteten i fråga skall återföras till gemenskapsreserven om jordbruket säljs eller arrenderas ut före den 1 april 1992, återspeglar strävan att förebygga en tilldelning av sådana kvantiteter till jordbrukare som inte har för avsikt att varaktigt åter sälja mjölk utan endast försöker dra en ekonomisk fördel av tilldelningen av en referenskvantitet enligt bestämmelserna om marknaden för mjölk. Regeln är därför berättigad eftersom den eftersträvar ett syfte av allmänintresse." [25]

43. I domen i målet Wachauf [26] ledde en tillämpning av dessa kriterier till ett annat resultat: "Med hänsyn till dessa kriterier måste det anmärkas att gemenskapsregler som, då ett arrendekontrakt löper ut, hade den effekten att den utan kompensation fråntog arrendatorn frukten av hans arbete och hans investeringar i det arrenderade jordbruket, skulle vara oförenliga med kraven på skyddet för grundläggande rättigheter enligt gemenskapsrätten. Eftersom dessa kriterier är bindande också för medlemsstaterna vid genomförandet av gemenskapsregler, måste medlemsstaterna så långt möjligt tillämpa dessa regler i enlighet med dessa kriterier." Det kunde uppnås "antingen genom att ge arrendatorn möjligheten att behålla hela eller del av referenskvantiteten om han har för avsikt att fortsätta med mjölkproduktion, eller genom att kompensera honom om han avser att helt upphöra med sådan produktion". [27]

44. Jag vill tillägga att Europeiska unionen, i enlighet med artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen, skall respektera de

23 — Punkterna 28 och 29 i domen.

24 — Dom av den 22 oktober 1991 i mål C-44/89, Deetzen II (REG 1991, s. I-5119).

25 — Se punkt 29 i domen.

26 — Dom av den 13 juli 1989 i mål 5/88, Wachauf (REG 1989, s. 2609), punkt 19.

27 — Punkt 22 i domen. Detta innebär dock inte att medlemsstaterna är skyldiga att införa ett system där utarrenderaren kompenserar den frånträdande arrendatorn (se dom av den 24 mars 1994 i mål C-2/92, Bostock (REG 1994, s. I-955).

grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, såsom allmänna gemenskapsrättsliga principer. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har meddelat flera domar avseende tillgångar som baseras på offentlig rätt.[28] Enligt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna faller dessa under äganderätten i den mening som avses i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till ovannämnda konvention. Domstolen i Strasbourg har ännu inte meddelat någon dom avseende individuella mjölkkvoter eller jämförbara produktionsrättigheter.

45. Det finns omfattande praxis avseende den roll rättsliga principer spelar för tillämpningen av gemenskapsrätten. Jag hänvisar i detta avseende till domen i målet Belgocodex[29] — också citerad av kommissionen i dess yttranden — i vilken domstolen fastslog: "Det kan i detta hänseende erinras om att principerna om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhet utgör en del av gemenskapens rättsordning och skall iakttas av medlemsstaterna då de utövar sina befogenheter enligt gemenskapsdirektiven." Dessa principer spelar dock, vilket jag även poängterat i mitt förslag till avgörande i målet Silos[30], en begränsad roll vid genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken, delvis med hänsyn till de snabba förändringar som sker i relationen mellan tillgång och efterfrågan på de relevanta marknaderna för jordbruksprodukter.

46. Å andra sidan kännetecknas tilläggsavgiftssystemet just av stabilitet. I det föreliggande fallet anser jag speciellt principen om berättigade förväntningar vara av intresse i förening med skyddet för den rättssäkerhet som mjölkbönder behöver när de skall ta investeringsbeslut. Principen om skydd för berättigade förväntningar tillämpas, såsom jag förklarat i mitt förslag till avgörande i målet Silos, på två former av förväntningar som kan behöva skydd. För det första föreligger skydd för förvärvade rättigheter. Eftersom domstolen har tillåtit minskningar av mjölkkvoter är denna rättighet uppenbarligen inte absolut.

47. Det andra uttrycket för principen om berättigade förväntningar är skyddet av berättigade förhoppningar. Jag hänvisar till domen i målet Irish Farmers Association m.fl.:[31] "Av domstolens rättspraxis framgår att möjligheten att åberopa skydd för berättigade förväntningar är tillgänglig för alla ekonomiska aktörer vilka ges anledning att hysa välgrundade förväntningar av en institution. När en försiktig och förståndig ekonomisk aktör dessutom skulle kunna förutse att en gemenskapsåtgärd kommer att vidtas som kan påverka hans intressen, kan han inte åberopa en sådan princip när denna åtgärd har vidtagits... Mot bakgrund av ovanstående övervägandena skall det konstateras att kärandena i målet vid den nationella domstolen hade tillräcklig information för att, i synnerhet med beaktande av det fortlöpande överskottet på marknaden [och] andra succes-

28 — Se exempelvis dom av den 29 april 1999 i målet Chassagnou mot Frankrike avseende fransk lag om jakt.

29 — Dom av den 3 december 1998 i mål C-381/97, Belgocodex (REG 1998, s. I-8153), punkt 26.

30 — Förslag till avgörande av den 3 april 2001 i mål C-228/99 (REG 2001, s. I-8401), punkt 42 och följande punkter.

31 — Se fotnot 14 ovan, punkt 25 i domen.

siva minskningsåtgärder... kunna förvänta sig att de åtgärder skulle vidtas som återfanns i förordningarna..."

48. I samtliga mål som anhängiggjorts vid domstolen på grund av att ingen — eller en otillräcklig — mjölkkvot beviljats av medlemsstaten, finner jag två frågor som har belysts av domstolen på två olika sätt.

49. Den första frågan har att göra med mjölkproducenter som antog en utvecklingsplan i enlighet med rådets direktiv 72/159/EEG av 17 april 1972 om modernisering av jordbruksföretag. [32] Domstolen anförde därvid i domen i målet Duff m.fl. [33] att gemenskapslagstiftningen avseende tilläggsavgiften skall "tolkas på så sätt att den inte ålägger medlemsstaterna någon plikt att tilldela de producenter som har förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan för mjölkproduktion i enlighet med rådets direktiv 72/159/EEG en särskild referenskvantitet". Efter att ha tagit hänsyn till principen om berättigade förväntningar kom domstolen till följande slutsats:

"21 Det kan emellertid fastslås att varken gemenskapsrättsbestämmelserna om utvecklingsplanerna, innehållet och syftet med dessa planer eller det sammanhang i vilket kärandena i målet vid den nationella domstolen förpliktat sig att genomföra utvecklingsplanerna har givit upphov till en situation som skulle ge de producenter som har påbörjat en utvecklingsplan anledning till en berättigad förväntning om att bli tilldelad en särskild referenskvantitet i enlighet med artikel 3.1 första strecksatsen i förordning nr 857/84 och på grund därav delvis bli befriade från de restriktioner som systemet med tilläggsavgifter innebär.

22 Domstolen har således... fastslagit att genomförandet av en utvecklingsplan för mjölkproduktion som har godkänts av behöriga nationella myndigheter inte ger den berörde producenten rätt att producera den kvantitet mjölk som svarar mot målet för denna plan utan att underkastas de eventuella restriktioner som följer av gemenskapsrättsliga bestämmelser som beslutats efter godkännandet av planen, vilket innebär, se punkt 27, att producenter som har förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan inte kan åberopa sig på någon som helst berättigad förväntning med stöd av genomförandet av planen för att motsätta sig eventuella nedskärningar av referenskvantiteterna...

23 Dessutom kunde kärandena i målet vid den nationella domstolen vid den tidpunkt då de förpliktade sig att genomföra sina utvecklingsplaner, vars

32 — EGT L 96, s. 1.

33 — Dom av den 15 februari 1996 i mål 63/93, Duff m.fl. (REG 1996, s. I-569), framför allt punkt 17 och följande punkter.

genomförande enligt de svar som gavs på en fråga från domstolen vid förhandlingen tidigast påbörjades år 1981, inte ha varit okunniga om att gemenskapslagstiftaren redan innan denna tidpunkt försökt komma till rätta med de strukturella överskotten på mjölkmarknaden genom att vidta olika åtgärder..."

50. Den andra frågan avser mjölkproducenter som tagit del av systemet för icke försäljning av mjölk, så kallade "SLOM-producenter". [34] I domen i målet Mulder [35] ansåg domstolen att "en producent... [som] uppmuntrats av en gemenskapsrättslig åtgärd att, i allmänhetens intresse och under en begränsad tid, upphöra med försäljningen mot utbetalning av en premie... kan rätteligen förvänta sig att inte utsättas för begränsningar, vid utgången av hans åtagande, som påverkar honom just på grund av att han utnyttjade en möjlighet som erbjöds av gemenskapsreglerna... I motsats till kommissionens påstående var sådan total och fortsatt uteslutning för perioden då reglerna om tilläggsavgift tillämpas, där berörda producenter förhindras att återuppta försäljningen av mjölk vid slutet av femårsperioden, inte möjlig att förutse av dessa producenter när de åtog sig att inte leverera mjölk för en begränsad tid... En sådan effekt motverkar därför dessa producenters berättigade förväntningar på att följderna av det system som de underordnade sig skulle vara begränsade."

51. I domen i målet Duff m.fl. jämförde domstolen de två kategorierna mjölkproducenter. Domstolen menade att "situationen för de båda kategorierna inte är identisk. I motsats till vad som gäller för den kategori producenter som har förpliktat sig att avstå från saluförande, har gemenskapslagstiftaren inte ålagt de producenter som har förpliktat sig att följa en utvecklingsplan någon särskild begränsning beträffande genomförandet av planen. För det fall medlemsstaten, såsom i föreliggande fall, inte skulle göra bruk av bemyndigandet i artikel 3.1 första strecksatsen i förordning nr 857/84, är en producent som har förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan underkastad samma begränsningar som andra producenter. I motsats till vad som gäller för producenter som är fullständigt uteslutna från varje referenskvantitet och därmed, som en följd av deras förpliktelse enligt förordning nr 1078/77, från all slags mjölkproduktion, är producenter som har förpliktat sig att följa en utvecklingsplan således — i likhet med andra producenter — garanterade en möjlighet att upprätthålla mjölkproduktionen på samma nivå som för referensåret". [36]

Sammanfattning

52. Jag drar av domstolens rättspraxis den slutsatsen att individuella mjölkkvoter inte

34 — Enligt rådets förordning (EEG) nr 1078/77 av den 17 maj 1977 om införande av ett bidragssystem för avstående från saluförande av mjölk och mjölkprodukter och för omställning av mjölkkobesättningar (EGT L 131, s. 1; svensk specialutgåva område 3, volym 8, s. 215).

35 — Se dom av den 28 april 1988 i mål 120/86, J. Mulder mot Ministern för jordbruk och fiske (REG 1988, s. 2321, punkterna 24—26).

36 — Punkt 24 i domen.

utgör oantastliga rättigheter. Domstolen tillåter minskning av dessa mjölkkvoter i sig. Vid överlåtelse av mark överförs även den därmed sammanhängande mjölkkvoten om det inte uttryckligen i en gemenskapsregel föreskrivs ett undantag. Om mjölkkvoten minskas som ett resultat av en marköverlåtelse — och en del av mjölkkvoten därmed inte följer marken — krävs en uttrycklig rättslig grund för denna minskning.

53. En åtgärd där en mjölkkvot minskas får dock inte påverka själva innebörden av en gällande rättighet. Detta betyder först och främst att det måste vara möjligt att fortsätta mjölkproduktionen på jordbruket även efter en minskning. Jordbrukets fortsatta verksamhet måste säkras. För det andra måste den berörda personen, om nödvändigt, ges ekonomisk kompensation för sina bemödanden.

54. Mer allmänt medger domstolen i praxis att en mjölkproducents berättigade förväntningar kan kränkas. Såsom jag tolkar domen i målet Duff m.fl. kränks dessa förväntningar endast om själva meningen med mjölkkvoten påverkas.

VI — Bedömning

55. Yttranden har ingetts till domstolen av kärandena i målet vid den nationella domstolen, svarandena i sistnämnda domstol (ministern och Attorney General) och kommissionen. Vid domstolens förhandling den 27 mars 2001 fick de redogöra för sina ståndpunkter.

56. Den nationella domstolens första fråga avser medlemsstatens behörighet att vidta en claw back-åtgärd. Jag har behandlat denna fråga mer i detalj under punkterna 27, 28 och 52 i mitt förslag till avgörande. Den andra frågan avser den ifrågavarande åtgärdens lagenlighet (se här särskilt punkterna 29—32 samt 53 och 54). Den tredje frågan är av en helt annan natur, eftersom den inte avser innehållet i åtgärden utan den valda formen (ett meddelande från ministern i en nationell dagstidning).

Den första frågan

Parternas argument

57. Kärandena i målet vid den nationella domstolen menar att artikel 7.1 i förordning nr 3950/92 inte tillåter en claw back eller liknande minskning av mjölkkvoten vid en överlåtelse av ett jordbruk. En sådan åtgärd står i konflikt med den grundläggande principen att en mjölkkvot hör samman med ett jordbruk. Mjölkkvoten kan inte överföras utan jordbruket, inte heller jordbruket utan mjölkkvoten. Det

finns inga undantag i förordningen. Artikel 7.1 föreskriver vidare att mjölkkvoten överförs "i enlighet med närmare bestämmelser som medlemsstaterna skall fastställa". Detta tillägg avser endast det sätt på vilket mjölkkvoten överförs med jordbruket men föreskriver inte den möjligheten att mjölkkvoten inte överförs med jordbruket.

58. Kärandena har även hänvisat till den andra meningen i artikel 7.1. Denna visar, enligt dem, ännu tydligare att medlemsstaterna inte har rätt att förhindra överföring av en del av mjölkkvoten. När hänvisning görs till att en del av referenskvantiteten inte överförs är detta endast en beskrivning av fakta. Kärandena menar att ordalydelsen i förordning nr 3950/92 i detta avseende är vida skild från artikel 7.3 i förordning nr 857/84, enligt vilken medlemsstater ges behörighet att föreskriva att en del av mjölkkvoten skall överföras till den nationella reserven vid överlåtelsen av ett jordbruk. De har hävdat att en sådan vid behörighet som en claw back måste ges i klara och uttryckliga ordalag.

59. Svarandena i målet vid den nationella domstolen har hävdat att artikel 7.1 i förordning nr 3950/92 innebär att en mjölkproducent måste överföra mjölkkvoten samtidigt som jordbruket överlåts tillsammans med detta. Regeln ger dock medlemsstaterna rätt att införa en claw back. De har särskilt hänvisat till den andra meningen i artikel 7.1. Den meningen gör helt klart att det kan finnas tillfällen där en del av en referenskvantitet inte kommer att överföras med jordbruket vid överlåtelse av detta. Om en claw back inte var tillåten skulle den meningen inte betyda något. Dessutom föreskriver den första meningen i artikel 7.1 att mjölkkvoten skall överföras i enlighet med "närmare bestämmelser som medlemsstaterna skall fastställa".

60. Det måste av punkt 13 i skälen i förordning nr 3950/92 dras den slutsatsen — med hänsyn till att ordet "särskilt" används — att den nationella reserven kan påfyllas på olika sätt. Den linjära metoden i artikel 5 i förordningen är inte den enda metoden, enligt svarandena.

61. Svarandena har även pekat på det faktum att flera medlemsstater använder en claw back. De har hänvisat till Belgien, Danmark och Frankrike. Dessutom underrättade den irländska regeringen kommissionen om European Communities (Milk Quota) Regulations 1995, vilket inte ger upphov till några frågor.

62. Kommissionen har hänvisat till den allmänna principen i artikel 7.1, nämligen att då ett jordbruk överlåtes överförs mjölkkvoten med detta jordbruk. Denna princip bekräftas genom domstolens prax-

is, bland annat i domen i målet EARL de Kerlast.[37] I artikel 7.1 föreskrivs också att de detaljerade reglerna avseende överförandet skall bestämmas av medlemsstaten "med hänsyn till de arealer som används för mjölkproduktion eller andra objektiva kriterier". Enligt kommissionen följer nödvändigtvis av artikel 7.1, som föreskriver att den del av mjölkkvoten som inte överförs med jordbruket skall tillföras den nationella reserven, att medlemsstaterna kan införa ett claw back-system. Kommissionen är på denna punkt överens med svarandena i målet vid den nationella domstolen. Det åligger den nationella domstolen att bedöma om de kriterier som ministern använt var objektiva. Kommissionens åsikt är dock den att kriterierna verkar ha varit helt objektiva.

63. Vid förhandlingen menade kommissionen även — vilket står i motsatsförhållande till kärandenas påståenden — att artikel 7.1 i förordning nr 3950/92, så vitt avser dess innebörd, i allt väsentligt är densamma som artikel 7.3 i förordning nr 857/84, även om ordalydelsen av förordning nr 857/84 var något tydligare.

Bedömning

64. Inledningsvis konstaterar jag att i enlighet med domstolens praxis utgör mjölkkvoter inte okränkbara rättigheter utan skall anses såsom fördelar som medges inom den gemensamma organisationen av marknaderna. Detta framgår även av det faktum att storleken på en mjölkkvot kan variera från år till år. Jag hänvisar bland annat till artikel 5 i förordning nr 3950/92, vilken ger medlemsstaterna rätt att göra en linjär minskning. Härutöver har domstolen i domarna i målen Irish Farmers Association m.fl. och Demand[38] uttryckligen erkänt medlemsstaternas behörighet att minska mjölkkvoterna.

65. Dessutom är det av betydelse att minskningen av mjölkkvoten görs vid överlåtelsen av ett jordbruk och således är ett undantag från huvudregeln att mjölkkvoten följer marken.

66. Eftersom så är fallet måste man fråga sig huruvida artikel 7.1 i förordning nr 3950/92 ger en behörighet att införa en claw back på sätt som de irländska myndigheterna gjort. Det är därmed en fråga om tolkning av artikel 7.1. Denna tolkning är också den egentliga tvistefrågan mellan parterna i målet vid den nationella domstolen.

67. Kärnan i artikel 7.1 återfinnes i den första delen av dess första mening. Vid överlåtelse av jordbruket överförs även

37 — Se punkt 39 i detta förslag till avgörande.

38 — Se ovan punkt 37 i detta förslag till avgörande.

mjölkkvoten. Mjölkproducenten kan därmed inte välja att behålla mjölkkvoten i dess helhet eller till viss del eller att överföra den, separat, från jordbruket till en tredje part. Detta är också i överensstämmelse med domen i målet EARL de Kerlast.[39] Producenten kan inte göra gällande ett undantag som föreskrivs i gemenskapslagstiftningen.

68. De detaljerade reglerna för överförandet av mjölkkvoten skall bestämmas av medlemsstaterna i enlighet med den andra delen av den första meningen i artikel 7.1. Denna rör först och främst de villkor enligt vilka en kvotöverföring är möjlig. Överföring kan, till exempel, vara beroende av en administrativ tillåtelse, och regler kan uppställas även för tillvägagångssättet vid överföring av mjölkkvoten.

69. Medlemsstaterna måste ta hänsyn "till de arealer som används för mjölkproduktion eller andra objektiva kriterier". Dessa ord avser, först och främst, som jag ser det, den situationen att inte hela jordbruket utan endast en del överlåts. Medlemsstaterna måste då bestämma vilken del av mjölkkvoten som överförs med den. Allmänt sett skall detta ske i proportion till det område som överlåts men medlemsstaten kan också välja att använda andra (objektiva) kriterier. Det kan till exempel vara lämpligt, där inte all mark är lika användbar för mjölkproduktion eller vid blandade jordbruk, om samma mark inte alltid används till mjölkjordbruk. Förordningen ger medlemsstaten ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende. Kriterierna måste dock uppfylla allmänintresset och, mer specifikt, vara lämpliga för att bidraga till att uppnå gemenskapslagstiftningens mål avseende tilläggsavgiften.

70. Den relevanta frågan i detta fall är dock mer specifik. Får medlemsstaten, vid överlåtelse av ett helt jordbruk, också föreskriva att en del av mjölkkvoten *inte* överförs med detta? I så fall föreligger ett undantag från principen att mjölkkvoten följer marken, för vilket det, enligt domstolens rättspraxis, krävs en uttrycklig gemenskapsrättslig grund. Artikel 7.1 första meningen av förordning nr 3950/92 är inte tydlig på denna punkt. Medlemsstatens behörighet måste då härledas ur den andra meningen i artikel 7.1, jämförd med den första meningen.

71. Den andra meningen i artikel 7.1 ger möjligheten att en del av mjölkkvoten inte överförs då en överlåtelse enligt första meningen sker. Den delen av mjölkkvoten läggs då till den nationella reserven. Medlemsstaterna bestämmer de fall då en del inte överförs på grundval av kriterierna i den första meningen. Genom den första meningen har de ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende.

39 — Se punkt 39 i detta förslag till avgörande.

Enligt min åsikt uppfyller förordningen därigenom tillräckligt kravet på en uttrycklig rättslig grund för en claw back.

72. Jag finner stöd för min åsikt i artikel 7 i förordning nr 857/84 som ger medlemsstaterna rätten att föreskriva att en del av mjölkkvoten skall läggas till den nationella reserven för det fall att ett jordbruk överlåts. Trots att ordalydelsen ändrades då förordning nr 3950/92 trädde i kraft framgår det inte någonstans att gemenskapslagstiftaren hade för avsikt att åstadkomma en materiell förändring av innehållet i reglerna i detta avseende.

73. Slutligen vill jag också erinra om relationen mellan claw back och rätten att inneha en mjölkkvot. Jag hänvisar endast till mina tidigare slutsatser att domstolen tillåter en minskning i en individuell mjölkkvot, om innebörden av rättigheten att producera inte påverkas. Huruvida en sådan oacceptabel effekt föreligger i detta fall kommer att behandlas tillsammans med den andra frågan.

74. Med hänsyn till det ovan anförda anser jag att domstolen skall svara den nationella domstolens fråga enligt följande: "Artikel 7.1 i förordning nr 3950/92 utgör inte hinder för nationella regler enligt vilka en del av en mjölkkvot som hör till ett jordbruk med mjölkproduktion inte överförs med jordbruket när detta överlåtes utan tillförs den nationella reserven."

Den andra frågan

Parternas argument

75. Kärandena har anfört att de grundläggande gemenskapsrättsprinciperna är tillämpliga på varje eventuell behörighet att införa en claw back. Enligt domstolens rättspraxis är principen om rättssäkerhet en sådan princip. De har hänvisat till generaladvokaten Cosmas förslag till avgörande i målet Duffy m fl[40] och till punkt 17 i domen i målet Kommissionen mot Italien:[41]

"Enligt domstolens fasta rättspraxis..., måste principerna om rättssäkerhet och skyddet för enskilda, i de områden där gemenskapsrätten gäller, ha en otvetydig ordalydelse som ger berörda personer en klar och säker förståelse av deras rättigheter och skyldigheter och som möjliggör för nationella domstolar att säkerställa att dessa rättigheter och skyldigheter efterföljs."

40 — Se ovan fotnot 33.

41 — Dom av den 9 februari 1994 i mål C-119/92, Kommissionen mot Italien (REG 1994, s. I-393).

76. Svarandena har godtagit att nationella åtgärder vid tillämpningen av en gemenskapsförordning är underställda de grundläggande gemenskapsrättsprinciperna. Tillvägagångssättet för införandet av en nationell åtgärd är dock reglerat i medlemsstatens nationella rätt. Svaranden har i detta sammanhang hänvisat till domen i målet Eridania.[42]

77. Kommissionen har hänvisat till ett flertal av domstolens domar och citerat domarna i målen Belgocodex,[43] Wachauf[44] och Klensch[45]. Den drar av dessa slutsatsen att medlemsstaterna, när de vidtar åtgärder för att införliva gemenskapsrätten, är bundna av de rättsliga principer som erkänns av gemenskapsrätten, särskilt principen om rättssäkerhet.

Bedömning

78. Den nationella domstolen frågar huruvida claw back omfattas av de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna, innefattande principen om rättssäkerhet. Med hänsyn till domstolens praxis är svaret enkelt. En åtgärd av en medlemsstat med syfte att uppfylla en gemenskapsrättslig skyldighet måste tillgodose de rättsprinciper som erkänns av gemenskapsrätten. Jag hänvisar i detta avseende till de domar som kommissionen har åberopat i sina yttranden.

79. Enligt min åsikt kan domstolen dock inte bara ge ett sådant begränsat svar. Detta följer även av min diskussion avseende den nationella domstolens första fråga. Domstolen måste även ange de omständigheter vid vilka de allmänna rättsprinciperna skall anses tillgodosedda. Det åligger sedan den nationella domstolen att bestämma huruvida claw back-åtgärderna i fråga, enligt meddelandena nr 266/19 och nr 266/20, uppfyller de krav som uppställs enligt gemenskapsrätten.

80. De irländska åtgärderna kan ha betydande konsekvenser för de berörda mjölkproducenterna. När allt kommer omkring föreskrivs i dessa en minskning av mjölkkvoten om 20 procent. Den minskningen kan — vid flera överlåtelser av samma mark, även under en kortare tid — tillämpas varje gång. Jag kan som exempel ta fallet med den fjärde käranden, Hugh Duncan. Han har hävdat att han avsåg att först arrendera ut marken och sedan att sälja den, vilket skulle innebära att denna claw back skulle tillämpas två gånger. Denna konsekvens fick honom att avstå från att göra så.

81. I punkt 29 menade jag att de statliga myndigheternas agerande, såsom det som här är i fråga, måste uppfylla principen om

42 — Dom av den 27 september 1979 i mål 230/78, Eridania (REG 1979, s. 2749; svensk specialutgåva, volym 4, s. 513), punkt 34, samt förslag till avgörande av generaladvokaten Warner.

43 — Se ovan fotnot 29.

44 — Se ovan fotnot 26.

45 — Dom av den 25 november 1986 i mål 201/85 och 202/85, Klensch (REG 1986, s. 3477; svensk specialutgåva, volym 8, s. 729).

rättssäkerhet. Även om myndigheterna faktiskt har en laglig rätt att ingripa är det ändå nödvändigt att fastslå i vilken utsträckning och under vilka villkor som ett ingripande är godtagbart. Tilläggsavgiftssystemet är ett stabilt system i vilket stora förändringar i storleken på individuella mjölkkvoter inte är lämpliga.

82. I punkt 29 fastslog jag även den principen att ju större belopp, med vilket myndigheten minskar en mjölkkvot, desto fler villkor måste det ingripandet uppfylla. Detta leder fram till en bedömning av proportionaliteten i agerandet. Det avgörande kriteriet är i vilken utsträckning mjölkproducenternas berättigade förväntningar har uppfyllts.

83. Domstolens rättspraxis ger några fingervisningar om hur proportionalitetsbedömningen skall gå till. För det första har domstolen accepterat (generella) minskningar om 4,5 procent och 4,74 procent.[46] Enligt min åsikt är sådana minskningar ett naturligt inslag i tilläggsavgiftssystemet, i vilket storleken på de individuella mjölkkvoterna varierar från år till år. Sådana minskningar kränker inte mjölkproducenternas berättigade förväntningar och de är därför godtagbara. För det andra får en minskning inte påverka själva meningen med mjölkkvoten. Jordbrukets normala verksamhet måste tillförsäkras och den berörda personen måste, där så är nödvändigt, få ekonomisk kompensation för sina insatser.

84. Rättspraxis ger dock inget definitivt svar avseende alla aspekter av claw back. Såvitt avser en minskning på 20 procent, såsom i det aktuella fallet, som dessutom kan tillämpas flera gånger efter varandra, är det enda som är säkert att en sådan inte är ett naturligt inslag i tilläggsavgiftssystemet. Härutöver är det tydligt att en sådan minskning medför vissa risker för den fortsatta verksamheten på jordbruket och påverkar de berörda personernas ekonomiska situation. En sådan åtgärd innebär dock inte nödvändigtvis att — då det rör sig om ett jordbruk som drivs på ett sätt som är normalt för mjölkbruksverksamhet — den fortsatta mjölkproduktionen inte längre garanteras.

85. Sammanfattningsvis innebär detta att en sådan åtgärd inte nödvändigtvis är oacceptabel på den grunden att den kränker mjölkproducenters berättigade förväntningar. Eftersom det genom de individuella mjölkkvoterna har skapats en artificiell och tillfälligt begränsad rätt att producera en viss volym mjölk, vars storlek också kan variera från år till år, kan en minskning om 20 procent under vissa omständigheter uppfylla kraven på rättssäkerhet. Huruvida åtgärden i fråga tillgodoser detta krav beror på de begränsningar och villkor som sammanhänger med åtgärden.

86. En åtgärd, till följd av vilken en minskning tillämpas som är större än vad som är

46 — Se punkt 37 i mitt förslag till avgörande.

ett naturligt inslag i tilläggsavgiftssystemet, kan under vissa omständigheter tillgodose principen om rättssäkerhet. För att bedöma huruvida den är godtagbar anser jag följande begränsningar och villkor relevanta:

— Den maximala storleken på minskningen. Kan minskningen, med hänsyn till dess långtgående natur, hota jordbrukets verksamhet, till exempel genom att den — såsom är fallet med de irländska åtgärderna — kan tillämpas flera gånger efter varandra?

— Begränsningen av tillämpningsområdet för åtgärden. Påverkar åtgärden alla mjölkproducenter eller endast vissa av dem. Jag kan ta föreliggande mål som exempel. De irländska meddelandena nr 266/19 och nr 266/20 gäller endast mjölkproducenter som överlåter hela (eller del) av sina jordbruk. Det är ett tillfälle då en mjölkproducent gör grundläggande val avseende den fortsatta verksamheten vid jordbruket och bedömer de olika riskerna. En större minskning kan vara godtagbar vid ett sådant tillfälle.

— Åtgärdens förutsebarhet. En oförutsebar åtgärd kan resultera i en kränkning av berättigade förväntningar. Tilläggsavgiftssystemet har blivit så stabilt att en mjölkproducent inte oväntat skall ställas inför så stora förändringar att han inte rimligen kunde ha tagit hänsyn till dem i verksamheten på sitt jordbruk eller vid ett beslut att överlåta sitt jordbruk.

— Hastigheten med vilken åtgärden införs. Ges den berörda personen tillfälle — till exempel genom en lång inledningsfas eller övergångsfas för speciella fall — att anpassa sig till förändringen? Det kan dock finnas goda anledningar att undvika just inlednings- eller övergångsfaser, till exempel för att undvika spekulation.

— Förekomsten av åtgärder som begränsar konsekvenserna av minskningen. De kan till exempel innefatta ekonomisk kompensation till den berörda personen, men också skälighetsklausuler i vissa fall.

— Syftet med åtgärden. Har den vidtagits för allmänintresset, och mer specifikt, i den gemensamma jordbrukspolitikens intresse. Med hänsyn till det stora utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har när de fyller

på den nationella reserven och använder denna reserv till förmån för vissa (kategorier) mjölkproducenter, kommer detta kriterium inte att spela någon stor praktisk roll i bedömningen.

87. Det åligger den nationella domstolen att bedöma en specifik åtgärd visavi dessa kriterier. Upplysningsvis — och möjligen såsom ytterligare en fingervisning till den nationella domstolen — anser jag att det trots allt är betydelsefullt att indikera vad resultatet kan bli vid en bedömning av den ifrågavarande irländska åtgärden. Minskningen är stor, speciellt med tanke på det faktum att minskningen kan tillämpas flera gånger efter varandra. Å andra sidan är kretsen som berörs av den begränsad. De berörs dessutom vid ett tillfälle (en överlåtelse av hela eller del av ett jordbruk) vid vilket jordbrukets fortsatta verksamhet är under övervägande. De berörda mjölkproducenterna kan, i princip, ta minskningen med i beräkningen när de beslutar avseende överlåtelsen. De kan dock vara förhindrade att göra så i vissa fall. Ibland resulterar den hastighet med vilken åtgärden införs i att mjölkproducenten inte har något val, ibland kan det också vara andra omständigheter som resulterar i att valfriheten försvinner. Den första och tredje käranden i målet vid den nationella domstolen hänvisar till exempel till deras dåliga hälsa. Med hänsyn tagen till allt kan följande resultat vara möjligt: en claw back om 20 procent uppfyller principen om rättssäkerhet förutsatt att den åtföljs av åtgärder för att kompensera brister i balansen i åtgärden. Huvudfrågorna är därvid att minskningen kan tillämpas upprepade gånger på en viss mjölkkvot samt att några mjölkproducenter bevisligen inte har möjlighet att besluta huruvida hela eller del av jordbruket skall överlåtas.

Den tredje frågan

Parternas argument

88. Kärandena har hävdat att införandet av claw back-åtgärden genom ett administrativt meddelande i en nationell dagstidning inte uppfyller artikel 7.1 av förordning nr 3950/92. Härutöver kränks även principen om rättssäkerhet och laglighetsprincipen. De har med hänvisning till generaladvokaten Cosmas förslag till avgörande i målet Duff m.fl.[47] särskilt gjort gällande att denna metod att införa åtgärden leder till en ovisshet för enskilda. De kan inte fastställa de exakta rättsliga konsekvenserna av ett meddelande i en tidning med rimlig säkerhet.

89. Svarandena har gjort gällande att ministerns behörighet uttryckligen är baserad på en lagregel. Kärandena hamnar inte i ofördelaktigt läge genom sättet med publicering i en nationell dagstidning. Alternativet, publicering i Irlands Official Gazette, vilken inte läses av den breda allmänheten, skulle inte leda till att åtgärden uppmärksammades av berörda parter. Tillvägagångssättet har godkänts av High Court of Ireland såsom förenligt med irländsk rätt. Slutligen har svarandena

47 — Se ovan fotnot 33.

hänvisat till nödvändigheten av en mekanism genom vilken snabba och flexibla åtgärder är möjliga.

90. Kommissionen har gjort gällande att enligt domstolens rättspraxis måste direktiv införlivas genom en juridiskt bindande rättsakt, som skall vara tillräckligt klar och otvetydig. Administrativa cirkulär är inte lämpliga för detta syfte. Detsamma gäller för åtgärder för fullgörande av artikel 7.1 i förordning nr 3950/92. Kommissionen menar vidare att sådana åtgärder inte syftar till att reglera förhållanden mellan enskilda utan endast mellan en individ och medlemsstaten. Enbart ett meddelande kan därför räcka förutsatt att det är bindande och uppfyller kraven på klarhet och säkerhet.

91. Kommissionen har även när det gäller publiceringssättet hänvisat till den rättspraxis som gäller för införlivande av direktiv. En införlivningsåtgärd måste ha offentliggjorts på ett tillräckligt sätt så att berörda personer enkelt kan känna till sina rättigheter och skyldigheter. Huruvida dessa krav är uppfyllda beror i det föreliggande fallet på spridningen och kretsen av läsare av den aktuella dagstidningen (*Irish Farmers' Journal*). Kommissionen menar att detta är något som skall bedömas av den nationella domstolen.

Bedömning

92. Parterna i målet vid den nationella domstolen och kommissionen är ense om att en åtgärd måste vara bindande och måste uppfylla kraven på klarhet och rättssäkerhet. Det är också för mig klart att dessa krav måste uppfyllas. Domstolen måste, inom dessa begränsningar, besvara frågan huruvida ett administrativt meddelande i nationell press kan vara tillräckligt. Frågan kan delas upp i två delar. För det första är det nödvändigt att beakta huruvida "meddelandet" såsom rättsakt uppfyller de ovan nämnda kriterierna. Härefter måste det beaktas huruvida den valda publiceringsmetoden, i en nationell dagstidning, ger tillräcklig rättssäkerhet för de berörda parterna.

93. För det första erinrar jag om att det framgår av domstolens fasta rättspraxis att enbart administrativ praxis, som har den egenskapen att den är förändringsbar enligt myndigheternas vilja och inte ges tillräcklig publicitet, inte kan anses uppfylla de skyldigheter som ålagts genom EG-fördraget. I motsats till vad kommissionen anför är denna rättspraxis inte enbart applicerbar på införlivandet av direktiv utan också på andra skyldigheter som följer av fördraget. Jag hänvisar som exempel till domen i målet Kommissionen mot Belgien,[48] som

48 — Se dom av den 8 juli 1999 i mål C-203/98, Kommissionen mot Belgien (REG 1999, s. I-4899).

rörde ett åsidosättande av artiklarna 6 och 52 av EG-fördraget (nu artikel 12 EG och 42 EG i ändrad lydelse).

94. Enligt min åsikt är det inte i ett fall som det föreliggande fråga om endast en administrativ praxis. Tvärtom anser jag att meddelandet avseende denna claw back är en sorts delegerad lagstiftning som är tillåten enligt gemenskapsrätten. I nationell lagstiftning, här European Communities (Milk Quota) Regulations 1995, har jordbruksministern delegerat behörigheten att anta mer detaljerade bestämmelser om den del av mjölkkvoten som inte överförs vid överlåtelse av jordbruket. Ministern har därvid använt sig av sin rätt att ta beslut medelst "meddelande" eller, såsom den nationella domstolen benämner det, medelst administrativt meddelande. Oavsett den använda terminologin anser jag att utövandet av denna behörighet inte endast är en ren administrativ praxis, såsom ett cirkulär eller annan typ av "soft law". Tvärtom har ministern, på grundval av den behörighet som givits honom, antagit ett bindande beslut, vilket har samma betydelse som en ministerförordning eller ett ministerdekret.

95. Jag kommer därför fram till följande slutsats på denna punkt. Principen om rättssäkerhet är uppfylld om en nationell åtgärd, som föreskriver att en del av mjölkkvoten inte överförs tillsammans med marken, vidtas i form av ett godkänt bindande beslut fattat av en nationell myndighet. Det är ovidkommande i detta avseende att beslutet i nationella sammanhang betecknas som ett "meddelande" eller som ett "administrativt meddelande".

96. Den andra delen av den nationella domstolens fråga avser metoden för publicering av åtgärden. Såsom kommissionen helt riktigt har anfört är den avgörande punkten huruvida åtgärden publiceras på sådant sätt att de berörda personerna lätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter.

97. Gemenskapsrätten kräver inte att en åtgärd skall publiceras i en officiell tidning. Ibland är andra publiceringsmetoder lika eller till och med mer effektiva. Jag tänker till exempel på publicering på en myndighets hemsida. Publiceringen av en åtgärd för att genomföra en gemenskapsförordning bör, enligt mitt förmenande, uppfylla två krav. För det första bör, såsom kommissionen har antytt, publiceringen göras genom ett media som är vida spritt i den grupp av personer som berörs. För det andra anser jag det viktigt att de berörda personerna får kännedom om åtgärden på ett effektivt sätt. När det gäller en dagstidning uppfylls detta om meddelandet återfinns på en framskjutande plats i dagstidningen eller om de berörda personerna rimligen kan förvänta sig meddelandet, till exempel eftersom sådana meddelanden publiceras med viss regelbundenhet.

VII — Förslag till avgörande

98. Mot bakgrund av övervägandena ovan föreslår jag att domstolen skall besvara frågorna från High Court of Ireland enligt följande:

Avseende den första frågan: Artikel 7.1 i rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter utgör inte hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en del av en mjölkkvot som hör till ett jordbruk med mjölkproduktion inte överförs tillsammans med jordbruket när detta överlåts utan tillförs den nationella reserven.

Avseende den andra frågan: En åtgärd av en medlemsstat, såsom den som avses i svaret på den första frågan, vars syfte är att genomföra en gemenskapsskyldighet, måste uppfylla de allmänna rättsprinciper som erkänns av gemenskapsrätten. En sådan åtgärd där en minskning tillämpas som är större än vad som är ett naturligt inslag i tilläggsavgiftssystemet, kan i vissa fall uppfylla kraven på rättssäkerhet. Frågan om åtgärden faktiskt uppfyller detta krav beror på de begränsningar och villkor som sammanhänger med åtgärden, såsom den maximala storleken på minskningen, åtgärdens tillämpningsområde, åtgärdens förutsebarhet, hastigheten med vilken åtgärden införs, förekomsten av andra åtgärder samt syftet med åtgärden.

Avseende den tredje frågan: En åtgärd av en medlemsstat, såsom den som avses i svaret på den första frågan, måste vidtas i form av ett godkänt och bindande beslut av en nationell myndighet. Det har ingen betydelse hur åtgärden betecknas i nationella sammanhang. Åtgärden måste inte publiceras i en officiell tidning, förutsatt att meddelandet återfinns i ett media vilket är vida spritt inom den grupp personer som berörs och berörda personerna får kännedom om åtgärden på ett effektivt sätt.