FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 2. juli 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Sagsøgeren i sagen for den nationale ret, Twijnstra, er landbruger i Nederlandene. I 1980 indgik han en aftale med den kompetente nederlandske myndighed om slagtning eller omstilling af sin malkekvægsbesætning. I henhold til denne aftale forpligtede han sig til ikke at levere mælk fra sin bedrift i perioden fra den 10. april 1980 til den 10. april 1985 mod at få udbetalt en omstillingspræmie. Aftalen blev indgået i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger (EFT L 131, s. 1). I begyndelsen af januar 1984 solgte Twijnstra en del af den jord, der var omfattet af aftalen. Køberne gav løfte om ikke at anvende jorden til mælkeproduktion før den 10. april 1985. De holdt deres løfte. Twijnstra bevarede således det fulde beløb af omstillingspræmien i medfør af artikel 6 i forordning nr. 1078/77, der lyder:

»1. Enhver, der overtager en landbrugsbedrift, kan skriftligt påtage sig fortsat at opfylde de forpligtelser, som hans forgænger har indgået.

I dette tilfælde bevarer sidstnævnte retten til de allerede erlagte beløb, og resten udbetales til hans efterfølger.

I modsat fald tilbagebetales de allerede udbetalte beløb af forgængeren.

2. Såfremt kun en del af bedriften afstås, bevarer ansøgeren sin ret til præmien, hvis den person, til hvem afståelsen finder sted, skriftligt påtager sig fortsat at opfylde de forpligtelser, som hans forgænger har indgået. I modsat fald tilbagebetales en del af de allerede udbetalte beløb af forgængeren, beregnet i forhold til det afståede foderafgrødeareal.«

2. I 1988 genoptog Twijnstra mælkeproduktionen. I mellemtiden var der ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 (EFT L 90, s. 10) og nr. 857/84 (EFT L 90, s. 13) blevet indført en tillægsafgift på mælkeproduktion. Landbrugere fik tildelt en referencemængde baseret på deres produktion i en særlig periode (kaldet referenceperioden), og tillægsafgiften blev pålagt produktion ud over referencemængden. Ved forordningerne blev der oprindelig ikke tildelt nogen referencemængde til landbrugere, der — som Twijnstra — ikke havde produceret mælk i referenceperioden, da de havde indgået en ikke-markedsførings- eller en omstillingsaftale. Ved domme af den 28. april 1988 (sag 120/86, Mulder mod Minister van Landbouw en Visserij, Sml. s. 2321, og sag 170/86, Von Deet-

* Originalsprog: engelsk.

zen mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Sml. s. 2355) kendte Domstolen forordning nr. 857/84 for ugyldig i det omfang, den ikke bestemmer, at der tildeles en referencemængde til de personer, som efter Domstolens opfattelse havde en berettiget forventning om, at de ville få tilladelse til at genoptage mælkeproduktionen, når den periode, der var dækket af ikke-markedsførings- eller omstillingsaftalen, var udløbet.

3. Som følge af dommene i Mulder-sagen og Von Deetzen-sagen vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989 (EFT L 84, s. 2), hvormed indsattes en ny artikel 3a i forordning nr. 857/84 med bestemmelse om en særlig referencemængde, der tilkendes landbrugere, som tidligere havde været ude af stand til at få tilkendt en sådan på grund af ikke-markedsførings- eller omstillingsaftalen. Denne specielle referencemængde skulle være 60% af den mælkemængde, der blev leveret i de seneste 12 kalendermåneder inden måneden for indgivelsen af ansøgningen om ikke-markedsførings- eller omstillingspræmie (artikel 3a, stk. 2, i forordning nr. 857/84). Ved domme af 11. december 1990 (sag C-189/89, Spagl mod Hauptzollamt Rosenheim, Sml. I, s. 4539, og sag C-217/89, Pastätter mod Hauptzollamt Bad Reichenhall, Sml. I, s. 4585) kendte Domstolen denne bestemmelse for ugyldig i det omfang, den begrænsede den særlige referencemængde til 60% af den leverede mængde i de pågældende 12 måneder. Den 13. juni 1991 vedtoges Rådets forordning (EØF) nr. 1639/91 (EFT L 150, s. 35) med henblik på opfyldelse af disse domme.

4. Den 22. juni 1989 ansøgte Twijnstra om en særlig referencemængde. Ved afgørelse af 11. august 1989 tildelte directeur Landbouw, Natuur en Openluchtcreatie i Frieslandprovinsen Twijnstra en foreløbig referencemængde på 245 653 kg for afgiftsperioden 1989/1990. Twijnstra påklagede denne afgørelse med den begrundelse, at referencemængden ikke var beregnet på det korrekte grundlag. Afgørelsen blev stadfæstet af ministeren for landbrug, natur og fiskeri, som er sagsøgte i hovedsagen. Sagsøgte anførte, at sagsøgeren ikke havde ret til en referencemængde på 60% af hele den mængde, som han havde leveret i de 12 måneder inden indgivelsen af ansøgningen vedrørende en omstillingspræmie. I stedet gjorde sagsøgte gældende, at denne mængde skulle nedsættes i forhold til den jord, som Twijnstra havde solgt i januar 1984. Sagsøgte henviste i den forbindelse til artikel 5, stk. 1, i bekendtgørelse om tillægsafgift for deltagere i SLOM-aftaler (nederlandsk bekendtgørelse om opkrævning af en tillægsafgift fra deltagere i en aftale om slagtning eller omstilling af malkekvægsbesætninger), som efter hans opfattelse har gennemført tredje afsnit i artikel 3a, stk. 2, i forordning nr. 857/84 korrekt.

5. Artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 857/84 havde (før ændringen ved forordning nr. 1639/91) følgende ordlyd:

»Såfremt producenten har overdraget en del af sin bedrift i løbet af ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden,

— er overdragerens særlige referencemængde som fastsat ovenfor lig med 60% af den mængde, for hvilken han har bevaret retten til præmie

— er overtagerens særlige referencemængde som fastsat ovenfor lig med 60% af den mængde, for hvilken der er erhvervet ret til præmie.«

6. Artikel 5, stk. 1, i bekendtgørelse om tillægsafgift for deltagere i SLOM-aftaler bestemmer, at når producenten overdrager en del af sin bedrift i ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden, skal den særlige referencemængde fordeles mellem overdrageren og erhververen. Overdrageren skal have tilkendt en referencemængde i forhold til omfanget af de forpligtelser, som han bevarer i medfør af ikke-markedsførings- eller omstillingsaftalen, mens erhververen skal have tilkendt en referencemængde, der svarer til omfanget af de rettigheder og forpligtelser i henhold til aftalen, som han erhverver. Virkningen af denne bestemmelse viser sig at være, at erhververen, forudsat at han har opfyldt aftalen, modtager en forholdsmæssig del af den særlige referencemængde svarende til den del af bedriften, som han har erhvervet. Overdragerens særlige referencemængde reduceres med samme beløb.

7. Twijnstra har indbragt sagsøgtes afgørelse for College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Han har gjort to anbringender gældende:

For det første er artikel 3a, stk. 2, i forordning nr. 857/84 ugyldig i det omfang, den begrænser hans særlige referencemængde til 60% af den af ham producerede mælk i de 12 kalendermåneder inden indgivelsen af ansøgningen om ikke-markedsføringspræmien.

For det andet er sagsøgtes afgørelse i strid med ordlyden af artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, i det omfang, den har nedsat Twijnstra's særlige referencemængde for så vidt angår den del af bedriften, som han har solgt i den periode, hvor ikke-markedsføringsaftalen var gældende.

8. College van Beroep voor het Bedrijfsleven anerkendte, at det første anbringende var vel begrundet i betragtning af dommene i Spaglsagen og Pastätter-sagen, men udtalte, at det andet anbringende rejste en række spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 3a, stk. 2, i forordning nr. 857/84. College van Beroep voor het Bedrijfsleven har i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om præjudicielt at træffe afgørelse om følgende spørgsmål:

»1. Er det under omstændigheder som de i denne beslutnings punkt 2 beskrevne [dvs. de omstændigheder, der er beskrevet i ovenstående punkt 1-4] lovligt at anvende artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 på en måde, hvorved denne bestemmelses ordlyd fraviges?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende: Skal denne bestemmelse anvendes i samklang med den måde, hvorpå den anvendes i Nederlandene i henhold til artikel 5, stk. 1, i bekendtgørelsen om tillægsafgift for deltagere i SLOM-aftaler?

3) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende: Medfører en anvendelse på grundlag af den nævnte fællesskabsbestemmelses nøjagtige ordlyd, at den i denne bestemmelse nævnte erhverver aldrig kan gøre krav på en særlig referencemængde, eller kun i det tilfælde, at han ved privatretlig aftale med sælgeren af det areal, for hvilket SLOM-aftalen gælder, har sikret sig, at sælgeren har ret til SLOM-præmie?

4) Fører en bekræftende besvarelse af spørgsmål 3, eventuelt i sammenhæng med andre betragtninger, til det resultat, at den nævnte bestemmelse helt eller delvis er ugyldig, fordi den er i strid med fællesskabsretten, herunder princippet om beskyttelse af den berettigede forventning?«

9. Det skal bemærkes, at tilsvarende spørgsmål er blevet forelagt af en tysk ret — Verwaltungsgericht Oldenburg — i sag C-175/91, Ahlers og Grünefeld.

Det første og det andet spørgsmål

10. Ordlyden i artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 857/84 er helt klar. Bestemmelsen betyder, at en person i Twijnstra's situation skulle have tilkendt en særlig referencemængde svarende til 60% af den mælk, der blev leveret af ham i de 12 kalendermåneder inden indgivelsen af hans ansøgning om en omstillingspræmie. Der skal ikke foretages noget fradrag, fordi han har solgt en del af sin bedrift fra i den periode, hvori omstillingsaftalen er gældende, da han bevarede retten til præmien i medfør af artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1078/77. Den person, som han afstod en del af bedriften til, har ikke ret til en særlig referencemængde med hensyn til dette areal, da han ikke erhvervede ret til nogen del af præmien.

11. De nederlandske myndigheder anfører imidlertid, at artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, ikke skal fortolkes efter sin ordlyd. I stedet skal den forstås således, at den betyder, at den særlige referencemængde, der tilkendes med hensyn til Twijnstra's produktion i de 12 måneder inden hans ansøgning om en omstillingspræmie, skal fordeles mellem ham og de personer, der købte en del af hans bedrift, på grundlag af størrelsen af henholdsvis Twijnstra's og erhververnes areal. Den nederlandske regering gør opmærksom på en tilsyneladende uoverensstemmelse i den lovgivning, der finder anvendelse. Artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 857/84 betyder, at såfremt en del af en bedrift overdrages i ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden, skal den særlige referencemængde fordeles mellem overdrageren og erhververen i forhold til den del af præmien, som hver af dem er berettiget til. Artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1078/77 indeholder imidlertid ikke bestemmelse om, at erhververen af en del af en bedrift erhverver ret til en del af præmien. Den nederlandske regering anfører, at artikel 6, stk. 2, giver parterne frihed til selv at bestemme, om erhververen får ret til en del af præmien. Men såfremt det er tilfældet, og såfremt retten til en særlig referencemængde er afhængig af retten til præmien, ville erhververens berettigede forventninger blive tilsidesat, da han ville være ude af stand til at opnå en særlig referencemængde, medmindre han havde

sikret sig ret til en del af præmien. Den nederlandske regering gør gældende, at i betragtning af begrundelsen for den pågældende bestemmelse er det afgørende kriterium størrelsen af det produktive areal, som tilhører henholdsvis overdrageren og erhververen. I sagen for den nationale ret anførte det sagsøgte ministerium, at da Rådet havde indsat artikel 3a i forordning nr. 857/84, måtte det have haft den fejlagtige opfattelse, at erhververen af en del af en bedrift, som var dækket af en ikke-markedsførings- eller omstillingsaftale, automatisk erhvervede ret til en forholdsmæssig del af præmien, forudsat at den pågældende påtog sig overdragerens forpligtelser i medfør af aftalen.

12. Rådet og Kommissionen benægter i deres skriftlige indlæg, at fællesskabslovgiver havde en sådan fejlagtig opfattelse, da artikel 3a blev føjet til forordning nr. 857/84. De anfører, at når der i artiklen er tale om ret til en del af præmien, som erhverves af erhververen af en del af en bedrift, henvises der udelukkende til den situation, som forekommer, når en bedrift afhændes gennem en række overdragelser af dele af bedriften. Overdrageren mister retten til en del af præmien efter hver delvis overdragelse, medmindre erhververen påtager sig at respektere ikke-markedsførings- eller omstillingsaftalen (forordning nr. 1078/77, artikel 6, stk. 2). Når den sidste del af arealet er overdraget, behandles overdragelsen som en overdragelse af hele bedriften i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1078/77, med det resultat, at erhververen, såfremt han påtager sig at overholde aftalen, får ret til de resterende præmiebetalinger i det omfang, overdrageren ikke allerede har mistet retten til præmien som følge af de foregående overdragelser. Efter Rådets og Kommissionens opfattelse er det den eneste situation, hvori erhververen af en del af bedriften kan erhverve ret til en del af præmien, og det er den situation, der er omfattet af artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, andet led, i forordning nr. 857/84.

13. Rådet og Kommissionen anfører tillige, at når der i artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, tales om ret til præmien, er dette en henvisning til en ret i forhold til den kompetente myndighed, ikke en ret i forhold til den anden part i overdragelsen i henhold til en privatretlig aftale. Erhververen af en del af en bedrift erhverver således ikke »ret til præmien« i henhold til bestemmelsen, alene fordi overdrageren påtager sig at betale præmien til ham.

14. Rådet og Kommissionen bemærker, at der derfor ikke er nogen grund til at fravige ordlyden af artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit. Overdrageren af en del af en bedrift, som bevarer retten til hele præmien, har ret til hele den særlige referencemængde, og erhververen er ikke berettiget til nogen del af den særlige referencemængde. Erhververen har ikke nogen berettiget forventning om at modtage en særlig referencemængde, for han er ikke blevet ansporet af Fællesskabet til at indgå en ikke-markedsførings- eller en omstillingsaftale. Selv om det kan medføre, at en producent får tilkendt en særlig referencemængde baseret på hans produktion på en bedrift, der er meget større end hans nuværende bedrift, er det ikke nogen alvorlig følge, da artikel 3a, stk. 1, pålægger producenten at godtgøre, at han er i stand til at producere mælk på sin bedrift op til den ansøgte referencemængde, og artikel 3a,

stk. 3, pålægger den pågældende at godtgøre, at hans leveringer har været på 80% af referencemængden, for at den foreløbige referencemængde kan blive definitiv.

15. Under retsmødet gjorde de befuldmægtigede for Rådet og Kommissionen det klart, at efter deres opfattelse er det ifølge artikel 3a muligt at tilkende en særlig referencemængde til den erhverver, der overtager hele bedriften, og til den erhverver, der overtager den sidste del af bedriften efter en række delvise overdragelser. Hvor der imidlertid foreligger en sådan række delvise overdragelser, kan ingen af erhververne — bortset fra den sidste i rækken — erhverve en særlig referencemængde i henhold til artikel 3a, stk. 2. Rådet og Kommissionen søger at begrunde denne forskelsbehandling af de forskellige grupper af erhververe med, at i medfør af artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1078/77, får en erhverver af en del af en bedrift ikke nogen ret til præmien, og den pågældende har ikke pligt til, over for den kompetente myndighed, at afholde sig fra at producere mælk på bedriften. Det kan derfor ikke siges, at han af Fællesskabet er blevet ansporet til at afholde sig fra produktion af mælk, og den pågældende har derfor ikke en berettiget forventning om, at han vil få tilladelse til at producere mælk på bedriften. På den anden side kunne den erhverver, der overtager hele bedriften, og den erhverver, som overtager den sidste del af bedriften efter en række delvise overdragelser, påberåbe sig princippet om beskyttelse af de berettigede forventninger, da de får ret til en del af præmien i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1078/77 og får pligt til over for den kompetente myndighed at afstå fra at producere mælk på bedriften.

16. Jeg er stadig ikke overbevist efter Rådets og Kommissionens forsøg på at bortforklare den tilsyneladende mangel på sammenhæng i den lovgivning, der finder anvendelse. Artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, ser i hvert fald ud til at bestemme, at både overdrageren og erhververen har ret til en del af præmien, og at begge derfor kan komme i betragtning for en særlig referencemængde. Det anførte, at bestemmelsens andet led kun finder anvendelse på erhververen af den sidste del af bedriften efter en række delvise overdragelser, er især ikke overbevisende. I en sådan situation ville den oprindelige producent forsvinde helt fra scenen, og artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, ser ikke ud til at finde anvendelse overhovedet. I virkeligheden antager bestemmelsen, at den oprindelige producent stadig står i centrum. Den indledes med ordene: »Såfremt producenten har overdraget en del af sin bedrift i løbet af ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden ...«. Det indebærer helt klart, at producenten har bevaret en del af bedriften. Såfremt bestemmelsens forfatter havde ønsket at lovgive for den situation, der opstår, når producenten har afstået hele sin bedrift i løbet af ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden, enten ved en enkelt overdragelse eller ved en række delvise overdragelser, ville lovgiver bestemt have valgt en ordlyd, der ville svare bedre til formålet.

17. Til trods for den manglende samklang mellem de relevante lovbestemmelser kan jeg ikke indse, hvorledes den omhandlede bestemmelse kan fortolkes på en sådan måde i den foreliggende sag, at det går ud over den naturlige forståelse af den anvendte ordlyd. Artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, første led, fastsætter, at »overdragerens særlige referencemængde ... [er] lig med 60% af den mængde, for hvilken han har bevaret retten

til præmie«. Meningen med disse ord kan ikke være tydeligere. En producent i Twijnstra's situation har bevaret retten til hele præmien og er således berettiget til hele den særlige referencemængde. Køberne af en del af hans bedrift erhvervede ikke ret til noget af præmien og kommer derfor ikke i betragtning for en særlig referencemængde i medfør af artikel 3a, stk. 2.

18. Det kan siges, at dette ikke er den mest logiske løsning, da det betyder, at en producent, som har afstået en del af sin bedrift i løbet af ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden, kan få ret til en særlig referencemængde, der overstiger den mængde, som han kan producere på det areal, der er omfattet af ikke-markedsførings- eller omstillingsaftalen. Det kan siges, at det ville have været mere logisk at fordele den særlige referencemængde mellem overdrageren og erhververen på grundlag af deres forholdsmæssige del af det areal, der er omfattet af ikke-markedsførings- eller omstillingsaftalen. Det er imidlertid ikke den løsning, der er valgt i den pågældende lovgivning, og sådanne argumenter kan ikke være begrundelse for at fratage Twijnstra fordelen ved en bestemmelse, som klart og utvetydigt gør ham berettiget til en særlig referencemængde på grundlag af hele hans produktion i tolvmånedersperioden inden hans ansøgning om en omstillingspræmie. Forskrifter, der begrænser producentens frihed til at anvende jorden til en lovlig økonomisk aktivitet, selv om begrænsningen i princippet er berettiget af hensyn til almenvellet, bør ikke fortolkes indskrænkende på en måde, som er skadelig for producentens interesse. I hvert fald er den opfattelse, som den nederlandske regering giver udtryk for, mere end en indskrænkende fortolkning; den fordrejer en helt utvetydig bestemmelses naturlige mening.

Det tredje og det fjerde spørgsmål

19. Det tredje og det fjerde spørgsmål drejer sig om erhververens eventuelle ret til en særlig referencemængde. Det vil være blevet klart af det, der er blevet anført i ovenstående, at artikel 3a, stk. 2, i forordning nr. 857/84 sammenholdt med artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1078/77, ikke giver hjemmel for at tilkende en særlig referencemængde til en person, der erhverver en del af en bedrift, som er dækket af en ikke-markedsførings- eller omstillingsaftale (med undtagelse af — efter den analyse, som anføres af Rådet og Kommissionen — de tilfælde, hvor erhververen overtager den sidste del af bedriften efter en række delvise overdragelser). Eksistensen af en privatretlig aftale, ifølge hvilken overdrageren accepterer at tilkende erhververen sin ret til præmien eller til at betale ham en tilsvarende sum, kan ikke ændre sagen. Når artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, andet led, taler om overtagerens »ret til præmie«, bør dette efter min opfattelse forstås således, at det betyder en ret i forhold til den kompetente myndighed, og den kan ikke fortolkes som en henvisning til en kontraktmæssig ret i forhold til overdrageren. Som vi har set, kan erhververen af en del af en bedrift ikke erhverve ret, i den forstand, til en del af præmien i henhold til artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1078/77.

20. Såfremt erhververen af en del af en bedrift derfor vil gøre krav på en særlig referencemængde, kan han ikke gøre det på grundlag af ordlyden i forordning nr. 857/84,

men udelukkende på grundlag af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Spørgsmålet om, hvorvidt han kan påberåbe sig dette princip giver anledning til en række vanskelige spørgsmål, som det efter min opfattelse ikke ville være korrekt at give svar på under den foreliggende sag, da det ikke er erhververens rettigheder, der er til drøftelse her. Det væsentlige punkt at huske på er, at hvis erhververen er berettiget til en særlig referencemængde i medfør af princippet om beskyttelse af berettigede forventninger, betyder dette ikke, at den særlige referencemængde, der er tilkendt overdrageren, skal nedsættes med en tilsvarende mængde. Fællesskabslovgiver ville i så fald blive nødt til at finde en måde, hvorpå erhververens berettigede forventninger blev tilgodeset samtidig med, at overdragerens erhvervede rettigheder blev beskyttet. Når man er opmærksom herpå, bliver det unødvendigt at besvare det tredje og det fjerde spørgsmål.

Forslag til afgørelse

21. Jeg skal herefter foreslå, at spørgsmålene fra College van Beroep voor het Bedrijfsleven besvares således:

En mælkeproducent, som har indgået en ikke-markedsførings- eller omstillingsaftale i henhold til forordning nr. 1078/77, og som har overdraget en del af sin bedrift til en anden person i den periode, aftalen gælder, men har bevaret retten til hele ikke-markedsførings- eller omstillingspræmien, i medfør af artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1078/77 er berettiget til hele den særlige referencemængde i medfør af artikel 3a, stk. 2, i forordning nr. 857/84.