FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS
fremsat den 16. januar 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. I denne sag har Finanzgericht München forelagt Domstolen to spørgsmål vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 775/87 af 16. marts 1987 (EFT L 78, s. 5) om midlertidig suspension af en del af referencemængderne som omhandlet i artikel 5c, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169).

2. Med henblik på at bremse overskudsproduktionen bestemmes følgende i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 775/87 i de første tre afsnit:

»Fra den fjerde tolvmånedersperiode for anvendelsen af tillægsafgiftsordningen som omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 suspenderes en ensartet procentdel af hver referencemængde som omhandlet i artikel 5c, stk. 1, i nævnte forordning.

Denne del fastsættes således, at summen af de suspenderede mængder for den fjerde periode udgør 4% og for den femte periode 5,5% af de enkelte medlemsstaters samlede garantimængde fastsat i artikel 5c, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 804/68 for den tredje tolvmånedersperiode.

Medlemsstaterne kan dog fra den fjerde periode suspendere de for den femte periode fastsatte mængder.«

Virkningen af denne suspension, således som det fremgår af artikel 1, stk. 2, var, at der skulle betales tillægsafgift for de i de pågældende tolvmånedersperioder leverede eller opkøbte mængder mælk eller mælkeækvivalent, der oversteg de således nedsatte mængder. Artikel 2, stk. 1, indrømmer en godtgørelse for de suspenderede mængder, som fastsattes til 10 ECU/100 kg. Ifølge artikel 2, stk. 2, kan medlemsstaterne deltage i finansieringen af aktionen ved at forhøje godtgørelsen for de suspenderede mængder for den fjerde tolvmånedersperiode op til 12,5 ECU pr. 100 kg.

3. Sagsøgeren i hovedsagen, Josef Hierl, driver en blandet bedrift, hvoraf halvdelen består af enge, der hovedsagelig anvendes til malkekvæg. Hierl fik oprindeligt tildelt en referencemængde (eller »kvote«) på 17 000 kg, som den 16. juni 1987 blev nedsat til 16 490 kg fra den 1. april 1987. Nedsættelsen blev gennemført i henhold til artikel 5c, stk. 3, andet og tredje afsnit, i forordning nr. 804/68, som ændret ved Rådets forord-

* Originalsprog: engelsk.

ning (EØF) nr. 1335/86 af 6. maj 1986 (EFT L 119, s. 19). Samtidig blev en mængde på 935 kg, dvs. 5,5% af den oprindelige kvote, midlertidigt suspenderet, dette også med virkning fra 1. april 1987, i henhold til forordning nr. 775/87; søgsmålet drejer sig om suspensionen af den sidstnævnte mængde.

4. Finanzgericht finder det tvivlsomt, om den bestemmelse, som er grundlaget for suspensionen, er gyldig. Den har indledningsvis anført, at der i henhold til traktatens artikel 39, stk. 2, ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik skal tages hensyn til »landbrugserhvervets særlige karakter, der følger af landbrugets sociale struktur og af de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder«, og til »nødvendigheden af, at ønskelige tilpasninger gennemføres gradvis«. Ifølge Finanzgericht er en af disse særlige karakteristika i landbrugserhvervet, at der traditionelt — specielt i forbindelse med mælkeproduktion — er tale om familiebrug, hvor foderproduktionen ofte anvendes til kvægopdræt. Den henviser til, at producenter med sådanne bedrifter har behov for mere beskyttelse end producenter, der driver industrielt landbrug, og at bestemmelserne om suspension af referencemængderne ikke opfylder dette beskyttelsesbehov. Finanzgericht finder dernæst, at en ensartet nedsættelse på 5,5% af hver kvote er i strid med princippet om ligebehandling.

5. Finanzgericht München har derfor forelagt Domstolen følgende to spørgsmål:

»1) Er artikel 1, stk. 1, første-tredje afsnit, i forordning (EØF) nr. 775/87 af 16. marts 1987 ugyldig på grund af uforenelighed med EØF-traktatens artikel 39 og den EF-retlige lighedsgrundsætning, fordi der ved suspensionen af referencemængderne uden forskel — uden hensyn til de respektive referencemængders størrelse — anvendes samme procentmæssige nedsættelsessats?

2) Såfremt spørgsmål 1) besvares bekræftende:

Er de nævnte bestemmelser ugyldige i det hele eller kun, for så vidt mælkeproducenter med en bestemt referencemængde — og i givet fald hvilken — berøres deraf?«

Overensstemmelsen med formålene med den fælles landbrugspolitik

6. Jeg vil først gennemgå spørgsmålet om, hvorvidt den omstridte regel er i overensstemmelse med formålene med den fælles landbrugspolitik, som de fremgår af traktatens artikel 39. Det skal dog med det samme fremhæves, at det klart følger af Domstolens praksis, at formålet med forordning nr. 775/87 — således som det er beskrevet i dens første betragtning — der er at skabe en rimelig ligevægt mellem udbud og efterspørgsel, er et lovligt formål, som falder inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, jf. dommene i Erpelding-sagen (sag 84/87, Sml. 1988, s. 2647, præmis 26), og Fedesa-sagen (sag 331/88, Sml. 1990 I, s. 4023, præmis 26 og 27). Parterne har hel-

ler ikke gjort gældende, at den pågældende foranstaltning er uforholdsmæssig med hensyn til at nå dette mål.

7. Da sikringen af en rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen ligeledes er beskrevet som et af formålene i traktatens artikel 39, kan lettelse af de mindre landmænds byrde også være et lovligt formål med denne politik. Det er imidlertid ikke i sig selv noget grundlag for at kritisere, at forordningen ikke direkte indeholder bestemmelser med henblik herpå. Som anført af Kommissionen findes der andre bestemmelser i mælkekvoteordningen, som gør det muligt for medlemsstaterne konkret at give de mindre producenter en mere favorabel behandling, se f.eks. artikel 2, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11), hvorefter medlemsstaterne ved beregningen af kvoterne kan tage hensyn til omfanget af leverancerne fra visse kategorier af afgiftspligtige; se ligeledes artikel 3b, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13), indføjet ved artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3880/89 af 11. december 1989 (EFT L 378, s. 3), hvorefter supplerende eller særlige kvoter kan tildeles producenter, hvis individuelle kvoter ikke overstiger 60 000 kg. Uanset at alle forskrifter i fællesskabsretten skal sigte mod en gennemførelse af Fællesskabets formål, kan man klart ikke kræve, at hver bestemmelse fremmer alle mål i Fællesskabet, hvorved der ofte er tale om, at visse formål ikke kan gennemføres samtidigt, jf. f.eks. dommene Ludwigshafener Walzmühle mod Rådet og Kommissionen (forenede sager 197/80-200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Sml. 1981, s. 3211, præmis 41) og Spanien mod Rådet (sag 203/86, Sml. 1988, s. 4563, præmis 10).

8. Endelig har Finanzgericht henvist til dommen i Denkavit-sagen (sag 139/77, Sml. 1978, s. 1317) som støtte for sin opfattelse af, at bedrifter, der fremstiller eget foder, fortjener en særlig beskyttelse; det er imidlertid klart, at dette ikke er tilfældet i sagen her. Som den danske regering har anført, drejer Denkavit-sagen (sag 139/77) sig om nationale foranstaltninger, som skulle kompensere de tyske landmænd for revaluering af D-marken. Derfor var sondringen mellem landmænd, der producerer deres egne foderstoffer, og industrielt betonede producenter, som kan importere deres foder, vigtig med henblik på, om en foranstaltning skulle anses for forskelsbehandling, når den behandlede den første kategori mere fordelagtigt, jf. dommens præmis 17. Min konklusion er derfor, at den anfægtede bestemmelse er forenelig med formålene med den fælles landbrugspolitik som beskrevet i traktatens artikel 39.

Lighedsgrundsætningen

9. Herefter vil jeg behandle spørgsmålet, om den anfægtede bestemmelse er i strid med lighedsgrundsætningen. Ikke alene er der tale om en almindelig retsgrundsætning, men også om et princip, der — for så vidt

angår den fælles markedsordning for landbrugsprodukter — er fastsat i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, hvis ordlyd er:

»Den fælles ordning skal begrænses til at forfølge de i artikel 39 anførte mål og bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere.«

Ifølge Domstolens praksis kan forskelsbehandlingen bestå enten i samme behandling af forskellige situationer eller i forskellig behandling af ens situationer, jf. f.eks. dommene Italien mod Kommissionen (sag 13/63, Sml. 1954-1964, s. 433, org. ref.: Rec. 1963, s. 165) og Wagner mod BALM (sag 8/82, Sml. 1983, s. 371, præmis 18). Finanzgericht mener, at en ensartet suspension på 5,5% af hver kvote medfører forskelsbehandling af de mindre producenter, fordi de behandles på samme måde som de større producenter. Finanzgericht gør navnlig gældende, at de mindre producenter har flere vanskeligheder end de større med at tilpasse sig kravet om nedsat produktion. For eksempel kan en storproducent nedsætte sine omkostninger ved at reducere indkøb af importeret foder, hvorimod en mindre producent sansynligvis selv producerer foderet. På samme måde er det nemmere på en større landbrugsbedrift at kompensere en nedsættelse af mælkeproduktionen med fremstilling af andre produkter. Dette synspunkt støttes af den græske regering, som i sit skriftlige indlæg og under de mundtlige forhandlinger har anført, at den anfægtede bestemmelse ikke tager hensyn til den særlig vanskelige situation, som landmænd med en mindre bedrift befinder sig i.

10. Det må bemærkes, at der ikke er fremført konkrete beviser for, at den anfægtede foranstaltning har en alvorligere virkning for mindre producenter, og denne opfattelse bestrides både af Kommissionen og den danske regering i de skriftlige indlæg, og af Kommissionen under de mundtlige forhandlinger. Både Kommissionen og den danske regering fremhæver, at dette ikke er åbenbart, da de større producenter skal bære højere faste omkostninger, og det er derfor vanskeligt for dem at nedsætte produktionen. Der kan meget vel, som Rådet har antydet i sit skriftlige indlæg, være tale om, at godtgørelsen i artikel 2 i forordning nr. 775/87 kompenserer alle indtægtstab fuldstændigt.

11. I hvert fald kan en foranstaltning, som har forskellige virkninger for de forskellige producenter, der varierer med produktionens beskaffenhed og de lokale forhold, imidlertid ikke anses for forskelsbehandling, som er forbudt ifølge artikel 40, stk. 3, såfremt foranstaltningen er truffet på grundlag af objektive kriterier og er tilpasset den fælles markedsordnings behov, jf. Bozzettidommen (sag 179/84, Sml. 1985, s. 2301, præmis 34). Det kan i realiteten være umuligt at sikre sig, at virkningerne af en generel foranstaltning er absolut identiske for alle kategorier af producenter; under sådanne omstændigheder er det tilstrækkeligt, at de valgte midler er objektivt begrundet og svarer til formålet, når dette formål er omfattet af den fælles landbrugspolitik, jf. præmis 30 i Erpelding-dommen, sag 84/87, der er nævnt ovenfor under punkt 6.

12. Der er således med samme suspensionsprocent ved første øjekast tale om ligebehandling af producenterne. For at der foreligger forskelsbehandling i strid med traktatens artikel 40, stk. 3, skal det godtgøres, ikke alene, at en sådan foranstaltning har forskellige virkninger for de forskellige kategorier producenter, men også at samme mål kan opnås på en mindre diskriminerende måde. Den græske regering er af den opfattelse, at det burde have været muligt at undgå at suspendere kvoten for de mindre producenter, eller i det mindste for deres vedkommende at foretage en forholdsvis mindre reduktion. Det er imidlertid klart, at et sådant valg ville have forhøjet den del af byrden, der bæres af de større producenter. Det er ikke på nogen måde klart, at den ene eller anden af disse metoder vil være et tilfredsstillende middel til at opnå den nødvendige samlede nedsættelse, eller at der ikke ville have været tale om en forskelsbehandling af de større producenter.

13. Det skal endelig bemærkes, at fællesskabslovgiver har et vist frit skøn i forbindelse med udstedelsen af foranstaltninger på landbrugsområdet, et skøn der svarer til dens politiske ansvar på området, jf. præmis 30 i Bozzetti-dommen (jf. ovenfor under punkt 11) og præmis 14 i Wuidart-dommen (forenede sager C-267/88 — C-285/88, Sml. 1990 I, s. 435). Ganske vist skal den sidstnævnte dom efter min opfattelse ikke læses, som om den indebærer, at foranstaltninger, som fra begyndelsen af er diskriminerende, kan begrundes med lovgivers vide skønsmæssige beføjelser, og det skal bemærkes, at den præmis i Schräder-dommen (sag 265/87, Sml. 1989, s. 2237), der er henvist til i Wuidart-dommen, drejer sig om spørgsmålet om proportionalitet og ikke forskelsbehandling. Det er imidlertid ikke nødvendigt at henvise til lovgivers vide skønsmæssige beføjelse for at begrunde den foranstaltning, som denne sag drejer sig om, idet den ikke i sig selv er diskriminerende, og hvor det under alle omstændigheder ikke er påvist, at den ikke er objektiv berettiget.

14. Derfor bør Domstolen efter min opfattelse besvare det første spørgsmål, som Finanzgericht har forelagt, benægtende. Der er derfor ikke behov for at besvare det andet spørgsmål.

Sammenfatning

15. Domstolen bør derfor efter min opfattelse besvare de spørgsmål, som Finanzgericht München har forelagt, på følgende måde:

»Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 775/87 af 16. marts 1987.«