FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 8. marts 1988 *

Høje Domstol.

1. Ligesom i sag 61/87 skal Domstolen i denne sag tage stilling til Rådets forordning nr. 857/84 [1], særlig artikel 3, nr. 3, første afsnit [2]. Det søges herved fastslået, hvorvidt den nævnte bestemmelse — der som bekendt i tilfælde, hvor der foreligger visse usædvanlige begivenheder, giver producenterne ret til inden for perioden 1981-1983 at vælge et andet referenceår end det, som vedkommende medlemsstat har valgt — udelukker, at der vælges nogen anden ordning, f. eks. at der for et år beregnes en teoretisk mængde på grundlag af en ekstrapolation, eller at der vælges et år før det nævnte tidsrum.

2. Sagsøgeren i hovedsagen har til støtte for sin opfattelse gjort gældende, at der i nærværende sag er tale om en force majeure-situation. Dette bestrides af Kommissionen, der har anført, at valgmulighederne er udtømmende angivet i bestemmelsen. Rådet er enig heri; det har dog anført, at der i henhold til andre af fællesskabsbestemmelserne kan tildeles supplerende mængder til en producent, der er stillet ligesom sagsøgeren.

3. Lad det straks være sagt, at den omtvistede bestemmelse — hvorefter »producenter... kan anmode om, at der tages hensyn til et andet referencekalenderår inden for perioden 1981-1983« — er ganske utvetydig. Bestemmelsen tillader ikke, at der med støtte i en analogi vælges et referenceår før det nævnte tidsrum, eller at der foretages en beregning ved ekstrapolation på grundlag af udviklingen i den pågældendes produktion. Da bestemmelsen er en undtagelse fra hovedreglerne vedrørende fastsættelse af referencemængderne, skal den endvidere fortolkes snævert. Jeg mener heller ikke, at force majeure-synspunktet her kan give rettigheder, som bestemmelsen efter sin klare og præcise formulering med sikkerhed ikke begrunder.

4. Først og fremmest afviger den af sagsøgeren ønskede løsning i teknisk forstand fra det, som en force majeure-situation traditionelt antages at medføre, nemlig at retsvirkningerne af, at en forpligtelse ikke opfyldes eller helt tilsidesættes, ikke indtræder. Generaladvokat Capotorti henviste hertil i sit forslag til afgørelse i IFG mod Kommissionen [3], som Domstolen fulgte [4]:

»Som bekendt anses force majeure i de nationale retssystemer i almindelighed for en omstændighed, der kan begrunde, at en part undlader at overholde en positiv forpligtelse eller et forbud, som han ellers er bundet af...«.

* Oversat fra fransk.

1 — Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90 af 1.4.1984, s. 13).

2 — Det præjudicielle spørgsmål angår tillige artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1371/84; denne bestemmelse supplerer imidlertid blot listen over de forhold der kan berettige, at et andet referenceår lægges til grund, og den ses derfor ikke at kunne give anledning til en selvstændig fortolkning.

3 — Dom af 14. februar 1978, 68/77, Sml. s. 353.

4 — Dommens præmis 11.

I denne sag drejer det sig imidlertid ikke om at retfærdiggøre, at en forpligtelse ikke er opfyldt, men om at få lagt et andet referenceår til grund end det, der følger af de gældende bestemmelser.

5. Sagsøgeren i hovedsagen kræver netop ikke den omtvistede bestemmelse anvendt analogt, men derimod, at der findes en ordning, der efter sagsøgerens opfattelse er den eneste, der tilgodeser hans særlige situation. Det, sagsøgeren ønsker stadfæstet af Domstolen, er således nærmest en »frit opfundet« regel, hvorved man sætter sig ud over lovgiverens udtrykkelige vilje.

6. Uanset hvilken fortolkningsmetode der vælges, kan sagen ikke gribes an på denne måde. Selv om der er tale om en fleksibel bestemmelse, så er den dog ikke så bøjelig, at en sådan fortolkning kan passere; den kunne muligvis forklares med billighedsbetragtninger, men derved bliver den ikke lovlig.

7. Under skriftvekslingen og retsmødet har parterne henvist til en række bestemmelser i artiklerne 3 og 4 i forordning nr. 857/84, hvorefter der kan tildeles supplerende eller særlige mængder, og til den udligningsordning mellem områderne, der hjemles i artikel 4a.

8. De nævnte muligheder har utvivlsomt praktisk betydning i en situation som den, der forelå for sagsøgeren i hovedsagen, eftersom bestemmelserne er udtryk for Rådets ønske om, at der »kan tages hensyn til visse producenters særlige situation« [5], og endog om at »lempe fællesskabsmekanismerne« [6]. Det er naturligvis ikke Domstolens opgave at undersøge, hvorvidt sagsøgeren opfylder betingelserne for at blive omfattet af de nævnte bestemmelser. Bedømmelsen heraf, der påhviler den nationale ret, skal imidlertid foretages i lyset af Domstolens dom i Klensch-sagen [7], hvori Domstolen fastslog, at medlemsstaterne, når de med henblik på gennemførelsen af bestemmelserne på området har et valg mellem flere gennemførelsesforanstaltninger, skal iagttage forbudet mod forskelsbehandling. I den nævnte sag var der ganske vist tale om en foranstaltning af generel karakter, nemlig valget af referenceår, men forholdet kan ikke bedømmes anderledes, når der er tale om individuelle foranstaltninger. I så henseende fastslog Domstolen i Eridania-dommen [8], at »overholdelsen af fællesskabsrettens almindelige grundsætninger... påhviler enhver myndighed, der har til opgave at anvende fællesskabsforordningerne«. Jeg kan derfor tiltræde Rådets opfattelse, hvorefter den omstændighed, at medlemsstaterne har et valg mellem flere foranstaltninger med henblik på tilpasning af de individuelle kvoter, ikke fritager medlemsstaterne for at overholde forbudet mod forskelsbehandling. Efter min opfattelse påhviler det den nationale domstol i givet fald at anvende det nævnte princip.

9. Efter den præcise formulering af spørgsmål 1 kræver en besvarelse heraf imidlertid tillige, at bestemmelsens gyldighed prøves i lyset af Traktatens artikel 39, stk. 1, litra a) og b). De principper, der herved skal lægges til grund for bedømmelsen, er angivet i Domstolens domme i sagerne Balkan [9] og Roquette mod Frankrig [10]:

5 — Tredje betragtning til forordning nr. 857/84.

6 — Anden betragtning til forordning nr. 590/85 af 26. februar 1985 om ændring af forordning nr. 857/84 (EFT L 68 af 8.3.1985, s. 1).

7 — Dom af 25. november 1986, de forenede sager 201 og 202/85, Sml. s. 3477.

8 — Dom af 27. september 1979, 230/78, Sml. s. 2749.

9 — Dom af 24. oktober 1973, 5/73, Sml. s. 1091, jfr. præmis 24.

10 — Dom af 20. oktober 1977, 29/77, Sml. s. 1835, jfr. præmisserne 29 og 30.

»Traktatens artikel 39 opregner forskellige mål for den fælles landbrugspolitik;

ved forfølgelsen af disse mål skal Fællesskabets institutioner sikre en fortsat forening af de eventuelle modsætninger, som kan optræde, når de enkelte formål betragtes isoleret, og i påkommende tilfælde give det ene eller det andet en midlertidig prioritet, når dette er påkrævet på grund af de omstændigheder eller økonomiske forhold, som ligger til grund for institutionernes beslutninger.«

10. Det er klart, at det i ordningen vedrørende tillægsafgiften, hvis formål er at genskabe ligevægten mellem udbud og efterspørgsel på markedet for mælk, indgår, at produktionen begrænses med en deraf følgende stabilisering af indkomsterne for de beskæftigede i den pågældende landbrugssektor. Det er imidlertid lige så klart, at man hermed forfølger den målsætning at opnå en rationel udvikling af mælkeproduktionen og således sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard. Den omtvistede bestemmelse skal bedømmes på baggrund af hele denne sammenhæng, og det ville være paradoksalt at anse den for ugyldig, når den dog, til fordel for producenterne, gør bestemmelserne om fastsættelsen af referenceåret mere fleksible.

11. Sagsøgeren har gjort gældende, at proportionalitetsprincippet og forbudet mod forskelsbehandling er tilsidesat, om end den nationale domstol ikke udtrykkeligt har nævnt disse principper. Kommissionen har anført, at forholdet bør bedømmes på grundlag af Traktatens artikel 40, stk. 3, og den anser på dette grundlag forordningen for gyldig.

12. For at opnå, at Domstolens besvarelse bliver fyldestgørende på dette punkt — under hensyn til de forudsætninger der ligger i de forelagte spørgsmål — foreslår jeg, at Domstolen bedømmer bestemmelsen på grundlag af Traktatens artikel 40, stk. 3. Denne forbyder som bekendt enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter og giver hjemmel for at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå den fælles landbrugspolitiks mål; efter den almindelige opfattelse udtrykker bestemmelsen hermed proportionalitetsprincippet for dette område.

13. Med hensyn til proportionalitetsprincippet skal det navnlig understreges, at Rådet med vedtagelsen af den omhandlede bestemmelse netop ønskede at undgå, at ordningen kom til at virke urimeligt stift, hvilket ville have været tilfældet, hvis der ikke under nogen omstændigheder kunne benyttes et andet referenceår. Ingen vil bestride, at dette er et klart udtryk for proportionalitetsprincippet. Man kunne naturligvis have tænkt sig andre løsninger. Et vidnesbyrd herom er det forslag, som Kommissionen på et tidspunkt gjorde sig til talsmand for, og hvorefter tidsrammen for producenternes valgfrihed også skulle omfatte 1980. Det må imidlertid ikke overses, at enhver udvidelse af valgmulighederne for den berørte personkreds medfører alvorlige ulemper. Der er således risiko for, at producenterne vælger et referencår, der ikke blot er repræsentativt, men hvor produktionen til sidst viser sig at have været usædvanlig stor. Når fællesskabsproducenternes antal tages i betragtning, kan en sådan konsekvens ikke anses for at være af ringe betydning.

14. Fællesskabslovgiver må finde ligevægtspunktet mellem de respektive hensyn. Det forhold, at en producent står i en særlig situation, kan ikke i sig selv gøre den anfægtede bestemmelse ugyldig, eftersom bestemmelsen jo netop har de hensyn for øje, som udtrykkes ved proportionalitetsprincippet. Jeg skal i denne forbindelse nævne, at Domstolen i dommen i Balkan Import-sagen [11] udtalte, at

11 — 5/73, jfr. ovenfor.

»selv om institutionerne ved udøvelsen af deres beføjelser skal overvåge, at de afgifter, der pålægges de erhvervsdrivende, ikke overstiger det, der er nødvendigt for, at myndighederne kan nå de mål, der er sat, følger det dog ikke heraf, at omfanget af denne forpligtelse skal ses i forhold til *en bestemt gruppe erhvervsdrivendes specielle situation*« [12].

15. For så vidt angår spørgsmålet, om forbudet mod forskelsbehandling er overtrådt, bemærkes, at kriteriet herfor er, at der er tale om en forskellig behandling, der hviler på vilkårlige faktorer. Rådet kunne med føje gå ud fra, at med den valgmulighed, som det havde givet producenterne inden for tidsrummet 1981-1983, fik producenterne statistisk set en garanti for at få lagt en repræsentativ mængde til grund. En sådan valgmulighed overskrider på ingen måde de grænser, som Domstolen fastlagde i dommen i sagen Roquette mod Rådet [13]:

»Når Rådet ved sin gennemførelse af Fællesskabets landbrugspolitik nødvendigvis må foretage en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, omfatter det skøn, som Rådet har, ikke udelukkende indholdet og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold i den forstand, at det også er tilladeligt for Rådet i givet fald at lægge en helhedsvurdering til grund.«

Domstolen fastslog videre, at den herved alene prøver, om der foreligger en åbenbar vildfarelse, et tilfælde af magtfordrejning, eller om grænserne for det frie skøn klart er overskredet.

16. På denne baggrund kan Fællesskabets lovgiver ikke anses for at være forpligtet til at gennemføre en regulering, der tager hensyn til alle tænkelige begivenheder og alle individuelle særlige omstændigheder. Det er i øvrigt dette synspunkt, der ligger til grund for Domstolens dom i Maïzena-sagen [14], hvor sagsøgeren gjorde gældende, at kvotefastsættelsen indebar diskrimination, idet der ikke var taget hensyn til visse isoglucoseproducenters frivillige investeringsstop. Hertil udtalte Domstolen:

»... man kan ikke bebrejde Rådet ikke at have taget hensyn til de kommercielle muligheder og til den interne politik i hver individuel virksomhed, da det vedtog foranstaltninger af almen interesse med henblik på at undgå, at en ukontrolleret produktion af isoglucose skulle bringe Fællesskabets sukkerpolitik i fare.«

Jeg foreslår, at samme synspunkt lægges til grund for afgørelsen i nærværende sag, idet jeg for så vidt tilslutter mig generaladvokat Römer's udtalelse i Oehlman-sagen [15]:

»... der... ses [ikke] at gælde nogen retsgrundsætning om, at det offentlige ved sin regelfastsættelse altid skal stille de berørte parter på samme måde, som hvis der ikke havde foreligget force majeure.«

12 — Præmis 22, fremhævet her.

13 — Dom af 29. oktober 1980, 138/78, Sml. s. 3333, jfr. præmis 25.

14 — Dom af 29. oktober 1980, 139/79, Sml. s. 3393, jfr. præmis 30.

15 — Dom af 24. juni 1970, 73/69, Sml. 1970, s. 71; org. ref.: Rec. s. 467.

16. Jeg foreslår følgelig Domstolen at kende for ret:

»Artikel 3, nr. 3, første afsnit, i forordning nr. 857/84 giver ikke mulighed for, at en producent, hvis produktion igennem hele perioden 1981-1983 er blevet kendeligt påvirket af usædvanlige forhold, får lagt produktionen i et år før denne periode til grund eller får lagt en teoretisk produktion til grund, der fremkommer ved ekstrapolation; dette er på ingen måde til hinder for, at der foretages en konkret bedømmelse af producentens situation i lyset af de gældende fællesskabsretlige bestemmelser, hvis betingelser producenten herved forudsættes at opfylde.

Gennemgangen af den nævnte bestemmelse har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.«