DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

20. juni 2002 *

I sag C-313/99,

angående en anmodning, som High Court (Irland) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Gerard Mulligan,

Tim O'Sullivan,

Tom Power,

Hugh Duncan

mod

Minister for Agriculture and Food,

Ireland,

Attorney General,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1560/93 af 14. juni 1993 (EFT L 154, s. 30),

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, N. Colneric, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne C. Gulmann og V. Skouris (referende dommer),

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— G. Mulligan, T. O'Sullivan, T. Power og H. Duncan ved J. O'Reilly og G. Hogan, SC, samt S. Woulfe, BL, for solicitor O. Ryan-Purcell

— Minister for Agriculture and Food, Ireland og Attorney General ved M. Finlay og F. McDonagh, SC, for Chief State Solicitor M.A. Buckley

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. Oliver og K. Fitch, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 28. marts 2001 er afgivet mundtlige indlæg af G. Mulligan, T. O'Sullivan, T. Power og H. Duncan ved G. Hogan og S. Woulfe, af Minister for Agriculture and Food, Ireland og Attorney General ved N. Hyland, BL, og af Kommissionen ved P. Oliver og K. Fitch,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. juli 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 30. juli 1999, indgået til Domstolen den 18. august 1999, har High Court i medfør af artikel 234 EF forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkning af Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1560/93 af 14. juni 1993 (EFT L 154, s. 30).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en tvist mellem G. Mulligan, T. O'Sullivan, T. Power og H. Duncan og Minister for Agriculture and Food, Ireland og Attorney General (Landbrugs- og Fødevareministeriet, herefter »ministeriet«) om gyldigheden af en afgørelse truffet af ministeriet, hvorefter en del af referencemængden, ved salg eller bortforpagtning af en mælkeproducerende bedrift, hvortil der er knyttet en referencemængde, skal overgå til den nationale reserve ved en tilbagesøgningsforanstaltning (»claw-back«).

Relevante retsregler

Fællesskabsbestemmelserne

3 Som følge af den vedvarende uligevægt mellem udbud og efterspørgsel i mælkesektoren blev der i 1984 indført en ordning med tillægsafgift på mælk ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10). Ifølge artikel 5c i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 169), som ændret ved forordning nr. 856/84, opkræves der en tillægsafgift på de mængder af mælk, der overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes.

4 Denne tillægsafgiftsordning, der oprindeligt skulle gælde indtil den 1. april 1993, blev ved forordning nr. 3950/92 forlænget indtil den 1. april 2000.

5 Den individuelle kvote, der er til rådighed for hver enkelt producent, fastsættes i henhold til artikel 4 i forordning nr. 3950/92. Det hedder i stk. 1:

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

6 Forordning nr. 3950/92 har opretholdt den ordning med nationale reserver, der oprindeligt blev indført ved artikel 5 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). I denne forbindelse fastsættes det i trettende betragtning til forordning nr. 3950/92, at »[...] erfaringen har vist, at gennemførelsen af denne ordning forudsætter, at der findes en national reserve, som tilføres alle de mængder, for hvilke der af den ene eller anden grund ikke er sket eller ikke længere findes en individuel tildeling; medlemsstaten kan have behov for at råde over referencemængder for at imødekomme særlige situationer ifølge objektive kriterier; det må derfor være tilladt at tilføre mængder til den nationale reserve, navnlig som følge af en lineær nedskæring af alle referencemængderne under ét«.

7 Det bestemmes i artikel 5 i forordning nr. 3950/92, som ændret ved forordning nr. 1560/93 (herefter »forordning nr. 3950/92«):

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

De referencemængder, som producenter, der ikke har afsat mælk eller andre mejeriprodukter i en tolvmånedersperiode, råder over, jf. dog artikel 6, stk. 1, overgår til den nationale reserve og vil kunne genuddeles i overensstemmelse med stk. 1. Såfremt producenten genoptager produktionen af mælk eller andre mejeriprodukter, inden for en frist, der fastsættes af medlemsstaten, får han senest den 1. april, som følger efter datoen for anmodningen, tildelt en referencemængde i henhold til artikel 4, stk. 1.«

8 I artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92, der omhandler salg af bedrifter, hvortil der er knyttet en kvote, hedder det:

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

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

[...]«

Nationale bestemmelser

9 De irske bestemmelser om gennemførelse af forordning nr. 3950/92 var på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, der har givet anledning til hovedsagen, fastsat i European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 (*Statutory Instrument* 1995, nr. 266, herefter »Regulations 1995«).

10 I overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 var der i regulation 4 i Regulations 1995 fastsat nærmere bestemmelser om salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv af bedrifter, hvortil der er knyttet en mælkekvote. Det bestemmes i regulation 4:

»1) Ved salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv af en bedrift overgår de mælkekvoter, der er til rådighed på denne bedrift, med forbehold af stk. 4), 5), 6), 7), 8), 9) og 19) i denne regulation til den producent, der overtager bedriften, såfremt betingelserne i regulation 6 i disse Regulations er opfyldt.

[...]

19) Ministeren kan træffe afgørelse om, i hvilke tilfælde de i artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning nr. 3950/92 omhandlede mælkekvoter ikke overdrages sammen med bedriften og overgår til den nationale reserve.

20) Den i stk. 19) i denne regulation omhandlede afgørelse træffes ved offentliggørelse af en meddelelse, der indeholder afgørelsen, i et nationalt dagblad.«

11 Ministeren har truffet en række afgørelser på grundlag af disse bestemmelser. Navnlig har han ved meddelelse nr. 266/19, der blev offentliggjort i den nationale

presse den 19. marts 1998, fastlagt en »claw-back«-foranstaltning, hvorefter 20% af den referencemængde, der er knyttet til en mælkeproducerende bedrift, ved salg eller bortforpagtning af bedriften ikke overdrages sammen med bedriften, men derimod overgår til den nationale reserve.

12 Meddelelse nr. 266/19 og alle tidligere meddelelser, der omhandler »claw-back«-foranstaltninger, er erstattet ved meddelelse nr. 266/20, der blev offentliggjort i den nationale presse den 4. april 1998. Selv om claw-back fastholdes på det hidtil gældende niveau på 20%, blev denne meddelelse vedtaget med henblik på at tage hensyn til visse spørgsmål vedrørende den nærmere anvendelse af claw-back på overdragelser, der skete omkring den 19. marts 1998, og til bemærkninger, der var fremsat vedrørende familieoverdragelser.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

13 Den første sagsøger i hovedsagen, G. Mulligan, er en tidligere mælkeproducent, der rådede over en mælkekvote på 50 915 gallons, der var knyttet til en bedrift på ca. 115 acres i Clonin Rhode i County of Offaly (Irland). En gigtsygdom tvang ham til at sælge bedriften i april 1998 til indehaveren af naboejendommen, den anden sagsøger i hovedsagen, T. O'Sullivan. Som følge af anvendelsen af tilbagesøgningen på 20% på denne handel blev Mulligans bedrift solgt til O'Sullivan for et beløb på 438 000 IEP, hvilket er en lavere pris end den reelle værdi.

14 Den tredje sagsøger i hovedsagen, T. Power, er mælkeproducent og ejer 125 acres jord i Garrynoe Ballingarry Thurles i County of Tipperary (Irland). Han var indehaver af en til bedriften knyttet mælkekvote på 38 000 gallons. Som følge af sagsøgerens svigtende helbred og voksende gældsproblemer blev en del af jorden

udbudt til salg ved auktion i eller omkring marts 1998, og der var en række interesserede købere. Efter offentliggørelsen af meddelelse nr. 266/20 forsvandt køberinteressen imidlertid hos de potentielle købere, og T. Power var nødsaget til, som led i et omstruktureringsprogram, at afhænde sin mælkekvote til opkøberen af hans mælk, et mejeriandelsselskab, til en lav pris.

15 Den fjerde sagsøger i hovedsagen, H. Duncan, var indehaver af en bedrift på ca. 55 acres og af en referencemængde på 59 000 gallons i Mount Alexander Gorey i County of Wexford (Irland). Sagsøgeren købte jorden til markedsprisen i anden halvdel af 1980'erne. Den til bedriften knyttede mælkekvote var et af de afgørende forhold ved fastsættelsen af prisen. H. Duncan besluttede i begyndelsen af 1998 at indstille mælkeproduktionen og bortforpagte sin jord og mælkekvote. Sagsøgeren risikerede en »claw-back«-reduktion af mælkekvoten på to gange 20%, såfremt han bortforpagtede jorden og kvoten i en vis periode, og derefter senere solgte dem. Han mente derfor ikke at have andet valg end at sælge jorden og kvoten i stedet for at bortforpagte. Efter salget fik han oplyst, at den pågældende »claw-back« på hans bedrift og mælkekvoten medførte en væsentlig reduktion af prisen.

16 De fire sagsøgere i hovedsagen har anlagt sag ved High Court om legalitetsprøvelse (»judicial review«), hvorunder de har anfægtet gyldigheden af ministerens afgørelse i meddelelse nr. 266/20 og nedlagt påstand om erstatning af følgeskader (»consequential relief«).

17 Det er under disse retlige og faktiske omstændigheder, at High Court har besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning nr. 3950/92 fortolkes således, at en medlemsstat kan træffe bestemmelse om, at en del af den referencemængde,

der er til rådighed på en bedrift, i tilfælde af salg eller bortforpagtning ikke skal overdrages sammen med bedriften til de producenter, som overtager denne, men i stedet skal overgå til den nationale reserve ved »claw-back«, »optagelse« eller tilsvarende reduktionsmekanismer?

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

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

Det første spørgsmål

18 Den forelæggende ret ønsker med sit første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, hvorvidt medlemsstaterne, når de i henhold til artikel 7, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3950/92 fastsætter nærmere bestemmelser om overdragelse sammen med bedrifterne af de referencemængder, der er tilknyttet mælkeproducerende bedrifter, der sælges eller bortforpagtes, kan fastsætte, at en del af disse referencemængder sammen med bedriften ikke overdrages til den producent, der overtager bedriften, men overgår til den nationale reserve ved en tilbagesøgningsforanstaltning (»claw-back«).

19 Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92, sammenholdt med forordningens anden og tredje betragtning, skal fortolkes således, at den ikke giver en medlemsstat mulighed for at vedtage en tilbagesøgningsforanstaltning eller en tilsvarende reduktionsmekanisme ved overdragelse af en bedrift. I henhold til det grundlæggende princip, hvorefter referencemængden er tilknyttet en bedrift, hvilket er fastsat i bestemmelsens stk. 1, første punktum, kan en medlemsstat, i mangel af en udtrykkelig undtagelse fra dette princip i forordningen, ikke indføre sådanne foranstaltninger, der i sagens natur adskiller referencemængderne fra bedrifterne.

20 Sagsøgerne i hovedsagen har tilføjet, at ordene »efter regler, som medlemsstaterne fastsætter« i artikel 7, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3950/92 kun vedrører de nærmere detaljer for gennemførelsen af det nævnte grundlæggende princip, dvs. den måde, hvorpå referencemængderne overdrages sammen med bedriften. Ifølge sagsøgerne i hovedsagen betyder den omstændighed, at fællesskabsinstitutionerne har givet medlemsstaterne en skønsbeføjelse med hensyn til at fastsætte de nærmere bestemmelser omkring overdragelse af referencemængder, at fællesskabsinstitutionerne ikke har til hensigt at gribe ind i de forskellige ordninger for regulering af fast ejendom i medlemsstaterne, men ikke, at medlemsstaterne kan behandle overdragelsen af referencemængderne og af de berørte bedrifter adskilt.

21 Hvad angår det sidste punktum i artikel 7, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3950/92, hvorefter »den del af referencemængden, der eventuelt ikke overdrages sammen med bedriften, overgår til den nationale reserve«, har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at der blot er tale om en beskrivelse af en faktisk situation. De har understreget, at henset til den præceptive formulering af bestemmelsen (»overgår«) vil den af ministeren foretrukne fortolkning betyde, at en tilbagesøgningsforanstaltning skulle anvendes i alle medlemsstater, hvilket ikke er tilfældet.

22 Endvidere har sagsøgerne i hovedsagen anført, at artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 ikke har samme ordlyd som artikel 7, stk. 2, andet afsnit, i

forordning nr. 857/84, der oprindeligt udtrykkeligt bestemte, at »medlemsstaterne kan bestemme, at en del af de pågældende mængder lægges til den i artikel 5 omhandlede reserve«. Da denne lovgivningskompetence, der fandtes i medfør af forordning nr. 857/84, ikke klart og udtrykkeligt fremgår af forordning nr. 3950/92, er den ikke hjemlet medlemsstaterne ved forordning nr. 3950/92.

23 De sagsøgte i hovedsagen har gjort gældende, at artikel 7 i forordning nr. 3950/92 bemyndiger de kompetente myndigheder i medlemsstaterne til at frit at fastsætte tilbagesøgningsforanstaltninger som en del af de regler, der skal fastsættes af medlemsstaterne. De støtter sig i denne forbindelse først og fremmest på den almindelige betydning af ordene i bestemmelsen, og navnlig på bestemmelsens stk. 1, første afsnit, sidste punktum. Ifølge de sagsøgte i hovedsagen tager dette punktum klart højde for, at der kan forekomme situationer, hvor en del af den disponible referencemængde på en bedrift ikke overdrages sammen med bedriften. For at dette punktum kan give mening, må ordene »efter regler, som medlemsstaterne fastsætter«, der er nævnt i samme artikel, omfatte bestemmelser, hvorefter en del af referencemængden ikke overdrages sammen med bedriften, men derimod overgår til den nationale reserve.

24 De sagsøgte i hovedsagen har til støtte for deres argumentation desuden anført, at en del af medlemsstaterne (Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark og Den Franske Republik) har fortolket artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 således, at den ikke er til hinder for, at der træffes tilbagesøgningsforanstaltninger, og at Kommissionen, efter de irske myndigheders anmeldelse af Regulations 1995, ikke har stillet spørgsmål vedrørende indholdet heraf.

25 Kommissionen har indrømmet, at artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 fastslår det almindelige princip om, at kvoten skal følge bedriften, når denne overdrages til en ny producent. Den har dog gjort gældende, at det i bestemmelsen ligeledes er fastsat, at reglerne om overdragelse fastsættes af medlemsstaterne »under hensyn til de arealer, der anvendes til mælkeproduktio-

nen, eller under hensyn til andre objektive kriterier [...]«. I øvrigt fastsættes det ifølge Kommissionen i bestemmelsen, at en kvote, der ikke overdrages sammen med bedriften, skal overgå til den nationale reserve. Det følger efter Kommissionens opfattelse nødvendigvis heraf, at en medlemsstat i overensstemmelse med bestemmelsen kan fastsætte en tilbagesøgningsordning.

26 Med henblik på fortolkningen af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 og nærmere bestemt spørgsmålet om, hvorvidt tilbagesøgningsforanstaltninger som de i hovedsagen omhandlede kan anses for »regler, der fastsættes af medlemsstaterne«, bemærkes indledningsvis, at i henhold til fast retspraksis gælder der for hele referencemængdeordningen den hovedregel, som oprindeligt blev fastsat i artikel 7 i forordning nr. 857/84 og i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12), og derefter i artikel 7, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3950/92, nemlig at referencemængden tildeles i forhold til jordtilliggende og derfor skal overføres med de arealer, der er grundlaget for tildelingen (jf. i denne retning domme af 27.1.1994, sag C-98/91, Herbrink, Sml. I, s. 223, præmis 13, og sag C-189/92, Le Nan, Sml. I, s. 261, præmis 12, dom af 23.1.1997, sag C-463/93, St. Martinus Elten, Sml. I, s. 255, præmis 24, og af 17.4.1997, sag C-15/95, EARL de Kerlast, Sml. I, s. 1961, præmis 17 og 18).

27 En referencemængde kan således principielt kun overdrages i forbindelse med overdragelse af de landbrugsarealer, som den er knyttet til, og kun såfremt overdragelsen sker under de former og på de betingelser, der er fastsat i artikel 7 i forordning nr. 3950/92. Referencemængdeordningen udelukker med andre ord en isoleret overdragelse alene af referencemængderne, bortset fra i de undtagelsestilfælde, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne (jf. i denne retning EARL de Kerlast-dommen, præmis 19).

28 Dette princip kan dog ikke fortolkes således, at det er til hinder for, at medlemsstaternes kompetente myndigheder vedtager love og administrative bestemmelser, hvorefter en del af den referencemængde, der er knyttet til en

bedrift, i tilfælde af salg eller bortforpagtning af bedriften overgår til den nationale reserve.

29 I denne forbindelse bemærkes for det første, at det efter selve ordlyden af artikel 7, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3950/92 dels bestemmes, at reglerne for overdragelse af den referencemængde, som er knyttet til en bedrift, fastsættes af medlemsstaterne, og dels, at den del af referencemængden, der eventuelt ikke overdrages sammen med bedriften, overgår til den nationale reserve. Det følger heraf, at fællesskabslovgiver i det mindste har taget den mulighed i betragtning, at den referencemængde, der er knyttet til en mælkeproducerende bedrift, ved salg eller bortforpagtning af bedriften ikke overdrages sammen med denne.

30 Det kan dernæst konstateres, at en sådan fortolkning ikke er i strid med det særlige formål, som fællesskabslovgiver har ønsket at forfølge ved at indføre hovedreglen om, at den referencemængde, der er tilknyttet en bedrift, kun kan overdrages sammen med bedriften. Denne regel er blot den nødvendige konsekvens af det grundlæggende princip, der følger af de generelle hensyn, der ligger til grund for ordningen med tillægsafgift på mælk som helhed, hvorefter en landmand kun kan få tildelt en referencemængde, såfremt han er producent (jf. i denne retning dom af 15.1.1991, sag C-341/89, Ballmann, Sml. I, s. 25, præmis 9). Princippet om, at referencemængden kun overdrages sammen med den bedrift, som den er knyttet til, har med andre ord til formål at forhindre, at referencemængderne anvendes, ikke til at producere eller forhandle mælk, men til at drage rent økonomiske fordele ved udnyttelse af disse referencemængders markedsværdi.

31 Endelig bemærkes, at det af trettende betragtning til forordning nr. 3950/92 dels fremgår, at en national reserve er nødvendig for, at ordningen med tillægsafgift på mælk kan fungere, og dels, at fællesskabslovgiver har givet medlemsstaterne en forholdsvis vid skønsbeføjelse til at fastsætte de regler, hvorefter medlemsstaterne kan tilføre mængder til den nationale reserve, idet det er angivet, at

medlemsstaterne »navnlig« kan gøre det i form af en lineær nedskæring af alle referencemængderne under ét. Har medlemsstaternes kompetente myndigheder mulighed for at tilføre mængder til den nationale reserve på denne måde, må den omstændighed, at ordet »navnlig« optræder i denne betragtning betyde, at medlemsstaterne ligeledes kan gøre det på andre, mindre indgribende måder, såsom ved en tilbagesøgningsforanstaltning.

32 Det kan derfor konkluderes, at medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3950/92 i deres nationale lovgivning i princippet kan indføre tilbagesøgningsforanstaltninger som den i hovedsagen omhandlede.

33 Med henblik på at give den forelæggende ret et fuldstændigt svar, skal det imidlertid præciseres, at denne konstatering ikke kan føre til den konklusion, at medlemsstaterne i alle tilfælde har ret til at indføre enhver form for tilbagesøgningsforanstaltning. Det bemærkes således for det første, at eftersom en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede træffes som led i den fælles landbrugspolitik, må den ikke indføres eller anvendes i strid med formålene med denne politik, og herunder navnlig de formål, der forfølges med den fælles markedsordning for mælk.

34 For det andet skal de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, som fastsat i artikel 7, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3950/92, når de indfører eller anvender sådanne foranstaltninger, gøre det på grundlag af objektive kriterier.

35 For det tredje er der grund til at bemærke, at når de fællesskabsretlige bestemmelser giver medlemsstaterne et valg mellem flere mulige gennemførelsesforanstaltninger, er medlemsstaterne ifølge fast retspraksis ved udøvelsen af deres

skønsbeføjelse forpligtet til at iagttage de almindelige principper i fællesskabsretten (dom af 25.11.1986, forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch m.fl., Sml. s. 3477, præmis 10).

36 Således skal retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning overholdes, når en tilbagesøgningsforanstaltning som den i hovedsagen omhandlede indføres og anvendes (jf. i denne retning navnlig dom af 15.2.1996, sag C-63/93, Duff m.fl., Sml. I, s. 569, præmis 34). Den skal desuden stå i et rimeligt forhold til det forfulgte formål (jf. i denne retning navnlig dom af 15.4.1997, sag C-22/94, Irish Farmers Association m.fl., Sml. I, s. 1809, præmis 30 og 31) og anvendes på en ikke-diskriminerende måde (jf. i denne retning navnlig Klensch-dommen, præmis 8). Endvidere skal en sådan foranstaltning overholde de grundlæggende rettigheder såsom ejendomsretten (jf. i denne retning navnlig dom af 24.3.1994, sag C-2/92, Bostock, Sml. I, s. 955, præmis 16 og 20) og retten til fri erhvervsudøvelse (jf. i denne retning navnlig dom af 10.7.1991, forenede sager C-90/90 og C-91/90, Neu m.fl., Sml. I, s. 3617, præmis 13).

37 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål derfor besvares med, at når medlemsstaterne i henhold til artikel 7, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3950/92 fastsætter nærmere bestemmelser for overdragelse sammen med bedrifterne af de referencemængder, der er tilknyttet mælkeproducerende bedrifter, der sælges eller bortforpagtes, kan de i medfør af den nævnte bestemmelse fastsætte, at en del af disse referencemængder ikke overdrages sammen med bedriften til den producent, der overtager bedriften, men overgår til den nationale reserve ved en tilbagesøgningsforanstaltning (»claw-back«). En sådan foranstaltning skal indføres og anvendes

— således, at den ikke er i strid med formålene med den fælles landbrugspolitik, og herunder navnlig de formål, der forfølges med den fælles markedsordning for mælk

— på grundlag af objektive kriterier, og

— i overensstemmelse med de almindelige fællesskabsretlige principper, herunder navnlig retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling samt under overholdelse af de grundlæggende rettigheder.

Det andet og det tredje spørgsmål

38 Med det andet og det tredje spørgsmål, som skal behandles sammen, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om retssikkerhedsprincippet som almindeligt fællesskabsretligt princip er til hinder for, at en medlemsstat, med henblik på at træffe nationale tilbagesøgningsforanstaltninger i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92, vælger en procedure, hvorefter en bekendtgørelse giver den kompetente myndighed beføjelse til at gennemføre disse foranstaltninger ved at offentliggøre en administrativ meddelelse i et nationalt dagblad.

39 Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at såfremt en medlemsstat er beføjet til at fastsætte en ordning for tilbagesøgning eller tilsvarende nedsættelse, er den procedure eller de regler, der anvendes af medlemsstaten, når den træffer en sådan afgørelse, underlagt de grundlæggende principper i fællesskabsretten.

40 Ifølge sagsøgerne i hovedsagen er de i denne sag omhandlede nationale gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 3950/92, der er indeholdt i meddelelse nr. 266/20, i strid med retssikkerhedsprincippet, idet de ikke er tilstrækkelig klare og gør det umuligt for de nationale myndigheder, når de handler i henhold til fællesskabsbestemmelserne, at kende grænserne for deres beføjelse eller for borgerne at handle med fuldt kendskab til deres rettigheder og forpligtelser i Fællesskabets retsorden. Bestemmelserne gør det endnu mindre muligt med rimelig sikkerhed at forudse de præcise retsvirkninger af en sådan meddelelse, der offentliggøres i et dagblad.

41 Sagsøgerne i hovedsagen har tilføjet, at denne form for administrativ meddelelse ikke har nogen støtte eller hjemmel i irsk ret. Da der ikke eksisterer hjemmel for en sådan meddelelse, har den ikke større retsvirkning end en annonce eller en meddelelse, som ministeren offentliggør i den nationale presse.

42 Under disse omstændigheder er sagsøgerne i hovedsagen af den opfattelse, at den irske ordning med administrative meddelelser er i strid med retssikkerhedsprincippet, idet borgernes rettigheder og forpligtelser kan ændres, ved hvad der snarere er et administrativt dekret end en lov eller vedtagelse i parlamentet.

43 De sagsøgte i hovedsagen har derimod gjort gældende, at det følger af præmis 34 i dom af 27. september 1979, Eridania (sag 230/78, Sml. s. 2749), at når en forordning som forordning nr. 3950/92 bemyndiger en medlemsstat til at udstede gennemførelsesforanstaltninger, er det kun indholdet af disse nationale gennemførelsesforanstaltninger, der skal være i overensstemmelse med fællesskabsforordningens indhold og med de almindelige fællesskabsretlige principper. Ifølge de sagsøgte i hovedsagen skal spørgsmålet om gyldigheden af den nationale

procedure, der er valgt med henblik på udstedelsen af sådanne foranstaltninger, hvad enten de foreligger som love eller som administrative bestemmelser, afgøres i henhold til medlemsstatens offentlige ret og eventuelt i henhold til dens forfatningsret.

44 De sagsøgte i hovedsagen har under alle omstændigheder anført, at den af ministeren fulgte procedure ved udstedelsen af tilbagesøgningsforanstaltningen i hovedsagen ikke er i strid med retssikkerhedsprincippet. De har for det første påpeget, at ud over at ministerens afgørelse er en administrativ foranstaltning, der udtrykkelig har hjemmel i en bekendtgørelse, der har gyldighed som lov i Irland, kan der ikke rejses nogen form for indsigelse over for den måde, hvorpå foranstaltningen offentliggøres, idet denne fremgangsmåde er til fordel for dem, der muligvis berøres af foranstaltningen. En afgørelse, der træffes i form af en bekendtgørelse, offentliggøres i »*Iris Oifigiúil*«, der læses af en begrænset personkreds. Denne fremgangsmåde er ifølge de sagsøgte endvidere udtrykkeligt blevet godkendt af High Court som værende i overensstemmelse med irsk ret. Endelig er afgørelser som de i hovedsagen omhandlede ofte hastende, og de ville under alle omstændigheder ikke være effektive, hvis producenterne forinden blev informeret om den nært forestående indførelse af sådanne foranstaltninger.

45 Kommissionen har gjort gældende, at selv om medlemsstaterne ved gennemførelsen af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 skal vælge procedurer, der er i overensstemmelse med de almindelige fællesskabsretlige principper, herunder navnlig retssikkerhedsprincippet, har de dog ret til at træffe foranstaltninger ved offentliggørelse af en meddelelse i et nationalt dagblad, når de i henhold til medlemsstatens retsorden er bemyndiget hertil, og på betingelse af dels, at meddelelsen har bindende karakter og overholder kravene til klarhed og sikkerhed, og dels — når navnlig henses til det pågældende dagblads udbredelse og læsertal — at personer, der er berørt af denne meddelelse, med rimelighed kan formodes at have fået kendskab til dens indhold. Det er imidlertid den nationale domstol, der må afgøre, om disse betingelser er opfyldt i hovedsagen.

46 Det bemærkes i denne forbindelse, som det er nævnt i denne doms præmis 35 og 36, at når de fællesskabsretlige bestemmelser giver medlemsstaterne et valg mellem flere mulige gennemførelsesforanstaltninger, er medlemsstaterne ved udøvelsen af deres skønsbeføjelse forpligtet til at iagttage de almindelige principper i fællesskabsretten, herunder retssikkerhedsprincippet.

47 I henhold til retspraksis vedrørende dette princip skal medlemsstaterne, når de opfylder de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til fællesskabsretten, gøre det ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkeligt specifikke, bestemte og klare til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet (jf. i denne retning navnlig dom af 17.5.2001, sag C-159/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4007, præmis 32). I denne forbindelse kan en rent administrativ praksis, som ifølge sagens natur kan ændres af forvaltningen, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, ikke anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af forpligtelserne i henhold til fællesskabsretten, når der i kraft af en sådan praksis for de omhandlede personer opretholdes en usikkerhed med hensyn til omfanget af deres rettigheder på et område, der reguleres af fællesskabsretten (jf. i denne retning navnlig dom af 24.3.1994, sag C-80/92, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1019, præmis 20, og af 26.10.1995, sag C-151/94, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 3685, præmis 18).

48 Det er korrekt, at reglerne for udøvelse af en skønsmæssig beføjelse, der er tildelt medlemsstaterne i henhold til fællesskabsretten, kun kan reguleres ved den pågældende medlemsstaters offentlige ret (Eridania-dommen, præmis 34). Udøvelsen kan imidlertid, som det fremgår af den i foregående præmis citerede retspraksis, efter omstændighederne være i strid med retssikkerhedsprincippet som almindeligt fællesskabsretligt princip, ikke kun på grund af indholdet af de af medlemsstaten udstedte foranstaltninger, men også som følge af proceduren for eller selve arten af den retsakt, medlemsstaten har valgt for at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til fællesskabsretten. Kravene ifølge denne retspraksis om, at de af medlemsstaterne udstedte foranstaltninger skal være bindende, og at der skal ske en passende offentliggørelse af foranstaltningerne, vedrører netop arten af den valgte retsakt, og den procedure, der er fulgt for vedtagelsen heraf.

49 De spørgsmål, den forelæggende ret har stillet i denne sag, således som de er omformuleret i denne doms præmis 38, vedrører to særlige omstændigheder vedrørende den lovgivningsprocedure, der er anvendt med henblik på at træffe den i hovedsagen omhandlede tilbagesøgningsforanstaltning, nemlig det forhold, at Regulations 1995 dels bemyndiger ministeren til efter eget skøn at træffe afgørelser om tilbagesøgning, dels tillader, at disse træffes i form af en meddelelse, der offentliggøres i den nationale presse.

50 Hvad angår det første forhold ved lovgivningsproceduren bemærkes, at den blotte omstændighed, at en myndighed i en medlemsstat, såsom en minister, ved en national retsakt har fået tildelt en kompetence til at træffe foranstaltninger i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92, ikke i sig selv tilsidesætter retssikkerhedsprincippet, da vedtagelsen af en foranstaltning i henhold til en sådan procedure ikke nødvendigvis medfører, at foranstaltningen ikke er uomtvisteligt bindende eller ikke er tilstrækkeligt specifik, bestemt og klar til, at den er i overensstemmelse med det nævnte princip.

51 Med hensyn til det andet forhold ved lovgivningsproceduren bemærkes blot, at selv om der i henhold til retssikkerhedsprincippet kræves en passende offentliggørelse af de nationale foranstaltninger, der vedtages i henhold til fællesskabsretten, stilles der efter dette princip dog ikke krav om en særlig offentliggørelsesform, f.eks. at de pågældende foranstaltninger offentliggøres i den pågældende medlemsstats lovtidende.

52 Som det også fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 47, er grunden til, at der i henhold til retssikkerhedsprincippet som almindeligt fællesskabsretligt princip kræves en passende offentliggørelse af de foranstaltninger, der udstedes af medlemsstaterne med henblik på at opfylde en forpligtelse, der påhviler dem i henhold til fællesskabsretten, det åbenbare behov for at sikre, at de retssubjekter, der er berørt af sådanne foranstaltninger, er i stand til at gøre

sig bekendt med omfanget af deres rettigheder og forpligtelser på det specifikke område, der reguleres ved fællesskabsretten.

53 Heraf følger, at der ved en passende offentliggørelse må forstås, at de fysiske eller juridiske personer, der er berørt af den vedtagne foranstaltning, herved kan få kendskab til de rettigheder og forpligtelser, der påhviler dem i henhold til foranstaltningen. Det er følgelig ikke udelukket, at en offentliggørelse af foranstaltningen i den nationale presse kan opfylde denne betingelse. Det tilkommer imidlertid den nationale domstol på grundlag af de faktiske oplysninger, den råder over, at afgøre, om dette er tilfældet i hovedsagen.

54 Det andet og det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at retssikkerhedsprincippet som almindeligt fællesskabsretligt princip ikke er til hinder for, at en medlemsstat, med henblik på at træffe nationale foranstaltninger til gennemførelse af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 vælger en procedure, hvorefter der i en bekendtgørelse gives den kompetente myndighed, f.eks. en minister, beføjelse til at vedtage disse foranstaltninger ved afgørelse. Med hensyn til offentliggørelsen af sådanne foranstaltninger kræves det i henhold til det nævnte princip, at de fysiske eller juridiske personer, der er berørt af disse foranstaltninger, ved hjælp af offentliggørelsen kan få kendskab til rettigheder og forpligtelser, der påhviler dem i henhold til foranstaltningerne. Det tilkommer imidlertid den nationale domstol på grundlag af de faktiske oplysninger, den råder over, at afgøre, om dette er tilfældet i hovedsagen.

Sagens omkostninger

55 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court ved kendelse af 30. juli 1999, for ret:

1) Når medlemsstaterne i henhold til artikel 7, stk. 1, første afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1560/93 af 14. juni 1993, fastsætter nærmere bestemmelser for de referencemængder, der er tilknyttet mælkeproducerende bedrifter, der sælges eller bortforpagtes sammen med disse bedrifter, kan de i medfør af den nævnte bestemmelse fastsætte, at en del af disse referencemængder ikke overdrages sammen med bedriften til den producent, der overtager den, men overgår til den nationale reserve ved en tilbagesøgningsforanstaltning (»claw-back«). En sådan foranstaltning skal indføres og anvendes

— således, at den ikke er i strid med formålene med den fælles landbrugspolitik, og herunder navnlig de formål, der forfølges med den fælles markedsordning for mælk

— på grundlag af objektive kriterier, og

— i overensstemmelse med de almindelige fællesskabsretlige principper, herunder navnlig retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling samt under overholdelse af de grundlæggende rettigheder.

2) Retssikkerhedsprincippet er som almindeligt fællesskabsretligt princip ikke til hinder for, at en medlemsstat, med henblik på at træffe nationale foranstaltninger til gennemførelse af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 3950/92, vælger en procedure, hvorefter der i en bekendtgørelse gives den kompetente myndighed, f.eks. en minister, beføjelse til at vedtage disse foranstaltninger ved afgørelse. Med hensyn til offentliggørelsen af sådanne foranstaltninger kræves det i henhold til det nævnte princip, at de fysiske eller juridiske personer, der er berørt af disse foranstaltninger, ved hjælp af offentliggørelsen kan få kendskab til rettigheder og forpligtelser, der påhviler dem i henhold til foranstaltningerne. Det tilkommer den nationale domstol på grundlag af de faktiske oplysninger, den råder over, at afgøre, om dette er tilfældet i hovedsagen.

Colneric Gulmann Skouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. juni 2002.

R. Grass

Justitssekretær

F. Macken

Formand for Sjette Afdeling