FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 14. november 1990 *

Hr. afdelingsformand,
de herrer dommere,

1. Fællesskabsbestemmelserne vedrørende mælkekvoterne har givet anledning til talrige sager ved Domstolen. Sagerne drejer sig ofte om fastsættelse af referenceåret og de undtagelsesmuligheder, der gælder i så henseende til fordel for producenterne. Det er netop et sådant problem, den foreliggende præjudicielle sag vedrører.

2. De nederlandske myndigheder har inden for perioden 1981-1983 fastholdt 1983 som referenceår, mens sagsøgerne i hovedsagen har anmodet om at måtte anvende 1982 for deres vedkommende på grundlag af artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1371/84 [1], nu forordning nr. 1546/88, som ønskes fortolket af Domstolen i denne sag. Bestemmelsen hjemler ret for producenten til at vælge et andet referenceår inden for perioden 1981-1983, når »ekspropriering af en betydelig del af det udnyttede landbrugsareal på producentens bedrift... har medført en midlertidig formindskelse af bedriftens foderareal«.

3. Sagsøgerne i hovedsagen dyrker et areal på ca. 19 hektar og har givet NV Nederlandse Gasunie ret til at anlægge, bruge og vedligeholde en gasledning på den landbrugsjord, der hører til bedriften, mod betaling af erstatning. NV Nederlandse Gasunie lagde i perioden april 1983 til oktober 1984 beslag på ca. 7 hektar af landbrugsarealet.

4. Ved en kongelig anordning fra 1963 blev der givet koncession på anlæg og vedligeholdelse af gasledningen, som blev erklæret af betydning for almenvellet ved en kongelig anordning fra 1964 på grundlag af »Belemmeringenwet Privaatrecht«. Ifølge sagens akter kan der mod erstatning i henhold til denne lov pålægges ejeren af en fast ejendom en rådighedsbegrænsning i forbindelse med opførelsen af visse faciliteter på ejendommen. Lovens artikel 2 indeholder hjemmel til at indgå en aftale vedrørende den berørte faste ejendom for at undgå, at rådighedsbegrænsningen pålægges ejeren. Den aftale, som blev indgået mellem koncessionshaveren og sagsøgerne, er tilsyneladende af en sådan karakter.

5. Ifølge de nederlandske myndigheder kan disse forhold ikke indebære, at sagsøgerne kan kræve, at artikel 3 i forordning nr. 1371/84 skal finde anvendelse på dem, idet brug af jord i forbindelse med anlæg af en gasledning ikke kan betragtes som ekspropriering af en betydelig del af landbrugsarealet på producentens bedrift i henhold til den nævnte bestemmelse.

6. Den forelæggende retsinstans anmoder i det væsentlige Domstolen om at afgøre, om artikel 3 i forordning nr. 1371/84 finder anvendelse på den situation, hvor ejeren af en landbrugsbedrift med en virksomhed, der udfører offentlige anlægsarbejder, har indgået en sådan aftale som omhandlet i artikel 2 i »Belemmeringenwet Privaatrecht«, dvs.

* Originalsprog: fransk.

1 — Forordningen er ophævet og erstattet med Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3.6.1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12).

en aftale, som har medført, at ejeren midlertidigt afskæres fra at benytte en betydelig del af bedriftens udnyttede landbrugsareal, og at bedriftens foderareal midlertidigt formindskes, når en offentlig pålagt rådighedsbegrænsning ville have haft samme resultat.

7. Jeg er enig med Kommissionen i, at spørgsmålet rejser to problemer.

8. Det første er, om begrebet ekspropriering skal fortolkes således, at det også omfatter pålæggelsen af en rådighedsbegrænsning i henhold til den nederlandske lovgivning.

9. Jeg skal indledningsvis bemærke, at formålet med den omhandlede bestemmelse er at beskytte producenten mod den usædvanlige begivenhed, at det offentlige gør indgreb i en ejers rettigheder. Hvis ejeren fratages muligheden for at udnytte sit foderareal som følge af en handling fra de offentlige myndigheders side, skal dette medføre, at han kan vælge et andet referenceår end det, hvori ekspropricringen fandt sted.

10. Der er herved ikke noget, der kan danne grundlag for at behandle ekspropriering i egentlig forstand og den — eventuelt kun midlertidige — rådighedsbegrænsning, som har hjemmel i den nederlandske lovgivning, forskelligt. For producenten har de to mulige former for indgreb nøjagtig samme virkning: Den berørte kan ikke anvende den jord, som der lægges beslag på, til foderproduktion.

11. En begrænsning af muligheden for at tage hensyn til et andet referenceår til udelukkende at gælde tilfælde af egentlig ekspropriering ville i øvrigt, som påpeget af Kommissionen, resultere i en ulovlig forskelsbehandling i forhold til de producenter, som er blevet pålagt en anden form for begrænsning af deres ejendomsret, idet de to situationer klart er identiske med hensyn til, hvorledes ejerne konkret er stillede det pågældende år.

12. Endelig er den nederlandske regerings anbringende, hvorefter der ikke er nogen grund til at give den berørte producent mulighed for at vælge et andet referenceår, fordi retten til erstatning sætter ham i stand til at opretholde produktionen på det tidligere niveau, uden enhver relevans. Jeg skal hertil blot bemærke, at de nationale ordninger altid indeholder en hovedregel om erstatning ved ekspropriering. Under disse omstændigheder kan erstatningen for pålæggelsen af en rådighedsbegrænsning ikke begrunde, at den berørte producent afskæres fra at drage fordel af de omhandlede bestemmelser, eftersom en egentlig ekspropriering, som ubestridt er omfattet af bestemmelsernes ordlyd, netop forudsætter erstatning.

13. Det andet problem er, om den situation, hvor begrænsningerne i brugen af jorden er fastsat ved en aftale mellem koncessionshaveren og ejeren for at undgå et påbud herom fra forvaltningsmyndighedernes side, er omfattet af den bestemmelse, som behandles i denne sag.

14. Jeg mener, at dette spørgsmål utvivlsomt må besvares bekræftende. I virkeligheden er overdragelsen af brugsretten til jorden *principielt* et resultat af en ensidig afgørelse fra de offentlige myndigheders side,

som er bindende for den enkelte ejer. Denne må således konstatere, at der gøres indgreb i omfanget af hans rettigheder af hensyn til almenvellet. Man kan på ingen måde antage, at ejerens vilje spiller nogen som helst rolle i forbindelse med *grundlaget* for begrænsningen af hans ejendomsret, som også vil kunne blive ham pålagt, selv om der ikke indgås nogen aftale. Hvad enten han i den sidste ende vælger en aftale med koncessionshaveren som middel til at fastlægge de nærmere regler i forbindelse med gennemførelsen af overdragelsen, eller disse bliver ham pålagt af de offentlige myndigheder, er der ikke nogen tvivl om, at den byrde, som vil hvile på den pågældende ejendom, i alt væsentlighed er kommet i stand ved en ensidig disposition fra det offentliges side. Dette indebærer, at aftalen mellem ejeren og den, som får overdraget brugsretten, ikke kan anses for en almindelig privatretlig aftale, idet man herved ville se bort fra, at der er tale om en situation, hvor forvaltningsmyndighederne til enhver tid ensidigt kan udstede et påbud indeholdende de nærmere betingelser for overdragelsen.

15. Hvis man ikke vil anerkende, at den omhandlede transaktion har karakter af ekspropriering i henhold til den pågældende bestemmelse, ville man uretmæssigt straffe den, som forstår at forsvare sine rettigheder over for en »medkontrahent«, som er blevet ham påtvunget, ved at forhandle med denne i stedet for passivt at lade forvaltningsmyndighederne diktere betingelserne for overdragelsen.

16. Jeg foreslår herefter, at Domstolen kender for ret:

»Begrebet 'ekspropriering' i artikel 3 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 [ophævet og erstattet med Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3.6.1988] skal fortolkes således, at det omfatter den situation, hvor en ejer af en fast ejendom har indgået en aftale med en virksomhed, der udfører offentlige anlægsarbejder, med henblik på at undgå, at der ensidigt pålægges en rådighedsbegrænsning i forbindelse med offentlige anlægsarbejder på ejendommen, når aftalen vedrører en betydelig del af det udnyttede landbrugsareal på ejerens bedrift og har medført en midlertidig formindskelse af bedriftens foderareal.«