FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 24. september 1998 *

1. De præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af Bundesverwaltungsgericht vedrører fællesskabslovgivningen om mælkekvoter. De vedrører nærmere bestemt den del af denne lovgivning, som er fastsat efter dommene i sagerne Mulder [1] og Von Deetzen [2], og som finder anvendelse på producenter af mælk og mejeriprodukter, der tidligere var omfattet af lovgivningen om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger.

I — Fællesskabslovgivningen

2. Den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter blev oprettet i 1968 ved forordning (EØF) nr. 804/68 [3]. Da markedssituationen fra starten var præget af en tendens til uligevægt mellem udbud og efterspørgsel, som førte til strukturelle overskud, er fællesskabslovgivningen præget af, at lovgiver har ønsket at bremse væksten i produktionen.

Præmieordningen for ikke-markedsføring og omstilling

3. Således blev der ved forordning (EØF) nr. 1078/77 [4] truffet en række foranstaltninger med henblik på at reducere udbuddet. Der blev navnlig indført en præmieordning til fordel for landbrugere, som påtog sig ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter fra deres virksomhed i en periode på fem år eller som omstillede deres malkekvægsbesætninger til kødproduktion over en periode på fire år.

Tillægsafgiftsordningen

4. I 1984 konstaterede man, at der trods de foranstaltninger, man havde truffet, fortsat var en stigning i mælkeproduktionen. Det var nødvendigt at træffe strengere foranstaltninger, hvorfor den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter blev omlagt

* Originalsprog: fransk.

1 — Dom af 28.4.1988, sag 120/86, Sml. s. 2321.

2 — Dom af 28.4.1988, sag 170/86, Sml. s. 2355.

3 — Rådets forordning af 27.6.1968 (EFT 1968 I, s. 169).

4 — Rådets forordning af 17.5.1977 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger (EFT L 131, s. 1).

med indførelsen af ordningen med tillægsafgifter, også kaldet »mælkekvoteordningen«.

5. Artikel 5c i forordning nr. 804/68, som blev indført ved artikel 1 i forordning nr. 856/84 [5], indførte en ordning med tillægsafgifter, som skulle udredes af enhver producent (formel A) eller af enhver opkøber (formel B) af komælk for de mængder, som oversteg en årlig individuel referencemængde, der blev benævnt »mælkekvote«. Forbundsrepublikken Tyskland valgte formel A.

6. Ifølge artikel 1, stk. 3, kan summen af de i stk. 1 omhandlede referencemængder ikke overstige en samlet garantimængde svarende til summen af de mængder mælk, der i kalenderåret 1981 er leveret til behandlings- eller forarbejdningsvirksomheder for mælk eller andre mejeriprodukter i hver medlemsstat, forhøjet med 1%.

7. De almindelige bestemmelser vedrørende anvendelsen af tillægsafgiften blev fastsat ved forordning (EØF) nr. 857/84 [6]. I Tyskland blev referencemængden fastsat på grundlag af året 1983. Ifølge forordningens artikel 2, stk. 2, kan medlemsstaterne således bestemme, at referencemængden på deres område er lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, der er leveret eller opkøbt i kalenderåret 1982 eller 1983, afpasset med en procentsats på en sådan måde, at den i artikel 5c i den ændrede forordning nr. 804/68 fastsatte garantimængde ikke overskrides.

8. I henhold til denne ordning var det ikke muligt at tildele en kvote til producenter, der som følge af deres deltagelse i den midlertidige ikke-markedsføringsordning i henhold til forordning nr. 1078/77, ikke havde leveret eller solgt mælk i løbet af det referenceår, som var lagt til grund for kvotetildelingen (disse producenter benævnes i almindelighed »SLOM-producenter« [7]).

9. Domstolen udtalte i dommene i henholdsvis Mulder-sagen og Von Deetzen-sagen, at en sådan lovgivning, for så vidt som den ikke indeholdt bestemmelser om tildelingen af referencemængder til SLOM-producenter, var i strid med den berettigede forventning, som producenterne måtte have til den begrænsede virkning af den ordning, de havde underlagt sig, hvorfor ordningen kendtes ugyldig.

5 — Rådets forordning af 31.3.1984 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 90, s. 10).

6 — Rådets forordning af 31.3.1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13, herefter »den omtvistede forordning«).

7 — Udtrykket »SLOM« stammer fra det nederlandske »slachtoffers omschakeling« hvilket betyder »ofre for omstilling«. Forkortelsen SLOM gjaldt tidligere i nederlandsk praksis: det stammer fra »Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproduktie«, hvilket betyder »ophør med leverancer og omstilling af mælkeproduktionen«.

10. Med henblik på at efterkomme disse domme udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 764/89, [8] som ved artikel 1 indførte en artikel 3a i forordning nr. 857/84 om midlertidig tildeling af en specifik referencemængde for visse kategorier af producenter, som har deltaget i ikke-markedsføringsordninger, og som opfylder visse betingelser.

11. Ved Spagl- [9] og Pastätter-dommene [10] blev artikel 3a, stk. 1 og 2, kendt ugyldige. Domstolen fandt, at disse bestemmelser var i strid med de berettigede forventninger hos de producenter, som havde deltaget i ikke-markedsføringsordningen. På den ene side blev de producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode udløb inden den 31. december 1983, således i henhold til stk. 1 uden gyldig grund udelukket fra at få tildelt en SLOM-kvote. For det andet begrænsede reglen i stk. 2 den midlertidige specifikke referencemængde til en sats på 60% af den mængde mælk, som producenten havde leveret eller solgt i den 12-måneders periode, som lå forud for ansøgningen om ikke-markedsføringspræmien. Dette svarede til en nedsættelse med 40%, hvilket fandtes urimeligt sammenlignet med de satser, som gjaldt for andre producenter.

12. Den omtvistede forordnings artikel 3a, stk. 1, blev ændret ved artikel 1, punkt II, litra a), i forordning (EØF) nr. 1639/91 [11] som konsekvens af Spagl- og Pastätter-dommene. Således blev der indsat et nyt afsnit, hvorefter kategorien af producenter, som kunne drage fordel af den specifikke referencemængde i henhold til artikel 3a, udvidedes til producenter, hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode i forbindelse med opfyldelsen af den i henhold til forordning nr. 1078/77 påtagne forpligtelse, afsluttedes i løbet af 1983.

13. Artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, har følgende indhold:

»Producenter,

— hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode i forbindelse med opfyldelsen af den i henhold til forordning (EØF) nr. 1078/77 påtagne forpligtelse udløb i 1983 ...

eller

— ...

8 — Rådets forordning af 20.3.1989 om ændring af forordning nr. 857/84 (EFT L 84, s. 2).

9 — Dom af 11.12.1990, sag C-189/89, Sml. I, s. 4539.

10 — Dom af 11.12.1990, sag C-217/89, Sml. I, s. 4585.

11 — Rådets forordning af 13.6.1991 om ændring af forordning nr. 857/84 (EFT L 150, s. 35).

tildeles midlertidigt efter ansøgning indgivet inden for en frist på tre måneder at regne fra den 1. juli 1991 en specifik referencemængde på de i litra a), b) og d) fastsatte betingelser.«

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger for den nationale ret

14. I juni 1981 fik sagsøgeren i hovedsagen, Wilkens, tildelt en præmie for omstilling af sin malkekvægsbesætning til kødproduktion.

15. I marts 1983 konstaterede Bezirksregierung Hannover (distriktsstyrelsen for Hannover) efter en kontrol af besætningen uregelmæssigheder i forbindelse med slagtningen af malkekøerne. Den ophævede derfor bevillingsafgørelsen vedrørende omstillingspræmien og krævede den allerede udbetalte første præmierate tilbagebetalt med renter.

16. I den sag, som Wilkens anlagde til prøvelse af denne afgørelse, blev Landwirtschaftskammer Hannover frifundet ved Verwaltungsgericht Hannover's dom af 11. september 1985, og denne afgørelse blev efter anke stadfæstet ved dom afsagt af Oberverwaltungsgericht Lüneburg den 26. april 1990. Begge domme har retskraft.

17. I juni 1989 ansøgte Wilkens om en midlertidig, specifik referencemængde med henblik på at genoptage mælkeproduktionen. Sagsøgte i hovedsagen, Landwirtschaftskammer Hannover, attesterede, at de retlige betingelser for tildeling af en sådan specifik kvote var opfyldt, men forbeholdt sig dog at tilbagekalde attesten, såfremt den sag, som på daværende tidspunkt verserede for Oberverwaltungsgericht, førte til en nedsættelse af præmien eller den mængde mælk, der var lagt til grund for beregningen af præmien.

18. Efter at Oberverwaltungsgericht Lüneburg ved dom afsagt den 26. april 1990 havde stadfæstet inddragelsen af omstillingspræmien, ophævede Landwirtschaftskammer Hannover ved afgørelse af 13. juli 1992 den midlertidige attest. Herefter kunne der ikke tildeles Wilkens nogen specifik referencemængde.

19. I den sag, som Wilkens anlagde til prøvelse af afgørelsen om ophævelse, frifandt Verwaltungsgericht Hannover sagsøgte i hovedsagen, hvilken afgørelse blev stadfæstet af Oberverwaltungsgericht Lüneburg.

20. Sagsøgeren i hovedsagen indgav herefter »revisionsanke« til Bundesverwaltungsgericht vedrørende denne dom.

III — De præjudicielle spørgsmål

21. Da Bundesverwaltungsgericht fandt, at sagens udfald afhang af fortolkningen, og i påkommende tilfælde af gyldigheden af den omtvistede forordnings artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, hvorefter tildelingen af en midlertidig, specifik referencemængde tilsyneladende afhænger af den korrekte opfyldelse af forpligtelsen til ikke-markedsføring eller omstilling, som er påtaget i henhold til forordning nr. 1078/77, udsatte den sagen og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Udelukker artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i forordning (EØF) nr. 857/84, som affattet ved forordning (EØF) nr. 1639/91, at producenter, hvis ikke-markedsførings- eller omstillingspræmie er krævet tilbagebetalt på grund af tilsidesættelse af den indgåede forpligtelse, tildeles en midlertidig, specifik referencemængde?

2) Er bestemmelsen i bekræftende fald forenelig med de fællesskabsretlige principper om beskyttelse af den berettigede forventning og om proportionalitet?«

IV — Besvarelse af spørgsmålene

22. Med det første spørgsmål ønsker Bundesverwaltungsgericht oplyst, om en producent, som har påtaget sig en forpligtelse til ikke-markedsføring eller omstilling i henhold til forordning nr. 1078/77 [12], men som ikke længere er berettiget til en tilsvarende præmie, fordi han ikke har opfyldt de krav, som er opstillet i tilknytning til denne forpligtelse, alligevel har krav på en specifik referencemængde i henhold til artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i den omtvistede forordning, således at han kan genoptage markedsføringen af mælk.

23. Med det andet spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om de pågældende bestemmelser, såfremt de skal fortolkes således, at den pågældende erhvervsdrivende ikke er berettiget til en specifik referencemængde, er forenelige med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet.

24. Jeg vil i det følgende foretage en gennemgang af den relevante lovgivning i lyset af disse principper, hvilket foranlediger mig til at behandle de to spørgsmål, som er stillet af den nationale ret, samtidigt.

12 — I det følgende skal der for overskuelighedens skyld ved »ikke-markedsføring« forstås »ikke-markedsføring eller omstilling«.

25. Spørgsmålene omhandler de bestemmelser i den omtvistede forordnings artikel 3a, som er indsat ved forordning nr. 1639/91, navnlig med henblik på at lade tillægsafgiftsordningen finde anvendelse på producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode udløb i 1983. Ifølge Bundesverwaltungsgericht var »Sagsøgerens forpligtelser i henhold til hans deltagelse i ikke-markedsføringsprogrammet (...) nemlig ophørt ved annullationen af præmiebevillingen den 2. marts 1983« [13].

26. Som det med rette anføres af den nationale ret [14], er retsaktens ordlyd ikke til stor hjælp, da den kan fortolkes på to måder.

27. Betingelsen for tildeling af en specifik kvote, som er, at ikke-markedsføringsperioden skulle være udløbet i 1983 »... i forbindelse med opfyldelsen af den i henhold til forordning (EØF) nr. 1078/77 påtagne forpligtelse«, kan fortolkes således, at producenten forinden skal opfylde de krav, som udspringer af denne forpligtelse. Selv om det ikke er præciseret, hvilke krav der — såfremt de tilsidesættes — er til hinder for tildelingen af en specifik referencemængde, ville en sådan fortolkning indebære, at kravet i henhold til tillægsafgiftsordningen betinges af overholdelsen af den forpligtelse, som den pågældende har påtaget sig i medfør af ikke-markedsføringsordningen, hvilket er omtvistet i denne sag som følge af afgørelsen om annullation af den præmie, Wilkens fik tildelt.

28. Denne betingelse kan dog lige så vel begrænses til et krav om, at ikke-markedsføringsperioden skal være udløbet i 1983, således som det følger af formålet med den reform, som foranledigede fællesskabslovgiver til at ændre indholdet af artikel 3a. Jeg skal erindre om, at forordning nr. 1639/91 netop sigter at udstrække anvendelsesområdet for tillægsafgiftsordningen til producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode udløb i 1983 [15]. Herefter har henvisningen til »... opfyldelsen af den i henhold til forordning nr. 1078/77 påtagne forpligtelse« udelukkende til formål at angive den lovgivning, som danner grundlag for den pågældende forpligtelse.

29. For at besvare de stillede spørgsmål, er det således nødvendigt at foretage en gennemgang af det tilsigtede formål med lovgivningen og nærmere bestemt den omtvistede forordnings artikel 3a.

30. Som allerede anført tilsigter såvel tillægsafgiftsordningen som ikke-markedsføringsordningen at råde bod på markedssituationen for mejeriprodukter i Fællesskabet,

13 — Jf. under II, første afsnit, i den danske oversættelse af forelæggelseskendelsen.

14 — Forelæggelseskendelsen, afsnit 2 og 3.

15 — Jf. ovenfor, punkt 12.

som er præget af strukturelle overskud, der skyldes uligevægt mellem udbud og efterspørgsel [16].

31. Hovedformålet bag begge disse regelsæt er at genoprette ligevægten på markedet for mælk og mejeriprodukter via en nedsættelse af udbuddet.

32. Artikel 3a i den omtvistede forordning, som har til formål at sikre producenter, der har påtaget sig en forpligtelse i henhold til ikke-markedsføringsordningen, at de kan benytte sig af tillægsafgiftsordningen, befinder sig et sted mellem disse to systemer.

33. Bestemmelsen er begrundet i nødvendigheden af at beskytte den berettigede forventning hos denne kategori af erhvervsdrivende.

34. I den forbindelse skal jeg bemærke, at den oprindelige tillægsafgiftsordning ikke tog hensyn til producenter, som var underkastet ikke-markedsføringsordningen, og som ikke havde leveret mælk i referenceåret på grund af deres forpligtelse til ikke-markedsføring.

35. Fællesskabslovgiver har således med henblik på at sikre overholdelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ændret den omtvistede forordning ved at indsætte artikel 3a, som opstiller de nærmere bestemmelser for tildelingen af specifikke kvoter til de pågældende producenter.

36. Med henblik på at fastlægge det nøjagtige anvendelsesområde for den omtvistede forordnings artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, er det nødvendigt at gennemgå Domstolens praksis, som er det oprindelige grundlag for denne tekst [17].

37. Således fastslog Domstolen i Mulder- og Von Deetzen-dommene, at »bestemmelserne om tillægsafgift på mælk (medfører) restriktioner for de producenter, *som på grund af opfyldelsen af den i henhold til forordning nr. 1078/77 påtagne forpligtelse ikke har leveret mælk* i løbet af referenceåret« [18].

38. Tildelingen af en specifik referencemængde forekommer således klart at være forbeholdt de producenter, som har forpligtet sig i henhold til ikke-markedsføringsordningen, og som *reelt ikke har markedsført* mælk eller mejeriprodukter på tidspunktet for udløbet af den periode, som svarede til deres forpligtelse.

16 — Første betragtning til forordning nr. 1078/77 og første og fjerde betragtning til forordning nr. 856/84.

17 — Første betragtning til forordning nr. 764/89.

18 — Præmis 25 henholdsvis præmis 14. Min fremhævelse.

39. En producent, som markedsfører mælk og mejeriprodukter i strid med sin forpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77, må bære to konsekvenser.

40. For det første følger det af den forordning, hvis ordlyd blev underkendt, at der ikke længere er grundlag for tildeling af en ikke-markedsføringspræmie.

41. I Jensen-dommen [19] fastslog Domstolen, at »... det, der retligt er den afgørende forudsætning for, at ikke-markedsføringspræmien ydes og kan anses for endeligt erhvervet, er det faktiske afkald på at afsætte [produkterne] i hele den fastsatte periode på fem år ...«.

42. I henhold til den omtvistede forordning kan den pågældende producent i øvrigt ikke betragtes som en af dem, der kan gøre krav på tildeling af en specifik referencemængde.

43. Det er åbenbart, at det personelle anvendelsesområde for artikel 3a ikke omfatter producenter, som har tilsidesat deres forpligtelse til ikke-markedsføring. Denne bestemmelse tilsigter tværtimod at beskytte den berettigede forventning hos de erhvervsdrivende, som i medfør af forordning nr. 1078/77 ikke har markedsført mælk uden dog at have givet afkald på at genoptage produktionen og markedsføringen efter udløbet af den lovbestemte periode for deres forpligtelse.

44. En sådan producent kan ikke påberåbe sig *princippet om beskyttelse af den berettigede forventning* over for et afslag på at tildele ham en specifik kvote.

45. Såfremt fortabelsen af retten til en præmie følger af tilsidesættelsen af forpligtelsen til ikke-markedsføring, kan den pågældende ikke forvente, at den ordning, som han oprindeligt underkastede sig, har begrænsede virkninger for ham, dvs. at han kun i en bestemt periode vil være afskåret fra at markedsføre mælk og mejeriprodukter og senere vil få mulighed for at genoptage denne markedsføring. Således er forbuddet mod markedsføring blevet tilsidesat og spørgsmålet om genoptagelsen af salget kommer ikke længere på tale, idet denne allerede har fundet sted.

46. Jeg skal understrege, at afslaget på tildelingen af en specifik referencemængde ikke i dette tilfælde udgør en sanktion. Kommissionen anfører med rette, at tilbagekaldelsen af præmien såvel som tildelingen af en specifik kvote kun er retlige konsekvenser af anvendelsen af en lovbestemt ordning. Ligeledes er det min opfattelse, at når de betin-

19 — Dom af 22.9.1988, sag 199/87, Sml. s. 5045, præmis 30. Se også den senere dom af 6.6.1996, sag C-127/94, Ecroyd, Sml. I, s. 2731, præmis 48.

gelser, som opstilles i en lovgivning med henblik på tildeling af en rettighed, ikke er opfyldt, kan afslag på denne ret ikke betragtes som en sanktion, men alene som konsekvensen af afgrænsningen af den pågældende ordnings anvendelsesområde [20].

47. Den pågældende producent befinder sig i samme situation som en erhvervsdrivende, som aldrig har indstillet sin produktion eller markedsføringen af mælk eller mejeriprodukter, fordi han ikke har valgt at ansøge om de præmier, som ydes i henhold til forordning nr. 1078/77.

48. Som Kommissionen anførte under retsmødet, er en sådan producent således omfattet af den almindelige tillægsafgiftsordning i henhold til artikel 5c, stk. 1, i forordning nr. 804/68 og af den omtvistede forordnings artikel 2, hvorefter der tildeles en referencemængde, som beregnes på grundlag af de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, som er leveret i referenceåret med tillæg af en procentsats, som fastsættes på en sådan måde, at den ikke overskrider en garantimængde, som fastsættes af hver medlemsstat.

49. Ligeledes tilslutter jeg mig Kommissionens argumentation, hvorefter den misligholdende producent kun udelukkes fra tildelingen af en specifik referencemængde for de mængder mælk, som han har markedsført.

50. Som anført af Kommissionen, følger det heraf, at de nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde skal fastlægge nøjagtigt, hvilke mængder mælk som er bragt på markedet, hvilket forekommer mig at være påkrævet af hensyn til den effektive gennemførelse af den fælles landbrugspolitik, der er forbundet med indsamlingen af taldata.

51. Denne opfattelse er også begrundet i *proportionalitetsprincippet*. Ifølge dette princip skal en bestemmelse i fællesskabsretten opfylde det tilsigtede formål uden at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det.

52. Det er ubestrideligt, at selv om producenter, som har markedsført mælk i strid med deres forpligtelse, ikke opnår ret til en referencemængde, er det oprindeligt tilsigtede mål med artikel 3a ikke desto mindre opfyldt, idet dette er at sikre, at landbrugere, som har indstillet enhver markedsføring i henhold til en sådan forpligtelse, kan genoptage produktionen.

20 — Se hertil generaladvokat Jacobs' bemærkninger vedrørende begrebet sanktion i fællesskabsretten, navnlig for så vidt angår den undertiden alt for brede betydning, som begrebet har fået, i hans forslag til afgørelse i sag C-240/90, Tyskland mod Kommissionen, hvori der blev afsagt dom den 27.10.1992, Sml. I, s. 5383, på s. 5404, jf. navnlig punkt 30.

53. Den her foreslåede fortolkning er ikke i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt som fastsættelsen af den specifikke kvote og dermed det eventuelle afslag herpå står i direkte forhold til den mængde mælk, som er markedsført i strid med den forpligtelse, producenten har påtaget sig.

54. Den af Rådet foreslåede fortolkning af bestemmelsen, hvorefter en producent afskæres fra at få tildelt enhver specifik kvote, selv om han kun delvis har tilsidesat sin forpligtelse, ville efter min opfattelse ikke i sig selv være i strid med proportionalitetsprincippet. Den ville blot være udtryk for varetagelsen af et andet hensyn, som er at give afslaget en afskrækkende virkning. I så fald ville der med artikel 3a, stk. 1, blive indført en egentlig sanktion, hvorved bestemmelsen ville ændre karakter. Efter min opfattelse er en sådan fortolkning dog hverken forenelig med retssikkerheden eller med hensynet til bestemmelsens afskrækkende virkning på grund af bestemmelsens vage ordlyd vedrørende omfanget af følgerne af en tilsidesættelse.

55. Der er så meget desto mere grund til at fastholde en begrænsning af den forholdsmæssige, specifikke kvote til tilsidesættelsen af forpligtelsen til ikke-markedsføring.

56. Det er ikke altid let at fastlægge, hvilken ordning der skal gælde for en misligholdende producent, hvilket også fremgår af den nationale rets formulering af spørgsmålet. Denne henviser til konsekvenserne for producenterne af forpligtelsen til at tilbagebetale præmien som følge af tilsidesættelsen af deres forpligtelser *uden at give nærmere oplysninger vedrørende arten af den påståede overtrædelse.*

57. På denne baggrund skal jeg rejse spørgsmålet, om en anden misligholdelse end tilsidesættelsen af forpligtelsen til ikke-markedsføring ikke på samme måde kan udelukke tildelingen af en specifik referencemængde [21].

58. I Drewes-dommen [22] udtalte Domstolen, at det følger af forskellige bestemmelser i forordning (EØF) nr. 1307/77 [23], at retten til præmien bortfalder i tilfælde af manglende mærkning og registrering af dyrene, hvilket medfører, at der ikke kan føres bevis for, at dyrene er blevet anvendt som foreskrevet.

59. Det er dog ikke muligt på grundlag af denne dom, som udelukkende vedrørte forordning nr. 1078/77, at udlede konsekven-

21 — En forpligtelse, som er påtaget i medfør af forordning nr. 1078/77, indebærer ikke blot, at producenten skal forpligte sig til ikke at overdrage mælk eller mejeriprodukter fra hans bedrift i ikke-markedsføringsperioden, men den omfatter også, for eksempel forpligtelsen til ikke at udleje eller betro malkekvægsbesætningen til tredjemand mod vederlag eller gratis, eller til ikke at overdrage besætningen bortset fra til slagtning eller udførsel.

22 — Dom af 18.4.1989, sag 358/87, Sml. s. 891, præmis 23 ff.

23 — Kommissionens forordning af 15.6.1977 om gennemførelsesbestemmelser for præmieordningen for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger (EFT L 150, s. 24).

serne af bortfaldet af retten til præmien af andre grunde end selve ikke-markedsføringen i forhold til tildelingen af en specifik referencemængde.

60. Derimod vedrørte et af de i Ecroyd-dommen rejste spørgsmål netop tildelingen af en specifik referencemængde i forbindelse med en sådan misligholdelse.

61. Det var her ubestridt, at landbrugeren faktisk havde opfyldt den forpligtelse, som hans forgænger havde påtaget sig, til ikke at markedsføre mælk eller mejeriprodukter i ikke-markedsføringsperioden [24]. Sagen drejede sig om den manglende indgåelse hos efterfølgeren til en landbrugsbedrift af en forpligtelse til at videreføre opfyldelsen af de forpligtelser, som forgængeren havde påtaget sig. Domstolen fastslog, at det »... ikke (kan) tiltrædes, at manglende opfyldelse af en simpel formalitet, som ... [denne] ... medfører, at [landbrugeren] udelukkes fra ikke-markedsføringsordningen, på samme måde, som hvis denne ikke reelt havde overholdt ikke-markedsføringsforpligtelsen« [25].

62. Domstolen tilføjede, at det måtte »... fastslås, at ansøgningen fra [producenten] om tildeling af en specifik referencemængde ikke kunne afslås med den begrundelse, at [han] ikke skriftligt havde påtaget sig at sikre gennemførelsen af de forpligtelser, som [hans] forgænger havde indgået« [26].

63. Ecroyd-dommen bekræfter efter min opfattelse, at beviset for ikke-markedsføringen er tilstrækkeligt til at begrunde tildelingen af en specifik referencemængde, selv i tilfælde, hvor andre krav ikke er opfyldt.

64. Den omstændighed, at rettighederne og forpligtelserne i henhold til den omtvistede forordning vedrørte en landbruger, som havde overtaget en bedrift fra en erhvervsdrivende, der havde fået tilladelse til at deltage i en ikke-markedsføringsordning, er ikke til hinder for, at Domstolens løsning kan overføres på en situation, hvor den pågældende fra starten er indehaver af eller påberåber sig disse rettigheder og forpligtelser.

65. I begge tilfælde pålægges den til enhver tid gældende bruger en forpligtelse til ikke-markedsføring, og i Ecroyd-dommen blev den særlige omstændighed, at der var tale om overdragelsen af bedriften, som var kendetegnet ved, at efterfølgeren skriftligt skulle påtage sig at videreføre de forpligtelser, som forgængeren havde påtaget sig, ikke fundet tilstrækkelig væsentlig til at begrunde, at den manglende opfyldelse skulle føre til tilbage-

24 — Præmis 49.
25 — Præmis 50.
26 — Præmis 51.

betaling af præmien og afslag på tildeling af en specifik referencemængde.

66. Ganske vist kan det dermed anføres, at misligholdelsen af en anden forpligtelse end den nævnte — ud over bortfaldet af præmien — ville legitimere afslaget på en specifik kvote. Dette kan for eksempel være overdragelsen af malkekvægsbesætningen til andet end slagtning eller udførsel [27].

67. Jeg finder imidlertid, at tilsidesættelsen af sådanne forpligtelser, som allerede er reguleret i det system, der er indført ved forordning nr. 1078/77, som i sådanne tilfælde sikrer tilbagebetalingen af de udbetalte beløb, ikke kan sidestilles med en tilsidesættelse af forpligtelsen til ikke-markedsføring. Beviset for den manglende overholdelse af disse forpligtelser er ikke tilstrækkeligt til at godtgøre, at en overdragelse af mælk eller mejeriprodukter har fundet sted, hvilket af de ovenfor anførte grunde vil begrunde afslaget på tildelingen af en specifik referencemængde i sig selv.

68. Endvidere er det min opfattelse, at der bør ses bort fra den antagelse, som tilsyneladende foretages i Ecroyd-dommen, at der nødvendigvis er en sammenhæng mellem ikke-markedsføringspræmien og tildelingen af en specifik referencemængde.

69. Bevarelsen af præmien fjerner automatisk grundlaget for et afslag på tildeling af den ansøgte kvote, ligesom tilbagekrævningen af præmien er til hinder for tildelingen af en specifik referencemængde.

70. I virkeligheden har Domstolen tilsyneladende betragtet den manglende opfyldelse af den omtvistede formalitet, som dannede grundlag for Ecroyd-dommen, som utilstrækkelig til at begrunde tilbagekaldelsen af præmien og afslaget på en specifik kvote, hvilket forklarer godkendelsen af de to foranstaltninger.

71. Efter min opfattelse er dette ikke altid tilfældet, hvilket netop følger af det med artikel 3a tilstræbte formål.

72. Bortset fra de tilfælde, hvor landbrugerens misligholdelse af en forpligtelse, som han har påtaget sig i henhold til forordning nr. 1078/77, består i tilsidesættelsen af forpligtelsen til ikke-markedsføring, fører bortfald af retten til ikke-markedsføringspræmien ikke nødvendigvis til et afslag på tildeling af en specifik referencemængde.

73. Jeg skal bemærke, at dette bortfald er den retlige konsekvens, som utvetydigt følger af den ordning, der er indført ved

27 — I denne sag er det, i hvert fald delvis, sådanne beskyldninger, som danner grundlag for de afgørelser, som Wilkens har anlagt sag til prøvelse af. Desuden bemærkes, at beretigelsen af det anbringende, som Landwirtschaftskammer Hannover har fremført, formentlig vil afhænge af bevisbyrdereglerne.

forordning nr. 1078/77 [28], af tilsidesættelsen af en af de mange hertil tilknyttede forpligtelser, hvorunder hører forpligtelsen til ikke-markedsføring.

74. Det system, som er indført ved artikel 3a, har et andet formål end at sikre den faktiske anvendelse af denne ordning. Det kan ikke anvendes til andre formål end til at sikre producenter, som har indstillet deres markedsføring, at de kan genoptage denne efter udløbet af den fastsatte periode i henhold til den omtvistede forordning. Hvis man til afslaget på præmien føjede et afslag på en specifik kvote, selv om der ikke var sket nogen konstatering af markedsføring, ville dette være ensbetydende med et forsøg på at kompensere for de sparsomme oplysninger i artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, hvilket ville være i strid med denne målsætning. Dette ville indebære, at en producent, som havde overholdt sin forpligtelse til ikke-markedsføring, fik frataget sin ret til at genoptage produktionen af grunde, som ikke direkte var knyttet til nedsættelsen af overskuddet.

75. Ligeledes kan man efter min opfattelse med rimelighed antage, at afslaget på tildeling af en specifik referencemængde kun kan baseres på fortabelsen af retten til ikke-markedsføringspræmien, hvis denne fortabelse selv skyldes en klar tilsidesættelse af forpligtelsen til ikke-markedsføring.

76. Med hensyn til tvisten i hovedsagen bemærkes, at det ikke er muligt på grundlag af sagsakterne med sikkerhed at fastslå, hvilke forhold de kompetente nationale myndigheder foreholder Wilkens, og som ligger til grund for tilbagekrævningen af ikke-markedsføringspræmien og dermed for afslaget på tildelingen af en specifik referencemængde.

77. Den nationale ret anfører, at det ikke fremgår af den indankede dom, at sagsøgeren havde tilsidesat forbuddet mod at producere mælk, og at Landwirtschaftskammer Hannover heller ikke har hævdet dette [29]. Wilkens gør gældende, at det ikke foreholdes ham, at han er fortsat med at producere mælk i omstillingsperioden [30]. Ifølge Rådet har Wilkens derimod ikke godtgjort, at han har overholdt forpligtelsen til ikke at overdrage mejeriprodukter i denne periode [31].

78. Ifølge den forelæggende ret begrundede Landwirtschaftskammer Hannover tilbagekaldelsen af den midlertidige tilladelse med, at ikke-markedsføringspræmien var blevet annulleret, efter at have konstateret, at betingelserne for tildeling af en specifik kvote ikke var opfyldt [32].

28 — I Jensen-dommen anføres det, at: »... *det klart fremgår* af de nævnte bestemmelsers ordlyd [navnlig af forordning nr. 1078/77], at det udbetalte præmiebeløb skal tilbagebetales fuldt ud *i tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelserne i henhold til præmieordningen*...« (præmis 27, min fremhævelse).

29 — Jf. under II, 3. afsnit, i den danske oversættelse af forelæggelseskendelsen.

30 — Punkt 1, 1. afsnit, i hans skriftlige bemærkninger.

31 — Punkt 6, 2. afsnit, i dets skriftlige bemærkninger.

32 — Under I, 4. afsnit, i den danske oversættelse af forelæggelseskendelsen.

79. Efter min opfattelse tilkommer det ikke Domstolen at tage stilling til, hvilke forhold der har dannet grundlag for tilbagekaldelsen af præmien eller afslaget på tildeling af en specifik kvote til sagsøgeren.

80. Det tilkommer således den ret, hvor hovedsagen er anlagt, med de midler, som denne har i henhold til sin nationale lovgivning, at søge at identificere de omstændigheder, som gør det muligt at fastslå eller at afkræfte, om Wilkens har tilsidesat sin forpligtelse til ikke-markedsføring, eller at afgrænse det nøjagtige omfang af denne tilsidesættelse, med henblik på i lyset af Domstolens fortolkning at udlede konsekvenserne for gyldigheden af afslaget på en specifik referencemængde.

Forslag til afgørelse

81. På baggrund af ovenstående skal jeg foreslå, at de præjudicielle spørgsmål, som er stillet af Bundesverwaltungsgericht, besvares som følger:

»1) Artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, 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, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1639/91 af 13. juni 1991, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at der tildeles en midlertidig, specifik referencemængde til en producent, over for hvem der er truffet afgørelse om bortfald af retten til udbetaling af en ikke-markedsførings- eller omstillingspræmie eller om tilbagebetaling af præmiebeløbet, hvis begrundelsen herfor er, at producenten har tilsidesat den forpligtelse til ikke-markedsføring, som han har påtaget sig 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.

2) Gennemgangen af det andet spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 857/84.«