FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 24 september 1998 *

1. De tolkningsfrågor som hänskjutits till domstolen av Bundesverwaltungsgericht gäller gemenskapens regler beträffande mjölkkvoter. Frågorna hänför sig närmare bestämt till de regler som antagits till följd av domstolens domar i målen Mulder [1] och Von Deetzen [2] och som tillämpas på de producenter av mjölk och mjölkprodukter för vilka enligt tidigare lagstiftning ett bidragssystem för avstående från saluförande av mjölk och för omställning av mjölkkobesättningar gällde.

I — Gemenskapsrättsliga regler

2. Den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter infördes 1968 genom förordning (EEG) nr 804/68. [3] Eftersom denna marknad redan från början påvisade en tendens till obalans mellan utbud och efterfrågan med strukturella överskott som resultat, kännetecknas de gemenskapsrättsliga reglerna av lagstiftarens önskan att bromsa produktionsökningen.

Systemet med bidrag för avstående från saluförande och för omställning

3. Sålunda föreskrev förordning (EEG) nr 1078/77 [4] ett antal åtgärder i syfte att begränsa utbudet. Bland annat infördes ett bidragssystem till förmån för de lantbrukare som antingen avstod från att saluföra den mjölk och de mjölkprodukter som framställdes vid deras gårdar under en period av fem år, eller ställde om sina mjölkkobesättningar till köttproduktion under en period av fyra år.

Systemet med uttag av tilläggsavgifter

4. År 1984 konstaterades att mjölkproduktionen hela tiden fortsatte att öka trots de åtgärder som vidtagits. Eftersom det hade blivit nödvändigt med mera kraftfulla åtgärder genomfördes således en genomgripande förändring av den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter

* Originalspråk: franska.

1 — Dom av den 28 april 1988 i mål 120/86 (REG 1988, s. 2321).

2 — Dom av den 28 april 1988 i mål 170/86 (REG 1988, s. 2355).

3 — Rådets förordning av den 27 juni 1968 (EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52)

4 — Rådets förordning av den 17 maj 1977 om införande av ett bidragssystem för avstående från saluförande av mjölk och mjölkprodukter och för omställning av mjölkkobesättningar (EGT L 131, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 8, s. 215).

genom införandet av systemet med tilläggsavgifter, som fortfarande benämns "systemet med mjölkkvoter".

5. Genom artikel 5c i förordning nr 804/68, som tillagts genom artikel 1 i förordning (EEG) nr 856/84, [5] infördes ett system enligt vilket antingen varje producent (metod A) eller varje uppköpare (metod B) skall erlägga en tilläggsavgift för de mjölkkvantiteter som överstiger en årlig individuell referenskvantitet som kallas "mjölkkvot". Tyskland valde att införa metod A.

6. Enligt punkt 3 i denna artikel får summan av de referenskvantiteter som tilldelas avgiftsskyldiga personer i en medlemsstat inte överstiga en total garantikvantitet som varierar mellan olika medlemsstater och som är lika med summan av de mjölkkvantiteter som levererades till företag som behandlade eller bearbetade mjölk eller andra mjölkprodukter i varje medlemsstat under kalenderåret 1981, ökad med en procent.

7. De allmänna regler som gäller vid tillämpningen av systemet med tilläggsavgifter har införts genom förordning (EEG) nr 857/84. [6] I Tyskland fastställdes referenskvantiteten på grundval av år 1983. I artikel 2.2 i denna förordning anges att medlemsstaterna kan besluta att referenskvantiteten på deras territorium skall vara lika med den kvantitet mjölk eller mjölkekvivalenter som levereras eller köps under kalenderåren 1982 eller 1983, ökad med ett visst antal procent så att den kvantitet som garanteras i artikel 5c i förordning nr 804/68 i dess ändrade lydelse inte överskrids.

8. Detta system medförde inte någon möjlighet att tilldela en kvot till de producenter som till följd av sitt deltagande i det tillfälliga systemet för avstående från saluförande som införts genom förordning nr 1078/77 inte hade levererat eller sålt någon mjölk under det referensår som skulle ligga till grund för tilldelningen av kvoter (dessa producenter kallas vanligen Slom-producenter [7]).

9. I de ovannämnda domarna i målen Mulder och Von Deetzen ansåg domstolen, att eftersom dessa bestämmelser inte tilldelade Slom-producenterna någon referenskvantitet, stod bestämmelserna i strid med dessa producenters berättigade förväntningar, att det system de underkastade sig skulle ha begränsad effekt, varför bestämmelserna måste förklaras ogiltiga.

5 — Rådets förordning av den 31 mars 1984 om ändring av förordning nr 804/68 (EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95).

6 — Rådets förordning av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 13, också kallad "den omtvistade förordningen").

7 — Uttrycket "Slom" kommer från nederländskans "slachtoffers omschakeling" vilket betyder "offer för omställning". Förkortningen SLOM användes även tidigare i Nederländerna — det står för "Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproduktie", vilket betyder "leveransstopp och omställning av mjölkproduktionen".

10. För att anpassa sig till dessa domar antog rådet förordning (EEG) nr 764/89, [8] genom vars första artikel det införs en ny artikel 3a i förordning nr 857/84. Denna artikel föreskriver att vissa kategorier av producenter som deltagit i system för avstående från saluförande preliminärt skall tilldelas en särskild referenskvantitet, om de uppfyller vissa villkor.

11. Genom domarna i målen Spagl [9] och Pastätter [10] ogiltigförklarades artikel 3a.1 och 3a.2. Domstolen fann att dessa bestämmelser stod i strid med de berättigade förväntningarna hos de producenter som deltagit i systemet med avstående från saluförande. Å ena sidan uteslöts enligt punkt 1 de producenter som avstått från saluförande under en period som gick ut före den 31 december 1983 från tilldelningen av Slom-kvoter, utan att något giltigt skäl angavs. Å andra sidan innebar den regel som återfanns i punkt 2 att den tillfälliga särskilda referenskvantiteten begränsades till att utgöra 60 procent av den kvantitet som levererats eller sålts av producenten under en period av 12 månader före begäran om bidrag för avstående från saluförande, vilket motsvarade ett avdrag på 40 procent, vilket bedömdes vara alltför stort i jämförelse med de avdrag som tillämpades för andra producenter.

12. Artikel 3a.1 i den omtvistade förordningen ändrades genom artikel 1 stycke II a i förordning (EEG) nr 1639/91 [11] för att ta hänsyn till de ovannämnda domarna i målen Spagl och Pastätter. Sålunda infördes ett andra stycke, enligt vilket den kategori av producenter som kan dra nytta av den särskilda referenskvantitet som bestäms i artikel 3 utökades till att gälla de producenter som i enlighet med förordning nr 1078/77 åtagit sig att avstå från saluförande eller genomföra en omställning under en period som gått ut någon gång under år 1983.

13. Artikel 3a.1 andra stycket har sålunda följande lydelse:

"Producenter:

— vars period för avstående från saluförande eller omställning inom ramen för fullgörandet av åtagandet enligt förordning (EEG) nr 1078/77 löpte ut år 1983...

eller

— ...

8 — Förordning av den 20 mars 1989 om ändring av förordning nr 857/84 (EGT L 84, s. 2).

9 — Dom av den 11 december 1990 i mål C-189/89 (REG 1990, s. I-4539).

10 — Dom av den 11 december 1990 i mål C-217/89 (REG 1990, s. I-4585).

11 — Rådets förordning av den 13 juni 1991 om ändring av förordning nr 857/84 (EGT L 150, s. 35).

skall preliminärt, efter ansökan som skall inges inom en frist på tre månader från den 1 juli 1991, tilldelas en särskild referenskvantitet på de villkor som anges i punkterna a, b och d."

II — Bakgrund och det nationella förfarandet

14. I juni 1981 erhöll Wilkens, sökande i målet vid den nationella domstolen, ett bidrag för omställning av sin mjölkkobesättning till köttproduktion.

15. I mars 1983 genomförde Bezirksregierung Hannover (länsstyrelsen i Hannover) en kontroll av verksamheten varvid oegentligheter vid slakten av mjölkkorna konstaterades. Länsstyrelsen upphävde beslutet att bevilja omställningsbidrag och begärde att den första delen av det bidrag som redan utbetalats skulle återbetalas jämte ränta.

16. Den talan som Wilkens väckte mot detta beslut ogillades genom dom av den 11 september 1985 av Verwaltungsgericht Hannover. Även överklagandet av denna dom ogillades genom dom av den 26 april 1990 av Oberverwaltungsgericht Lüneburg. De båda avgörandena har vunnit laga kraft.

17. I juni 1989 begärde Wilkens att han skulle tilldelas en tillfällig särskild referenskvantitet för att kunna återuppta mjölkproduktionen. Landwirtschaftskammer Hannover (nedan kallad lantbruksnämnden i Hannover), svarande i målet vid den nationella domstolen, intygade att de rättsliga villkoren var uppfyllda för beviljande av en särskild referenskvantitet, men förbehöll sig rätten att återta sitt intyg för det fall att förfarandet, som vid denna tidpunkt var anhängigt vid Oberverwaltungsgericht, ledde till en nedsättning av bidraget eller den mjölkkvantitet som utgjorde underlag för beräkningen av detta bidrag.

18. Efter Oberverwaltungsgericht Lüneburgs dom av den 26 april 1990 i vilken beslutet om återkallelse av omställningsbidraget bekräftades, återtog lantbruksnämnden i Hannover således, genom beslut av den 13 juli 1992, nämnda intyg. Vid detta förhållande kunde Wilkens inte beviljas någon särskild referenskvantitet.

19. Den talan som Wilkens väckte mot beslutet om återtagande ogillades av Verwaltungsgericht Hannover. Samma sak gällde överklagandet till Oberverwaltungsgericht Lüneburg.

20. Sökanden vid den nationella domstolen ansökte därför om revision av denna dom hos Bundesverwaltungsgericht.

III — Tolkningsfrågorna

21. Bundesverwaltungsgericht, som anser att lösningen av tvisten är beroende av tolkningen och eventuellt giltigheten av artikel 3a.1 andra stycket i den omtvistade förordningen, enligt vilken bestämmelse tilldelande av en tillfällig särskild referenskvantitet synes vara beroende av att åtagandet enligt förordning (EEG) nr 1078/77 att avstå från saluförande eller genomföra omställning verkligen fullgörs, har förklarat målet vilande och ställt följande två frågor till domstolen:

"1) Utesluter artikel 3a.1 första stycket i förordning (EEG) nr 857/84 i dess lydelse enligt förordning (EEG) nr 1639/91 att en preliminär, särskild referenskvantitet tilldelas en producent, vars bidrag för avstående från saluförande eller omställning har återkrävts på grund av att denne åsidosatt nämnda åtagande?

2) Om ja, är denna föreskrift förenlig med de gemenskapsrättsliga principerna om skydd för berättigade förväntningar och proportionalitet?"

IV — Svar på frågorna

22. Genom sin första fråga vill Bundesverwaltungsgericht få klarhet i om en producent som åtagit sig att avstå från saluförande eller genomföra omställning i enlighet med förordning nr 1078/77, [12] men som inte längre har rätt till bidrag härför eftersom han inte har fullgjort de skyldigheter som följer med åtagandet, ändå kan tilldelas en särskild referenskvantitet enligt artikel 3a.1 andra stycket i den omtvistade förordningen för att kunna återuppta mjölkförsäljningen.

23. Genom den andra frågan vill den nationella domstolen få besked om, för det fall att den sistnämnda bestämmelsen innebär att producenten i fråga inte har rätt att erhålla en särskild referenskvantitet, huruvida detta överensstämmer med principen om berättigade förväntningar och proportionalitetsprincipen.

24. Den tolkning av de aktuella reglerna som jag tänker föreslå kommer att utvecklas mot bakgrund av dessa principer, och jag avser därför att behandla den hänskjutande domstolens två frågor samtidigt.

12 — När begreppet "avstående från saluförande" i fortsättningen används avses härmed för enkelhets skull "avstående från saluförande eller omställning".

25. Frågorna gäller bestämmelsen i artikel 3a i den omtvistade förordningen som lagts till denna förordning genom förordning nr 1639/91 framförallt i syfte att tillämpa systemet med tilläggsavgifter på de producenter som avstod från saluförande under en period som löpte ut under 1983. Enligt Bundesverwaltungsgericht: "Sökandens åtagande till följd av hans deltagande i programmet för avstående från saluförande upphörde när bidraget återkallades den 2 mars 1983". [13]

26. Såsom den nationella domstolen mycket riktigt påpekar [14] är den tillämpliga bestämmelsens lydelse inte till någon större hjälp eftersom den kan läsas på två olika sätt.

27. Villkoret att perioden för avstående från saluförande löper ut "inom ramen för fullgörandet av åtagandet enligt förordning (EEG) nr 1078/77" under 1983 för att en särskild kvot skall tilldelas, kan tolkas som ett krav på att producenten i förväg uppfyller de skyldigheter som följer av åtagandet. Även om arten av de skyldigheter vars överträdelse skulle hindra att en särskild referenskvantitet beviljas inte preciseras, innebär en sådan tolkning att fullgörandet av åtagandet inom ramen för systemet för avstående från saluförande, vilket i det förevarande fallet har ifrågasatts genom beslutet att dra tillbaka det bidrag som Wilkens tilldelats, utgör en förutsättning för att kunna dra nytta av systemet med tilläggsavgifter.

28. Men villkoret kan lika väl begränsas till att utgöra ett krav på att perioden för avstående från saluförande löper ut 1983, vilket syftet med den reform som fick gemenskapslagstiftaren att ändra innehållet i artikel 3a antyder. Jag vill påminna om att förordning nr 1639/91 faktisk är avsedd just att utöka systemet med tilläggsavgifter till att gälla producenter för vilka perioden för avstående från saluförande löpte ut under 1983. [15] Enligt denna tolkning skulle hänvisningen till "fullgörandet av åtagandet enligt förordning (EEG) nr 1078/77" endast syfta till att ange vilka regler som det ifrågavarande åtagandet baseras på.

29. För att kunna besvara de ställda frågorna är det således nödvändigt att företa en undersökning av syftet med såväl de tillämpliga författningarna som, mera specifikt, med artikel 3a i den omtvistade förordningen.

30. Såsom jag anfört ovan har både systemet med tilläggsavgifter och systemet för avstående från saluförande till syfte att komma till rätta med den situation som gemenskapens

13 — Avsnitt II.1 i den franska översättningen av beslutet om hänskjutande.

14 — Ibidem, punkt 2 och 3.

15 — Se punkt 12 i detta förslag till avgörande.

marknad för mjölkprodukter befinner sig i, med strukturella överskott till följd av obalans mellan utbud och efterfrågan. [16]

31. Huvudsyftet med dessa på varandra följande regleringar är att återupprätta balansen på marknaden för mjölk och mjölkprodukter genom att minska utbudet.

32. Artikel 3a i den omtvistade förordningen, som syftar till att möjliggöra för de producenter som gjort ett åtagande enligt systemet för avstående från saluförande att dra nytta av systemet med tilläggsavgifter, utgör en länk mellan de två systemen.

33. Artikeln motiveras av behovet att ta till vara denna producentkategoris berättigade förväntingar.

34. Jag vill påminna om att det ursprungliga systemet med tilläggsavgifter inte beaktade de producenter som ingick i systemet för avstående från saluförande och som inte hade levererat någon mjölk under referensåret på grund av sitt åtagande att avstå från saluförande.

35. För att tillgodose principen om berättigade förväntningar kompletterade således gemenskapslagstiftaren den omtvistade förordningen med artikel 3a, som fastslår hur de särskilda kvoterna skall tilldelas de ifrågavarande producenterna.

36. För att bestämma den exakta räckvidden av artikel 3a är det lämpligt att använda sig av den rättspraxis som är det direkta ursprunget till denna bestämmelse. [17]

37. Domstolen har i domarna i de ovannämnda målen Mulder och Von Deetzen fastslagit att "... reglerna beträffande tilläggsavgifter för mjölk medför begränsningar för de producenter *som inte har levererat mjölk inom ramen för fullgörandet av åtagandet enligt förordning (EEG) nr 1078/77* under referensåret". [18]

38. Det förefaller helt klart att endast de producenter som gjort ett åtagande enligt systemet för avstående från saluförande och *som verkligen inte har salufört* någon mjölk eller några mjölkprodukter när deras åtagande löpte ut kan tilldelas en särskild referenskvantitet.

16 — Första övervägandet i förordning nr 1078/77 samt första till fjärde övervägandet i ingressen till förordning nr 856/84.

17 — Första övervägandet i ingressen till förordning nr 764/89.

18 — Punkterna 25 och 14. Min kursivering.

39. En producents försäljning av mjölk och mjölkprodukter i strid med ett åtagande enligt förordning nr 1078/77 får två olika konsekvenser.

40. Dels är producenten enligt denna förordning självfallet inte längre berättigad till bidrag för avstående från saluförande när föreskrifterna i förordningen har åsidosatts.

41. I domen i målet Jensen [19] underströk domstolen att "... den huvudsakliga rättsgrunden för beviljande och definitivt erhållande av bidrag för avstående från saluförande är att all försäljning av produkter upphör fullständigt under hela femårsperioden...".

42. Dels kan den ifrågavarande producenten enligt den omtvistade förordningen inte anses utgöra någon av de producenter som har möjlighet att få sig tilldelad en särskild referenskvantitet.

43. Tillämpningsområdet för artikel 3 omfattar tydligtvis inte de producenter som underlåtit att uppfylla sitt åtagande att avstå från saluförande. Denna bestämmelse syftar tvärtom till att tillgodose de berättigade förväntningarna hos de näringsidkare som i enlighet med förordning nr 1078/77 inte har salufört någon mjölk, utan att fördenskull ha avstått från att återuppta produktionen och försäljningen när den lagstadgade tiden för deras åtagande löpte ut.

44. En producent av detta slag kan inte tillåtas att anföra *principen om berättigade förväntningar* mot en vägran att tilldela honom en särskild kvot.

45. För det fall att förlusten av rätten till bidrag följer av en överträdelse av skyldigheten att avstå från saluförande, kan producenten i fråga inte längre hysa några förväntningar beträffande den begränsade karaktären hos det system som han ursprungligen underkastat sig, att det således var omöjligt att saluföra mjölk och mjölkprodukter endast under en viss begränsad tidsperiod samt att det fanns möjlighet att senare återuppta denna försäljning, eftersom förbudet mot försäljning hade överträtts och frågan om återupptagande av försäljning inte längre var aktuell då detta redan hade skett.

46. Det bör understrykas att en vägran att tilldela en särskild kvot i detta fall inte utgör en sanktion. Kommissionen har med rätta påpekat att såväl en återkallelse av bidraget som vägran att tilldela en särskild referenskvot endast utgör rättsliga konsekvenser av tillämpningen av en rättsfigur. Med samma

19 — Dom av den 22 september 1988 i mål 199/87 (REG 1988, s. 5045), punkt 30. Se vidare den senare domen av den 6 juni 1996 i mål C-127/94, Ecroyd (REG 1996, s. I-2731), punkt 48.

resonemang anser jag att en vägran att tilldela någon en rättighet inte kan betecknas som en sanktion, när de villkor som uppställts för denna genom en reglering inte är uppfyllda, utan endast som en följd av att tillämpningsområdet för systemet i fråga begränsats. [20]

47. Den här aktuella producenten befinner sig i samma situation som en näringsidkare som valt att inte utnyttja de bidrag som utgick enligt förordning nr 1078/77 och därför aldrig upphört att producera eller saluföra mjölk eller mjölkprodukter.

48. Såsom kommissionen påpekade vid sammanträdet skall de allmänna regler om tilläggsavgifter som återfinns i artikel 5c.1 i förordning nr 804/68 och i artikel 2 i den omtvistade förordningen tillämpas på en sådan producent. Dessa regler föreskriver att producenten tilldelas en referenskvantitet som bestäms med hänsyn till den mängd mjölk eller mjölkekvivalenter som levereras under referensåret ökad med ett visst antal procent så att en för varje medlemsstat särskilt bestämd kvantitet inte överskrids.

49. Jag ansluter mig också till kommissionens tes, att en försumlig producent endast saknar rätt att bli tilldelad en särskild referenskvantitet för de kvantiteter mjölk som han har salufört.

50. Härav följer enligt kommissionen att det föreligger ett behov för medlemsstaternas behöriga myndigheter att kunna bestämma de exakta mjölkkvantiteter som förts ut på marknaden i varje enskilt fall. Jag anser att ett effektivt genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken ställer krav på att dylika mängduppgifter inhämtas.

51. Detta motiveras också av *proportionalitetsprincipen*. Enligt denna princip skall en gemenskapsrättslig regel vara ägnad att uppfylla sitt syfte, utan att gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.

52. Det kan inte förnekas att genom att inte tillåta att en särskild referenskvantitet tilldelas de producenter som har salufört mjölk i strid med sitt åtagande, uppnår artikel 3a ändå sitt ursprungliga syfte, vilket är att låta de producenter som tillfälligt upphört med all försäljning enligt ett dylikt åtagande återuppta sin produktion.

20 — Se härtill generaladvokaten Jacobs undersökning av begreppet sanktion inom gemenskapsrätten, och särskilt beträffande den ibland alltför vidsträckta betydelse som begreppet förlänats, i dennes förslag till avgörande, dom av den 27 oktober 1992 i mål C-240/90, Tyskland mot kommissionen (REG 1992, s. I-5383; svensk specialutgåva, volym 13), särskilt punkt 30.

53. Den tolkning som jag föreslår synes inte strida mot proportionalitetsprincipen, eftersom bestämmandet av en särskild referenskvot, och därför även ett eventuellt avslagsbeslut, endast grundas på den kvantitet mjölk som saluförts i strid med producentens åtagande.

54. En tolkning som innebär att producenten helt frånkänns rätt till en särskild kvot trots att han endast delvis överträtt sitt åtagande, såsom föreslås av rådet, medför enligt min mening inte fördenskull ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Denna tolkning skulle i stället kunna motiveras av andra hänsyn, nämligen det aktuella avslagsbeslutets avskräckande verkan. Men i så fall skulle artikel 3a.1 andra stycket ändra karaktär och utgöra en verklig sanktion. En sådan tolkning synes mig dock inte motsvara vare sig rättssäkerhetens krav eller bestämmelsens avskräckande syfte, mot bakgrund av den oklarhet som råder i fråga om de konsekvenser som en överträdelse medför.

55. Detta ger ytterligare skäl för att begränsningen av den särskilda referenskvoten bör stå i proportion till det åsidosättande av åtagandet att avstå från saluförande som förekommit.

56. Det är inte alltid lätt att avgöra vilket system som skall tillämpas på den försumlige producenten, vilket formuleringen av den hänskjutande domstolens fråga vittnar om. Denna fråga hänför sig till vilka konsekvenser det får för producenterna om dessa måste återbetala bidraget till följd av en överträdelse av sitt åtagande, *utan att överträdelsens karaktär närmare preciseras.*

57. Det finns därför anledning att fråga sig huruvida en annan överträdelse än ett åsidosättande av själva skyldigheten att avstå från saluförande också skulle kunna medföra att någon särskild referenskvantitet inte tilldelades på motsvarande sätt. [21]

58. I domen i målet Drewes, [22] klargjorde domstolen att olika bestämmelser i förordning (EEG) nr 1307/77 [23] medförde att rätten till bidrag gick förlorad om vissa formella krav beträffande märkning och registrering av djuren inte uppfylldes, utan vilka det inte är möjligt att styrka att djuren används på avsett vis.

59. Denna dom gällde emellertid endast tillämpningen av förordning nr 1078/77, varför den inte kan användas för att avgöra vilka

21 — Ett åtagande enligt förordning nr 1078/77 omfattar sålunda inte endast en skyldighet för producenten att inte sälja mjölk eller mjölkprodukter som härrör från hans gård under den tidsperiod som åtagandet gäller, utan också exempelvis en skyldighet att inte hyra ut mjölkkobesättningen, att inte anförtro den åt annan mot ersättning eller gratis, samt att inte överlåta besättningen för annat syfte än slakt eller export.

22 — Dom av den 18 april 1989 i mål 358/87 (REG 1989, s. 891), punkt 23 ff.

23 — Kommissionens förordning av den 15 juni 1977 om tillämpningsföreskrifter för bestämmelserna om avstående från saluförande av mjölk och mjölkprodukter och för omställning av mjölkkobesättningar (EGT L 150, s. 24).

konsekvenser för beslutet att tilldela en särskild referenskvot som kan följa av att rätten till bidrag gått förlorad av andra skäl än själva saluförandet.

60. I domen i det ovannämnda målet Ecroyd gällde en av frågorna däremot just tilldelning av en särskild referenskvot när ett sådant åsidosättande ägt rum.

61. Det ifrågasattes inte att lantbrukaren i fråga verkligen hade uppfyllt den skyldighet som hans företrädare hade åtagit sig att inte saluföra någon mjölk eller några mjölkprodukter under perioden för avstående från saluförande. [24] Det var fråga om att förvärvaren av ett lantbruk underlåtit att underteckna ett åtagande att fortsätta att fullgöra företrädarens skyldigheter. Domstolen ansåg att "...[d]et får inte vara så att underlåtenheten att uppfylla en enkel formalitet, såsom [ett sådant undertecknande], medför att [lantbrukaren] utesluts från systemet för avstående från saluföring, på samma sätt som om han faktiskt inte hade iakttagit åtagandet att avstå från saluförande". [25]

62. Domstolen tillade att det kunde "konstateras att [producentens] ansökan om en särskild referenskvot inte kunde avslås med motiveringen att [han] inte skriftligen hade åtagit sig att fullgöra sin föregångares åtaganden". [26]

63. Enligt min mening bekräftar domen i målet Ecroyd antagandet att ett bevis om avstående från saluförande är tillräckligt för att motivera att en särskild referenskvot tilldelas, även om andra krav inte skulle vara uppfyllda.

64. Det faktum att de rättigheter och skyldigheter som var i fråga vid tillämpningen av den omtvistade förordningen gällde en lantbrukare som efterträtt en annan som fått delta i systemet för avstående från saluförande, hindrar inte att domstolens slutsats överförs på en situation där den berörde redan från början innehar eller gör anspråk på innehav av nämnda rättigheter och skyldigheter.

65. Såväl i det ena fallet som i det andra är den som innehar lantbruket skyldig att fullgöra skyldigheten att avstå från saluförande, och i målet Ecroyd ansågs inte en underlåtenhet från förvärvarens sida att skriftligen åta sig att fullfölja fullgörandet av de skyldigheter som företrädaren åtagit sig i samband med

24 — Punkt 49.

25 — Ibidem, punkt 50.

26 — Ibidem, punkt 51.

att verksamheten överlåtits utgöra tillräcklig grund för att återkalla bidraget och vägra att tilldela en särskild referenskvot.

66. Det skulle förvisso kunna hävdas att ett åsidosättande av en annan skyldighet än den nyss nämnda skulle kunna utgöra grund inte bara för en förlust av bidraget, utan också för vägran att tilldela en särskild referenskvot. Som exempel kan anges en överlåtelse av mjölkkobesättningen för andra syften än slakt eller export. [27]

67. Det förefaller mig ändå som om åsidosättande av denna typ av skyldigheter, vilka styrs av det system som införts genom förordning nr 1078/77 enligt vilket utbetalda belopp i sådana fall kan återkrävas, inte kan jämställas med en överträdelse av skyldigheten att avstå från saluförande. Ett bevis för att dessa skyldigheter inte fullgörs är av skäl som anförts ovan inte tillräckligt för att avgöra att en sådan avyttring av mjölk eller mjölkprodukter förekommit som ensam kan motivera en vägran att tilldela en särskild referenskvantitet.

68. Av samma skäl anser jag att antagandet att det skulle finnas ett nödvändigt samband mellan beviljande och bibehållande av bidrag för avstående från saluförande och tilldelning av en särskild referenskvantitet, vilket synes vinna stöd i domen i målet Ecroyd, bör avfärdas.

69. Ett bibehållande av bidraget skulle sålunda automatiskt medföra att det saknades grund för att avslå en begärd kvot, och omvänt skulle ett återkallande av bidraget medföra att den särskilda referenskvoten inte kunde tilldelas.

70. I själva verket synes domstolen ha bedömt underlåtenheten att fullgöra den omtvistade formalitet som gav upphov till målet Ecroyd som lika otillräcklig som grund för återkallelse av bidraget som för vägran att tilldela särskild kvot, vilket förklarar varför båda dessa åtgärder ansågs rättsenliga.

71. Enligt min mening blir resultatet inte nödvändigtvis detsamma under alla förhållanden på grund av just den målsättning som eftersträvas med artikel 3a.

72. Förutom när lantbrukarens underlåtelse att fullgöra sitt åtagande enligt förordning nr 1078/77 består i en överträdelse av skyldigheten att avstå från saluförande, medför förlusten av rätten till bidrag för avstående från saluförande inte nödvändigtvis en vägran att tilldela en särskild kvot.

73. Det bör påpekas att denna förlust utgör den otvetydiga rättsföljden, enligt det system

27 — I det förevarande fallet förefaller det som om ett påstående av denna art åtminstone delvis är ursprunget till de beslut som Wilkens fört talan emot inför rätta. Jag noterar härutöver att lantbruksnämnden i Hannover åberopade överträdelse av denna skyldighet som grund för sin talan. Grunden i fråga vann bifall, vilket i likhet med övriga grunder synes ha berott på en tillämpning av bevisbörderegler.

som införts genom förordning nr 1078/77, [28] av en möjlig överträdelse av en av de många skyldigheter som systemet medför, varav en utgörs av skyldigheten att avstå från saluförande.

74. Den ordning som införts genom artikel 3a har ett annat syfte än att garantera en effektiv tillämpning av det nyss nämnda systemet. Artikeln kan inte vara avsedd att tillgodose andra syften än att låta de producenter som tillfälligt upphört att saluföra sina produkter återuppta denna verksamhet vid utgången av den lagstadgade tidsperioden, i enlighet med den omtvistade förordningen. Att till en vägran att tilldela bidrag också lägga en vägran att tilldela en särskild kvot, trots att inget saluförande konstaterats, skulle utgöra ett försök till utfyllnad av bestämmelsen i artikel 3a.1 andra stycket i strid med detta syfte. Man skulle sålunda beröva den producent som fullgjort sin skyldighet att avstå från saluförande rätten att återuppta produktionen av skäl som inte har direkt samband med minskningen av överskottet.

75. Det synes mig också rimligt att hävda att en vägran att tilldela en särskild referenskvot endast kan grundas på att rätten till bidrag för avstående från saluförande förverkats om förverkandet självt följer av klar och tydlig överträdelse av skyldigheten att avstå från saluförande.

28 — I domen i det ovannämnda målet Jensen sägs att "... de aktuella bestämmelsernas lydelse [särskilt i förordning nr 1078/77] *visar klart och tydligt att om de skyldigheter som följer av bidragssystemet inte fullgörs* skall de bidrag som utgått återbetalas..." (punkt 27, min kursivering).

76. Beträffande det förevarande målet kan konstateras att handlingarna i målet inte ger någon tydlig bild av de omständigheter som anförs mot Wilkens av behöriga nationella myndigheter och som givit upphov till återkallelsen av bidraget för avstående från saluförande och sålunda även till vägran att tilldela en särskild kvot.

77. Den hänskjutande domstolen framhåller att det inte framgår av det överklagade avgörandet att sökanden har åsidosatt förbudet att producera mjölk samt att lantbruksnämnden i Hannover inte heller hävdar att så är fallet. [29] Wilkens hävdar att han inte anklagats för att fortsätta att producera mjölk under omställningsperioden. [30] Enligt rådet har Wilkens tvärtom inte visat att han fullgjort skyldigheten att inte avyttra mjölkprodukter under denna tidsperiod. [31]

78. Enligt den hänskjutande domstolen har lantbruksnämnden i Hannover motiverat sitt återtagande av det tillfälliga intyget om att villkoren för tilldelande av en särskild kvot var uppfyllda med hänvisning till att bidraget för avstående från saluförande återkallats. [32]

29 — Avsnitt II.3 i den franska översättningen av beslutet om hänskjutande.

30 — Punkt 1.1 i Wilkens skriftliga yttrande.

31 — Punkt 6.2 i rådets skriftliga yttrande.

32 — Avsnitt I.4 i den franska översättningen av beslutet om hänskjutande.

79. Enligt min uppfattning ankommer det inte på domstolen att undersöka de omständigheter som utgjorde grund för återkallelse av bidraget eller för vägran att tilldela sökanden en särskild kvot.

80. Det åligger den domstol där tvisten är anhängig att, med tillämpning av de rättsregler som ifrågavarande nationella rättssystem innehåller, efterforska och identifiera de omständigheter som kan antingen visa eller vederlägga huruvida Wilkens överträtt sin skyldighet att avstå från saluförande, samt i förekommande fall bestämma den exakta omfattningen av denna överträdelse, för att därigenom kunna avgöra om en vägran att tilldela en särskild referenskvantitet är rättsenlig, med hänsyn tagen till den vägledning som jag föreslår att domstolen ger i frågan.

Förslag till avgörande

81. Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår jag att domstolen besvarar de av Bundesverwaltungsgericht ställda frågorna på följande sätt:

1) Artikel 3a.1 andra stycket i rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter i dess lydelse enligt förordning (EEG) nr 1639/91 skall tolkas på så sätt att den utgör hinder för att en preliminär, särskild referenskvantitet tilldelas en producent beträffande vilken har beslutats att han inte har rätt till ersättning för att avstå från att saluföra sina produkter eller för att genomföra en omställning eller att han skall återbetala denna ersättning, om beslutet grundas på att producenten har åsidosatt sina åtaganden enligt rådets förordning (EEG) nr 1078/77 av den 17 maj 1977 om införande av ett bidragssystem för avstående från saluförande av mjölk och mjölkprodukter och för omställning av mjölkkobesättningar.

2) Vid prövningen av den andra frågan har inte några omständigheter framkommit som skulle kunna påverka giltigheten av artikel 3a.1 andra stycket i förordning (EEG) nr 857/84.