FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS
fremsat den 27. april 1989 *

Høje Domstol.

1. Domstolen er i denne sag blevet anmodet om at fortolke fællesskabslovgivningen om mælkekvoter under en retssag mellem en forpagter og de tyske myndigheder. Sagen drejer sig om anvendelse over for forpagteren af ordningen om godtgørelse for endelig opgivelse af mælkeproduktionen (»opgivelsesordningen«). De spørgsmål, som den nationale ret har forelagt, og som angår fortolkningen af udtrykket »bedrift« og konsekvenserne af en forpagtningsaftales ophør for den fortsatte udnyttelse af kvoten, kan ganske vist synes tørre og tekniske, men de underliggende problemer har en vis betydning for både bortforpagtere og forpagteres interesse i kvoterne og deres retlige karakter.

De relevante lovbestemmelser

2. For at forstå de spørgsmål, som den nationale ret har forelagt og de bagvedliggende problemer skal jeg først gennemgå de relevante fællesskabsretlige og nationale lovbestemmelser.

3. Som bekendt blev der med henblik på en reduktion af de strukturelle mælkeoverskud ved Rådets forordning nr. 856/84 (EFT 1984, L 90, s. 10) vedtaget en ændring af forordning nr. 804/88 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, idet der herved indførtes en tillægsafgift ved siden af medansvarsafgiften, som opkræves af de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, der overskrider en referencemængde (eller kvote), der skulle fastsættes. De almindelige regler for anvendelsen af denne afgiftsordning indeholdes i Rådets forordning nr. 857/84 (EFT 1984, L 90, s. 13) med senere ændringer, og gennemførelsesforanstaltningerne fremgår af Kommissionens forordning nr. 1371/84 (EFT 1984, L 132, s. 11) med senere ændringer.

4. Ifølge artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 857/84 kan medlemsstaterne med henblik på omstrukturering af mælkeproduktionen yde de producenter, som forpligter sig til definitivt at opgive mælkeproduktionen, en godtgørelse. I henhold til artikel 4, stk. 2, skal de referencemængder, der således frigøres, om nødvendigt tillægges den nationale reserve for at blive tildelt producenter i visse særlige tilfælde.

5. Artikel 7 i forordning nr. 857/84, som ændret ved Rådets forordning nr, 590/85 (EFT 1985, L 90, s. 13), vedrører overfør-

* Originalsprog: engelsk.

sel af referencemængder i forbindelse med ændring af ejendoms- eller besiddelsesforholdene vedrørende bedrifterne. Artikel 7, stk. 1, lyder således:

»I tilfælde af salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv af en bedrift overføres den tilsvarende referencemængde helt eller delvis til køberen, forpagteren eller arvingen ifølge betingelser, der skal fastsættes.«

Artikel 7, stk. 4, lyder således:

»Ved en forpagtningskontrakts udløb uden adkomst for den nye forpagter til at videreføre forpagtningen på samme betingelser kan medlemsstaterne bestemme, at den referencemængde, der svarer til den bedrift, der er omfattet af forpagtningskontrakten, helt eller delvis stilles til rådighed for den afgående forpagter, hvis denne ønsker at fortsætte mælkeproduktionen.«

6. I artikel 12 i forordning nr. 857/84 defineres visse udtryk. Under litra c) defineres »producent« som værende

»landmand, fysisk eller juridisk person eller sammenslutning af fysiske eller juridiske personer, hvis bedrift ligger på Fællesskabets geografiske område, og:

— som sælger mælk eller andre mejeriprodukter direkte til forbrugeren,

— og/eller som leverer til opkøberen«.

Under litra d) defineres »bedrift« som:

»samling af produktionsenheder, hvis drift ledes af producenten, og som ligger på Fællesskabets geografiske område«.

7. I forordning nr. 1371/84 fastsættes gennemførelsesbestemmelserne til ordningen og navnlig vilkårene for overførsel af referencemængder i forbindelse med ændringer af ejendoms- eller besiddelsesforholdene vedrørende bedrifterne. I forordningens artikel 5, nr. 1, bestemmes følgende:

»Ved salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv af en bedrift som helhed overføres den tilsvarende referencemængde til den producent, som overtager bedriften.«

Ifølge artikel 5, nr. 2, sker der en forholdsmæssig overførsel af kvoten i tilfælde af delvis overdragelse af en bedrift. I artikel 5, stk. 3, fastsættes følgende:

»Bestemmelserne i nr. 1 og 2 anvendes for andre tilfælde af overdragelse, som ifølge de forskellige nationale bestemmelser har tilsvarende retsvirkning for producenterne.«

Artikel 5, nr. 4, der blev indført ved forordning nr. 1043/85 (EFT 1985, L 112, s. 18),

vedrører tilfælde, hvor en medlemsstat har anvendt hjemmelen i artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84 til at tillade forpagteren helt eller delvist at bibeholde kvoten ved udløbet af aftalen; bestemmelsens indhold er i korthed, at den kvote, der overlades til forpagteren efter udløbet af forpagtningsaftalen, ikke må være større end den referencemængde, som han rådede over inden aftalens udløb.

8. Til gennemførelse af tillægsafgiften har Forbundsrepublikken Tyskland vedtaget lov af 17. juli 1984 om godtgørelse for indstilling af mælkeproduktionen til levering til markedet (Gesetz über die Gewährung einer Vergütung für die Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt) (BGBl. I, s. 942) og en gennemførelsesanordning af 20. juli 1984 (BGBl. I, s. 1023) (disse bestemmelser benævnes herefter »den tyske opgivelsesordning«). I henhold til §3 i gennemførelsesanordningen skal den, som ansøger om godtgørelse, og som skal være producent som defineret i artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84, forpligte sig til definitivt at opgive mælkeproduktionen inden for en frist på seks måneder efter tildelingen af godtgørelsen. I henhold til artikel 3, stk. 2, i samme anordning skal han i øvrigt, når han er forpagter af en »bedrift«, som defineret i artikel 12, litra d), i forordning nr. 854/84, fremlægge et skriftligt samtykke fra bortforpagteren.

Faktiske omstændigheder og spørgsmål

9. Det fremgår af forelæggelseskendelsen og af sagens akter, at sagsøgeren i hovedsagen, Hubert Wachauf var forpagter af en landbrugsbedrift ifølge en forpagtningsaftale, som oprindeligt blev indgået i 1959 mellem hans forældre og ejeren af gården, prinsesse zu Sayn-Wittgenstein. Bortforpagteren havde ikke tidligere forud for bortforpagtningen anvendt gården til mælkeproduktion, og forpagtningsaftalen indeholdt heller ikke et krav om mælkeproduktion. Wachauf var mælkeproducent, og samtlige de driftsmidler, der hører til en malkebedrift, f.eks. malkekvæg og malkemaskiner, var blevet anskaffet af ham og tilhørte ham.

10. Wachaufs forpagtningsaftale udløb den 31. januar 1983, og efter at bortforpagteren havde afslået en forlængelse af aftalen, hvilket blev stadfæstet af en ret, der er kompetent i landbrugssager, forlod Wachauf gården i begyndelsen af 1985. I mellemtiden var tillægsafgiftsordningen blevet indført ved Rådets forordning nr. 856/84 med virkning fra 2. april 1984, og Wachauf havde fået tildelt en vis referencemængde. Han indgav en ansøgning om godtgørelse for definitiv opgivelse af mælkeproduktionen i henhold til den tidligere nævnte tyske lovgivning, idet han vedlagde bortforpagterens skriftlige samtykke. Sidstnævnte har derefter trukket dette samtykke tilbage med den begrundelse, at hun ikke havde forstået, at konsekvenserne af Wachauf's anvendelse af ordningen medførte, at der ikke længere var knyttet nogen mælkekvote til gården. De tyske myndigheder, her Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, har derefter ved afgørelse af 14. september 1984 tilbagekaldt deres første afgørelse om godkendelse af Wachaufs ansøgning. Efter at Wachauf forlod gården, er jorderne blevet bortforpagtet til seks forskellige forpagtere, og den tilsvarende kvote er blevet fordelt imellem dem.

11. Wachauf anlagde sag til prøvelse af afgørelsen om ikke at tildele ham en godtgørelse. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, der behandler sagen, har i forelæggelseskendelsen udtalt, at den finder det tvivlsomt, om sagsøgeren faktisk var forpagter af en »bedrift«, som defineret i artikel 12, litra d), i forordning nr. 857/84, idet gården ved forpagtningsaftalens indgåelse ikke var særligt egnet eller udstyret til mælkeproduktion, og det driftsinventar, som havde gjort den egnet hertil, var blevet indkøbt af forpagteren og derfor tilhører ham og ikke bortforpagteren. Såfremt man alligevel skal anse et sådan landbrug som »bedrift«, således at bortforpagterens samtykke er nødvendig, er den forelæggende ret af den opfattelse, at det er tvivlsomt, om den nationale godtgørelsesordnings krav om samtykke er i overensstemmelse med den tyske forfatning. Retten mener ikke, at der principielt er nogen objektiv grund til at behandle producenter forskelligt, alt efter om de er ejere eller forpagtere. Retten anfører videre, at hvis fællesskabslovgivningen kræver, at kvoten overføres til ejeren ved aftalens udløb samtidig med jorden, kan kravet om samtykke sagligt set være begrundet i en beskyttelse af ejerens berettigede interesser. Den nationale ret er dog i tvivl om, hvorvidt fællesskabsforskrifterne skal fortolkes således, at de i et tilfælde som det foreliggende kræver tilbagegivelse af kvoten til ejeren, hvorved forpagteren fratages resultatet af sit arbejde, hvilket er det samme som en forfatningsstridig ekspropriation uden erstatning.

12. Efter Verwaltungsgericht's opfattelse giver definitionen af udtrykket »bedrift« og ordningen om overførsel af kvoter anledning til tvivl, hvorfor den har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

1) Er en samling produktionsenheder inden for landbruget, hvortil der hverken hører malkekøer eller de tekniske installationer (f.eks. malkemaskiner), der udelukkende er nødvendige ved mælkeproduktion, en bedrift, således som dette udtryk forstås i artikel 12, litra d), i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984?

2) Har tilbagegivelsen af den forpagtede ejendom ved forpagtningens ophør samme retsvirkninger som de tilfælde, der omhandles i artikel 5, nr. 3, i Kommissionens forordning nr. 1371/84 af 16. maj 1984, såfremt den forpagtede ejendom er en landbrugsejendom uden malkekøer og uden de installationer (f.eks. malkemaskiner), der udelukkende er nødvendige ved mælkeproduktion, og såfremt forpagteren ikke i henhold til forpagtningsaftalen var forpligtet til at producere mælk?

Spørgsmålenes formulering

13. Det følger af sagens faktiske omstændigheder og den forelæggende rets ovenfor anførte overvejelser, at retten i det væsentlige ønsker at få oplyst, om et bortforpagtet landbrug af en bestemt type, nemlig et landbrug, som er bortforpagtet før indførelsen af mælkekvoter, og som ikke var særligt egnet, indrettet eller bestemt til mælkeproduk-

tion ved bortforpagtningen, er omfattet af definitionen af en »bedrift« i forordning nr. 857/84. Den forelæggende ret ønsker derudover at vide, om en til et sådant landbrug knyttet referencemængde i medfør af artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 1371/84 skal overføres til ejeren eller til næste forpagter ved aftalens udløb.

14. Efter min opfattelse er Verwaltungsgericht's spørgsmål formuleret unødvendigt bredt i forhold til løsningen af de nævnte problemer. Jeg skal derfor foreslå, at spørgsmålene omformuleres til følgende snævrere og mere konkrete ordlyd:

»1) Er en landbrugsproduktionsenhed, der er forpagtet i henhold til en aftale indgået før ikrafttrædelsen af Rådets forordning nr. 856/84 omfattet af definitionen af 'bedrift' i artikel 12, litra d) i Rådets forordning nr. 857/84, selv om produktionsenheden, da den blev bortforpagtet, hverken var forsynet med malkekøer eller teknisk udstyr (f.eks. malkemaskiner), som er nødvendig ved mælkeproduktionen, og forpagteren ikke i henhold til forpagtningsaftalen var forpligtet til at producere mælk?

2) Skal artikel 5, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 1371/84 fortolkes således, at tilbagegivelsen af en bortforpagtet landbrugsproduktionsenhed ved udløbet af en forpagtningsaftale, der blev indgået før ikrafttrædelsen af Rådets forordning nr. 856/84, er en disposition med 'tilsvarende retsvirkning' i denne bestemmelses forstand, selv om produktionsenheden, da den blev bortforpagtet, hverken var forsynet med malkekøer eller teknisk udstyr (f.eks. malkemaskiner), som er nødvendig ved malkeproduktion, og forpagteren ikke i henhold til forpagtningsaftalen var forpligtet til at producere mælk?«

Første spørgsmål

15. Første spørgsmål skal efter min opfattelse besvares bekræftende. Definitionen af »bedrift« er meget bred, nemlig »samling af produktionsenheder, hvis drift ledes af producenten, og som ligger på Fællesskabets geografiske område«. Definitionen indeholder en henvisning til begrebet »producent«, der er defineret i artikel 12, litra c), som en person, hvis bedrift ligger på Fællesskabets geografiske område, og som »sælger mælk eller andre mejeriprodukter direkte til forbrugeren og/eller som leverer til opkøberen«; dette viser, at et landbrug for at være omfattet af definitionen faktisk skal anvendes til mælkeproduktion. Uden en sådan produktion er der naturligvis ikke nogen referencemængde at udnytte. Definitionens ordlyd udelukker dog ikke på nogen måde et forpagtet landbrug, således som beskrevet i første spørgsmål.

16. Ydermere — som understreget af Det Forenede Kongerige i det skriftlige indlæg — er definitionen af begrebet »bedrift« i artikel 12 i forordning nr. 857/84 relevant for anvendelsen af reglerne om overførsel af referencemængder, som indeholdes i artikel 7 i samme forordning og artikel 5 i forordning nr. 1371/84; definitionen er således i fællesskabsretlig sammenhæng relevant for anvendelsen af fællesskabsreglerne. Det første spørgsmål drejer sig derfor i realiteten

om det samme som det andet spørgsmål, nemlig om forpagteren af et landbrug, som — da forpagtningsaftalen blev indgået — ikke var særlig udstyret eller egnet til mælkeproduktion, har forpagtet et landbrug, som er underkastet reglerne om overførsel af referencemængder. Der er ikke, som jeg skal påvise i det følgende, nogen grund til, at overdragelsesreglerne ikke skulle være anvendelige på et sådant landbrug, hvorfor der er tale om en »bedrift« som omhandlet i artikel 12, litra d).

17. Jeg har endnu en bemærkning til definitionen af udtrykket »bedrift«. Både Bundesamt, Kommissionen og den britiske regering har i deres skriftlige og mundtlige indlæg udtrykt en vis bekymring over den forelæggende rets overvejelser, som synes at skulle forstås derhen, at ethvert landbrug for at kunne anses som en »bedrift« jfr. artikel 12, litra d), skal være indrettet til mælkeproduktion og umiddelbart og udelukkende være anvendt dertil, eller i forpagningsaftalen udtrykkeligt være bestemt til en sådan umiddelbar og udelukkende benyttelse. I indlæggene understreges det, at en sådan definition af »bedrift« udelukker et meget stort antal blandede landbrug, hvor mælkeproduktionen drives sammen med jordbrug eller en anden type landbrug. Efter min opfattelse har den forelæggende ret ikke formuleret sig helt så bredt, da den hovedsagelig behandler spørgsmålet om retsstillingen i forbindelse med bestemte forpagtede landbrug. Alligevel skal jeg for fuldstændighedens skyld tilføje, at definitionen af »bedrift« i artikel 12, litra d), i forordning nr. 857/84 ifølge dens ordlyd og formålet med bestemmelsen naturligvis omfatter en blandet bedrift, dog under den klare forudsætning, at der i bedriften faktisk produceres mælk.

Andet spørgsmål

18. Verwaltungsgericht er af den opfattelse, at tilbagegivelse ved forpagtningsaftalens udløb af et landbrug, som ved aftalens indgåelse ikke var en mælkeproduktionsbedrift, ikke kan sammenlignes med et tilfælde, hvor forpagtningen omfatter en mælkeproduktionsbedrift med en allerede tilknyttet referencemængde. I sidstnævnte tilfælde høster bortforpagteren, som allerede har oparbejdet kvoten ved eget arbejde, fortsat fordel af kvoten ved hjælp af forpagtningsafgiften, mens han i det første tilfælde tværtimod ved aftalens udløb mister enhver fordel af den kvote, han selv har »oparbejdet«, hvis der ikke findes en godtgørelsesbestemmelse. Selv om det ikke er udtrykkeligt anført i forelæggelseskendelsen, er den logiske konsekvens af Verwaltungsgericht's argumentation, at en kvote i et tilfælde som det foreliggende ikke tilbageføres til ejeren sammen med jorden, men formodentlig forbliver hos forpagteren.

19. Jeg kan ikke følge denne argumentation. Ifølge artikel 5, nr. 3, i forordning nr. 1371/84 skal der foretages en sammenligning mellem to retlige juridiske transaktioner — her indgåelsen af en forpagtningsaftale og dens udløb — for at fastslå, om disse transaktioner som sådan og uafhængig af andre overvejelser har sammenlignelige retsvirkninger for så vidt angår producenterne. Bedriftens karakter på tidspunktet for bortforpagtningen og spørgsmålet om, hvilken producent, der blandt flere mulige har det største krav på kvoten, er egentlig uden betydning for denne sammenligning. Betragtes situationen på denne måde, må retsvirkningerne af tilbagegivelse af et forpagtet gode i

alt væsentligt anses som identiske med retsvirkningerne af indgåelsen af forpagtningsaftalen, nemlig at det forpagtede gode overgår fra én part til en anden.

20. Ydermere indebærer den forelæggende rets synspunkt, såfremt det følges, en væsentlig afvigelse fra princippet om, at kvoten følger jorden ved overdragelse — et princip der er udtrykt i artikel 7 i forordning nr. 857/84 og artikel 5 i forordning nr. 1371/84; det understreges nemlig i de skriftlige indlæg fra Kommissionen, Det Forenede Kongerige og sagsøgte i hovedsagen, at det i flere medlemsstater er normal fremgangsmåde, at en forpagtning kun omfatter jorden og bygningerne, og at forpagteren selv medbringer malkekvæg og teknisk udstyr. Verwaltungsgericht's synspunkt er i øvrigt ikke forenelig med de udtrykkelige bestemmelser i lovgivningen — nemlig artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84 og artikel 5, nr. 4, i forordning nr. 1371/84 — som giver medlemsstaterne mulighed for i visse klart beskrevne tilfælde og som en undtagelse fra princippet om, at kvoten følger jorden, at bestemme, at den afgående forpagter helt eller delvis beholder kvoten, såfremt han ønsker at fortsætte mælkeproduktionen. Lægges den forelæggende rets synspunkt til grund, kan dette medføre en betragtelig forøgelse af antallet afgående forpagtere, som vil have ret til at bevare en hel eller delvis kvote uden nogen forpligtelse til at producere mælk. Jeg skal derfor foreslå, at også det andet spørgsmål besvares bekræftende.

De underliggende spørgsmål

21. Såfremt Domstolen besvarer de to forelagte præjudicielle spørgsmål bekræftende, opstår der efter den forelæggende rets opfattelse et spørgsmål om overensstemmelse med de forfatningsretlige garantier vedrørende lighed for loven og beskyttelse af ejendomsretten i forbindelse med to regler, nemlig reglen om ejerens samtykke i forbindelse med forpagterens anvendelse af den tyske opgivelsesordning om producenter, der ophører, samt reglen om, at kvoten ved forpagtningsaftalens udløb tilfalder bortforpagteren sammen med jorden. Tilsyneladende beror den nationale rets overvejelser omkring overensstemmelsen med de forfatningsretlige garantier på rettens overbevisning om, at der kan forekomme tilfælde, hvor det er forpagteren og ikke bortforpagteren, som har opnået en bestemt kvote til bedriften takket være sit arbejde, og at det efter rettens opfattelse i sådanne tilfælde er urimeligt, såfremt bortforpagteren uden videre kan hindre forpagteren i at profitere af en opgivelsesordning, som for producenter, og således sikre sig selv fordelen ved en kvote ved forpagtningsaftalens udløb uden hensyntagen til forpagteren.

22. Jeg er enig i den forelæggende rets opfattelse, at der sagtens kan forekomme et tilfælde, hvor det er uomgængeligt nødvendigt at tage hensyn til forpagterens interesser i kvoten. Som Kommissionen anfører i sit skriftlige indlæg, er fællesskabslovgivningen for det meste tavs om bortforpagterens og forpagterens respektive interesser og overlader det til medlemsstaterne at finde den nødvendige ligevægt. Det er logisk at overlade dette hverv til de nationale myndigheder under hensyn til på den ene side forskellene i de retlige ordninger og de anvendelige nationale forskrifter og på den anden side forskellene i producenternes situation. Dette betyder dog efter min opfattelse ikke, at fællesskabsretten ikke bidrager til en løsning af problemet. I de forenede sager 201 og 202/85 Klensch/Secrétaire d'Etat (Sml. 1986, s. 3477) har Domstolen understreget, at forbuddet mod forskelsbehandling i Traktatens artikel 40, stk. 3, om-

fatter alle foranstaltninger vedrørende de fælles markedsordninger, uanset hvilken myndighed, der træffer dem, og følgelig også er bindende for medlemsstaterne, når de gennemfører en markedsordning, idet forbuddet er til hinder for vedtagelse af nationale gennemførelsesforanstaltninger, som indebærer forskelsbehandling af producenterne. Jeg er derudover af den opfattelse, at medlemsstaterne, når degennemfører fællesskabslovgivningen, også skal overholde princippet om beskyttelse af ejendomsretten — der som fastslået af Domstolen (jfr. f.eks. sag 44/79, Hauer/Land Rheinland-Pfalz, Sml. 1979, s. 3727) — er sikret i Fællesskabets retsorden i overensstemmelse med de fælles begreber i medlemsstaternes forfatninger og også er blevet knæsat i tillægsprotokollen til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Selv om Domstolens praksis indtil nu kun vedrører fællesskabslovgiverens overholdelse af ejendomsretten, må man efter min opfattelse anvende de samme principper ved medlemsstaternes gennemførelse af fællesskabsretten; det er efter min opfattelse klart, at medlemsstaterne, når de handler i henhold til beføjelser, som er givet dem i fællesskabsretten, bør være underkastet de samme forpligtelser som fællesskabslovgiveren i enhver situation, som vedrører princippet om beskyttelse af grundrettighederne.

23. Jeg vil gennemgå disse to principper og begynder med princippet om ligebehandling, som efter min opfattelse spiller en rolle i forbindelse med kravet om bortforpagterens samtykke. Som jeg har anført, overlader fællesskabslovgivningen det til medlemsstaterne at fastsætte vilkårene for deltagelse i en national ordning om godtgørelse til producenter, som definitivt opgiver mælkeproduktionen, jfr. artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 857/84. Jeg har principielt intet at indvende mod en regel om, at en ejer skal give samtykke til forpagterens deltagelse i en sådan ordning, da konsekvensen af forpagterens deltagelse, er, at bedriften definitivt taber mælkekvoten. Såfremt en medlemsstats myndigheder giver ejeren en ubegrænset vetoret, kan der samtidig i visse tilfælde være tale om en tilsidesættelse af princippet om ligebehandling, fordi den samme regel så bliver anvendt over for alle forpagtere uanset deres konkrete situation og især uanset deres bidrag til kvotens opnåelse. En sådan tilsidesættelse kan f. eks. forekomme, når en forpagter ønsker at opgive mælkeproduktionen i løbet af forpagtningsforholdet, og han ser sig så udelukket fra opgivelsesordningen på grund af manglende samtykke fra bortforpagteren, selv om det er forpagteren og ikke bortforpagteren, som har opnået kvoten til bedriften ved sit arbejde. I et sådant tilfælde kan kravet om ejerens samtykke være i strid med princippet om ligebehandling.

24. For det andet er det efter min opfattelse klart, at princippet om overholdelse af den private ejendomsret altid skal iagttages ved gennemførelsen af mælkekvotelovgivningen. Generaladvokat Capotorti har i den gennemgang af princippet, som han har foretaget i sit forslag til afgørelse i sagen Hauer, fremført den opfattelse, at ekspropriationsforanstaltninger medfører en erstatningsforpligtelse, når to kriterier er opfyldt: Nemlig

når foranstaltningen fører til, at ekspropriationsgenstanden ikke længere har nævneværdig økonomisk værdi og når ekspropriationen er endegyldig (Sml. 1979, s. 3752-3765, navnlig s. 3757-3762). Denne analyse kan efter min opfattelse anvendes på det immaterielle gode, som en mælkekvote er, idet denne med god ret kan siges at have en egen økonomisk værdi; i overensstemmelse med denne analyse kan der, mener jeg, meget vel forekomme tilfælde, hvor det forhold, at forpagteren definitivt mister udnyttelsen af kvoten og dens værdi ved forpagtningsaftalens udløb, kan anses som en ekspropriationsforanstaltning.

25. Både Kommissionen og den britiske regering har i deres skriftlige indlæg i sagen gjort gældende, at en kvote ikke er andet end en markedsreguleringsmekanisme, der ikke kan anses som et immaterielt formuegode, der giver anledning til ejendomsrettigheder. Selv om denne opfattelse eventuelt svarer til hensigterne bag fællesskabslovgivningen, svarer den efter min opfattelse ikke til de økonomiske realiteter. Ser man på en kvotes karakter fra et producentsynspunkt, er det klart, at den i realiteten udgør en slags tilladelse til at producere en vis mængde (mælk) til en mere eller mindre garanteret pris uden at risikere sanktioner (tillægsafgiften). I et marked, der er blevet nærmest lammet ved indførelsen af kvoterne, har en sådan »tilladelse« nødvendigvis en økonomisk værdi. Værdien viser sig først og fremmest ved en forhøjelse af mælkeproduktionsbedrifternes forpagtningsværdi og ejendomsværdi. At en kvote imidlertid kan have en værdi også i sig selv, viser sig ved den »kvoteudlejning«, dvs. midlertidig overførsel fra en producent til en anden af en uudnyttet kvote uden tilknyttede jorder, som er tilladt i henhold til artikel 5 c, stk. 1a, i forordning nr. 804/68 som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2998/87 (EFT 1987, L 285, s. 1). Det følger også — dog mere indirekte — af artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84, der kan betragtes som en bestemmelse, der beskytter forpagterens interesser i den økonomiske værdi, som kvoten repræsenterer.

26. Fællesskabslovgivningen har ikke løst spørgsmålet om ejendomsretten til en kvote, måske fordi man ikke har fundet det ønskeligt — af frygt for at skabe et marked for kvoter — at anerkende selve det, at en kvote kan være ejet. Problemet er ikke nemt at løse. På den ene side tyder det forhold, at overdragelsesreglerne principielt medfører, at kvoten følger jorden, på, at kvoten er knyttet til jorden, og at den således tilhører ejeren af jorden. På den anden side viser artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84 og den nylige tilladelse til »kvoteudlejning«, at tilknytningen til jorden ikke er absolut. Ydermere bliver kvoterne ikke tildelt en bedrift men en person, den enkelte producent, som naturligvis kan være forpagter, på grundlag af denne produktion i løbet af et givet referenceår. Disse overvejelser fører efter min mening til, at såvel ejeren som forpagteren kan have en ejendomsret til kvoten.

27. Såfremt den ovenstående analyse er korrekt, kan der forekomme tilfælde, hvor det forhold, at en medlemsstat ikke har indført en økonomisk godtgørelse, indebærer en overtrædelse af princippet om overholdelse af ejendomsretten. En sådan erstatning

skal normalt betales af ejeren som kompensation for erhvervelsen af kvotens værdi, idet erhvervelsen ellers kan anses for en slags »uberettiget berigelse«.

28. Lad mig tilføje, at der efter min opfattelse ikke kan henvises til, at artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84 allerede indeholder bestemmelser, som i tilstrækkeligt omfang tager hensyn til forpagterens interesser i kvoten. Anvendelsen af artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84 er fakultativ, og såfremt en medlemsstat vælger ikke at gøre brug af denne bestemmelse, skal de almindelige regler om overdragelse anvendes, hvorefter forpagteren mister såvel brugen af kvoten som dens værdi. Under alle omstændigheder omhandler artikel 7, stk. 4, kun den forpagter, som forlader bedriften, og som ønsker helt eller delvis at bevare kvoten for at kunne fortsætte mælkeproduktionen andetsteds. Bestemmelsen omhandler ikke det tilfælde, at en afgående forpagter ønsker at opgive mælkeproduktionen med henblik f. eks. på pensionering eller anden beskæftigelse.

29. Det er tilsyneladende ikke muligt at støtte sig til de nationale lovgivninger om landbrugsbedrifter for at sikre en rimelig hensyntagen til forpagtere. Ganske vist giver lovgivningen i visse medlemslande forpagtere af landbrugsejendomme en høj grad af sikkerhed i forbindelse med forpagtningsforholdet. Men en sådan beskyttelse er ikke generel. Kommissionens befuldmægtigede har nemlig under den mundtlige forhandling bekræftet, at artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84 netop er blevet indført af hensyn til visse landbrugsforpagteres situation i Forbundsrepublikken Tyskland. I øvrigt er der i visse medlemsstaters lovgivning vedrørende landbrugsbedrifter bestemmelser om, at en forpagter skal holdes skadesløs ved forpagtningsaftalens udløb for de forbedringer, han har gennemført, men man kan alligevel betvivle, at en sådan lovgivning nødvendigvis omfatter skadesløsholdelse for værdien af en kvote (for så vidt angår situationen i Frankrig, se Lorvellec: »Le régime juridique des transferts de quotas laitiers«, *Revue du droit rural* nr. 157, november 1987, s. 409-417). Dette anskueliggøres især derved, at man i Det Forenede Kongerige, hvis lovgivning vedrørende landbrugsbedrifter både indeholder en høj grad af sikkerhed omkring forpagtningsforholdet og regler om erstatning til forpagteren for forbedringer, har fundet det nødvendigt at indføre en særlig ordning, som pålægger ejere at betale erstatning for kvoterne til visse forpagtere ved forpagtningsaftalernes udløb (Agricultural Act 1986, Sections 13 og 14 og Schedules 1 og 2).

30. Det påhviler naturligvis den nationale ret i det konkrete tilfælde at afgøre, om og i hvilket omfang der skal tages hensyn til forpagterens interesser i kvoten. Efter min opfattelse bør Domstolen ikke inden for rammerne af denne sag forsøge at præcisere, hvilken slags forhold de nationale retter bør tage i betragtning; det må være tilstrækkeligt, at Domstolen i denne sammenhæng i generelle vendinger henviser til pligten til at anvende principperne om ligebehandling og overholdelsen af den private ejendomsret.

Sammenfatning

31. Jeg er derfor af den opfattelse, at de spørgsmål, som den nationale ret har forelagt, bør besvares således:

»1) Definitionen af 'bedrift' i artikel 12, litra d), i Rådets forordning nr. 857/84 omfatter en produktionsenhed inden for landbruget, der er forpagtet i henhold til en aftale indgået før ikrafttrædelsen af forordning nr. 856/84, selv om denne produktionsenhed, da den blev bortforpagtet, hverken var forsynet med malkekøer eller med teknisk udstyr (f. eks. malkemaskiner), som er nødvendige ved mælkeproduktion, og forpagteren ikke i henhold til forpagtningsaftale var forpligtet til at producere mælk.

2) Artikel 5, nr. 3, i Kommissionens forordning nr. 1371/84 skal fortolkes således, at tilbagegivelsen af en bortforpagtet produktionsenhed inden for landbruget ved ophøret af en forpagtningsaftale, der blev indgået før ikrafttrædelsen af Rådets forordning nr. 856/84, er en disposition med 'tilsvarende retsvirkning' i denne bestemmelses forstand, selv om denne produktionsenhed, da den blev bortforpagtet, hverken var forsynet med malkekøer eller med tekniske installationer (f. eks. malkemaskiner), der alene finder anvendelse ved mælkeproduktion, og forpagteren ikke i henhold til forpagtningsaftale var forpligtet til at producere mælk.

3) Forbuddet mod forskelsbehandling i EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, er til hinder for, at en medlemsstat pålægger en forpagter at indhente samtykke fra ejeren som betingelse for at blive omfattet af en ordning vedrørende definitiv opgivelse af mælkeproduktionen som indført i henhold til artikel 4, stk. 1, i Rådets forordning nr. 857/84, såfremt en sådan betingelse under hensyn til forpagterens særlige stilling medfører forskelsbehandling mellem producenterne.

4) Den principielle beskyttelse af ejendomsretten i henhold til Fællesskabets retsorden indebærer, at medlemsstaterne skal drage omsorg for, at ejeren yder en økonomisk godtgørelse til en forpagter, der ved ophøret af forpagtningen vedrørende bedriften fortaber retten til at udnytte kvoten, såfremt det under hensyn til forpagterens særlige situation må antages, at princippet om ejendomsrettens beskyttelse vil blive krænket, hvis der ikke kan ydes erstatning«.