FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 21. maj 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

A — Faktiske omstændigheder

1. Finanzgericht Hamburg's anmodning om en præjudiciel afgørelse, som vi behandler i dag, drejer sig om gyldigheden af en passus i artikel 3a 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 [1]. Som bekendt har fællesskabslovgiver som følge af Mulder- [2] og Von Deetzen- [3] dommene indføjet denne artikel i forordningen om tillægsafgiften, der forud herfor var blevet indført for at mindske de strukturelle overskud på markedet for mejeriprodukter [4], for at tage hensyn til den særlige situation, som de landmænd befandt sig i, der opfyldte en ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelse efter forordning (EØF) nr. 1078/77 [5] i det referenceår, der var afgørende for de afgiftsfrie mængder.

2. Artikel 3a i forordning nr. 857/84, som i den oprindelige version [6] er grundlaget for det præjudicielle spørgsmål, indeholder for så vidt angår tildeling af de »specifikke« referencemængder, der er forudset i bestemmelsen, en række betingelser og begrænsninger, hvoraf nogle allerede har været behandlet af Domstolen. I den foreliggende sag ønsker Finanzgericht Hamburg oplyst, om artikel 3a, stk. 1, andet led, er gyldig. I henhold til denne bestemmelse kan en specifik referencemængde kun tildeles en producent,

»som ikke har fået tildelt en referencemængde ... eller hvor der er tale om, at præmien er blevet overdraget, i henhold til artikel 2 i nærværende forordning«.

3. Udtrykket »hvor der er tale om, at præmien er blevet overdraget« henviser til artikel 6 i forordning nr. 1078/77 og artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, andet led, i forordning nr. 857/84. Hvad angår artikel 6 i forordning nr. 1078/77 regulerer denne den mulighed, som en landmand, der har overtaget en bedrift eller en del heraf, har for fortsat at opfylde de ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelser, som den tidligere ejer har indgået. Artiklen har følgende ordlyd:

»1. Enhver, der overtager en landbrugsbedrift, kan skriftligt påtage sig fortsat at

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT L 90, s. 13.

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

3 — Dom afsagt samme dag, sag 170/86, Sml. s. 2355.

4 — Ved Rådets forordning (EØF) nr. 764/89 af 20.3.1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 om almindelige regler for anvendelse af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 84, s. 2).

5 — 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).

6 — Artiklen er i mellemtiden ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1639/91 af 13.6.1991 (EFT L 150, s. 35). Disse ændringer vedrører dog ikke den anfægtede passus (jf. nedenfor, punkt 21 ff.).

opfylde de forpligtelser, som hans forgænger har indgået.

I dette tilfælde bevarer sidstnævnte retten til de allerede erlagte beløb, og resten udbetales til hans efterfølger.

I modsat fald tilbagebetales de allerede udbetalte beløb af forgængeren.

2. Såfremt kun en del af bedriften afstås, bevarer ansøgeren sin ret til præmien, hvis den person, til hvem afståelsen finder sted, skriftligt påtager sig fortsat at opfylde de forpligtelser, som hans forgænger har indgået. I modsat fald tilbagebetales en del af de allerede udbetalte beløb af forgængeren, beregnet i forhold til det afståede foderafgrødeareal.«

4. Artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, drejer sig om følgerne ved tildeling af en specifik referencemængde af, at producenten (inden for rammerne af den ovennævnte bestemmelse) har overdraget en del af sin bedrift i løbet af ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden.

5. I et sådant tilfælde:

»— er overdragerens særlige referencemængde som fastsat ovenfor lig med 60% af den mængde, for hvilken han har bevaret retten til præmie

— er overtagerens særlige referencemængde som fastsat ovenfor lig med 60% af den mængde, for hvilken der er erhvervet ret til præmie«.

6. De faktiske omstændigheder, som er udgangspunktet for anmodningen om en præjudiciel afgørelse, skal ses på baggrund af disse bestemmelser.

7. Sagsøgeren i hovedsagen producerede i løbet af det af Forbundsrepublikken Tyskland valgte referenceår (1983) mælk på grundlag af visse arealer, som han drev. Han fik derfor i henhold til artikel 2 i forordning nr. 857/84 i 1984 tildelt en referencemængde på 183 816 kg. Da han den 23. marts 1984 havde købt yderligere et landbrugsmæssigt nytteareal på 2,5 ha, ansøgte han om forhøjelse af denne mængde for så vidt angår det erhvervede areal, netop under henvisning til artikel 3a i forordning nr. 857/84. Det erhvervede areal var oprindeligt en del af en bedrift med et landbrugsmæssigt nytteareal på 16,83 ha, hvorpå der i 1980 var blevet holdt 14 malkekøer. Ejeren havde indstillet mælkeproduktionen den 10. januar 1981 i fire år til opfyldelse af en forpligtelse, som han havde påtaget sig efter forordning nr. 1078/77. Sagsøgeren overtog denne forpligtelse for så vidt angår det erhvervede areal.

8. Efter udstedelsen af forordning nr. 764/89 tildelte Landwirtschaftskammer Hannover sagsøgeren en midlertidig specifik referencemængde på 60% af den mængde mælk, som efter Landwirtschaftskammer's opfattelse var overgået til sagsøgeren med købet af arealet. På dette grundlag har det mejeri, hvortil

sagsøgeren leverer sin mælk, forhøjet dennes referencemængde med 6 820 kg til i alt 190 636 kg.

9. Hauptzollamt Lüneburg har annulleret den nye beregning af referencemængden med den begrundelse, at sagsøgeren ifølge artikel 3a, stk. 1, andet led, i forordning nr. 857/84 ikke kunne få tildelt en foreløbig specifik referencemængde, da han allerede havde fået tildelt en sådan mængde, beregnet på grundlag af hans mælkeleverancer i 1983.

10. Sagsøgeren har anlagt sag ved Finanzgericht Hamburg med henblik på annullation af denne afgørelse. Finanzgericht har derefter i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 3a, stk. 1, andet led, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 764/89, gyldig, for så vidt som en landmand, der overtager en i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 tildelt præmie, udelukkes fra at få tildelt en foreløbig specifik referencemængde, når den pågældende allerede disponerer over en referencemængde i medfør af artikel 2 i forordning (EØF) nr. 857/84?«

11. Finanzgericht henviser til de ovennævnte domme i Mulder- og Von Deetzen-sagerne og hælder til den antagelse, at spørgsmålet må besvares bekræftende; denne holdning deles ligeledes af Finanzgericht Düsseldorf, som har forelagt Domstolen et tilsvarende spørgsmål i sag C-247/91 [7].

7 — Börsch-sagen, der den 17.1.1993 er slettet af Domstolens register.

12. Jeg vil i fornødent omfang komme ind på andre detaljer vedrørende de faktiske omstændigheder og den anvendelige lovgivning i min stillingtagen til sagen nedenfor. I øvrigt skal jeg tillade mig at henvise til retsmøderapporten.

B — Stillingtagen

13. I — Behandlingen for Domstolen af det forelagte gyldighedsspørgsmål beror på en bestemt fortolkning af den passus, der skal undersøges; en fortolkning, som allerede ligger til grund for Finanzgericht Hamburg's spørgsmål og begrundelsen heraf i forelæggelseskendelsen. Ifølge denne fortolkning er landmænd, der befinder sig i samme situation som sagsøgeren, udelukket fra at få tildelt en specifik referencemængde; situationen kan beskrives således:

— Ansøgeren har i løbet af ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden i overensstemmelse med artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, hos en tredjemand erhvervet en del af en bedrift, der er pålagt en ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelse.

— Han har tillige i henhold til artikel 2 fået tildelt en referencemængde på grundlag af en *anden bedrift, der drives af ham.*

14. Selv om bestemmelsens ordlyd isoleret set også kan fortolkes således, at forbuddet mod kumulation af referencemængder *refererer til én og samme bedrift* — hvilket muligvis stiller den tvivl, der er fremført for Domstolen, om den pågældende bestemmelses gyldighed i et andet lys — fremgår det dog af opbygningen af artikel 3a, at fællesskabslovgiver har villet fremkalde de retlige

følger, som denne sag drejer sig om. Generaladvokat Jacobs har for nylig i detaljer i forslaget til afgørelse i Dowling-sagen anført, at Domstolen ikke — selv i form af en fortolkning, der er i overensstemmelse med traktaten og retsgrundsætninger på samme trin — kan sætte sig ud over fællesskabslovgivers hensigt, der objektivt og entydigt fremgår af bestemmelsen [8]. De således beskrevne rammer for fortolkningen kan følge ikke alene af bestemmelsens klare ordlyd [9], men også af dens opbygning og formål [10].

15. For så vidt angår opbygningen af artikel 3a i forordning nr. 857/84 taler følgende elementer for den anførte fortolkning.

16. Ifølge bestemmelsens stk. 2, tredje afsnit, opnår overtageren af præmien — såfremt *en del* af en bedrift overdrages i løbet af ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden — en proportional specifik referencemængde. En landmand, som har overtaget *hele* bedriften og overtaget ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelsen (og et dermed proportionalt præmiebeløb — jf. artikel 6, stk. 1, andet afsnit i forordning nr. 1078/77) før forpligtelsen er udløbet, har — som anført med rette af generaladvokat Mischo [11] — krav på den fulde specifikke referencemængde, som tilkommer denne bedrift. Dette resultat følger for mig ligeledes af at sammenholde stk. 1, andet afsnit, litra a), med stk. 2, tredje afsnit i artikel 3a.

17. En producent, som ifølge den pågældende bestemmelse overtager en præmie, ligestilles således med forgængeren for så vidt angår retten til at få tildelt en specifik referencemængde.

18. På denne baggrund er det uforståeligt, hvorfor fællesskabslovgiver kun har villet undgå kumulation med referencemængden i henhold til artikel 2 (vedrørende samme landbrugsareal) for så vidt angår den, der har fået præmien overdraget, men ikke den oprindelige producent. Det formål at udelukke en sådan kumulation forfølges i realiteten allerede for begge gruppers vedkommende med de fastsatte skæringsdatoer i bestemmelsens stk. 1. Dette gælder, uanset om man anvender bestemmelsens ordlyd i forordning nr. 764/89 eller forordning nr. 1639/91. Den første version indeholder skæringsdatoer i stk. 1, første led, og bestemmer, at et krav på tildeling af et specifik referencemængde kun består, når ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden er udløbet efter disse datoer. Ved at sammenholde første og anden betragtning til forordning nr. 764/89 fremgår det, at formålet var at sikre, at der kun blev tildelt specifikke referencemængder til sådanne landmænd, som netop ikke kunne opnå en referencemængde i henhold til artikel 2 i forordning nr. 857/84 på grund af en ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelse,

8 — Forslag til afgørelse af 8.4.1992 i sag C-85/90, Dowling, Sml. 1992 I, s. 5205, på s. 5315, punkt 10 og 15.

9 — Dom af 14.6.1990, sag 37/89, Weiser, Sml. I, s. 2395, præmis 8.

10 — Jf. ovennævnte Mulder-dom, præmis 15.

11 — Forslag til afgørelse af 15.1.1991 i sag C-314/89, Rauh, Sml. 1991 I, s. 1647, på s. 1660, punkt 14 in fine.

som var pålagt bedriften. Domstolen har i Spagl-sagen [12] fastslået, at indførelsen af en skæringsdato ikke kan kritiseres i denne sammenhæng. Formålet med og konsekvensen af skæringsdatoerne var at udelukke to grupper af landmænd fra særordningen i artikel 3a:

— de, der ikke havde leveret mælk i hele eller en del af referenceåret, og som derfor ikke kunne opnå en referencemængde i henhold til artikel 2, men hvor de manglende leverancer ikke beroede på en ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelse

og

— de, som leverede mælk i hele referenceperiode og derfor *kunne* få tildelt en referencemængde i henhold til artikel 2 eller — så meget desto mere — faktisk *har opnået* den.

19. I denne sammenhæng er det vigtigt, at, selv når den pågældende medlemsstat har valgt 1983 som referenceår og — i forbindelse med den anden mulighed i artikel 3a, stk. 1, første led — ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden udløb før udgangen af dette år, er udgangspunktet i artikel 3a, at der ikke kan tildeles en referencemængde i henhold til artikel 2, når der ikke er leveret mælk i *hele* referenceåret. I sådanne tilfælde medførte den tidligere version af artikel 3a, at der kunne tildeles en referencemængde i henhold til artikel 5, stk. 4, litra b), eller artikel 9, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1546/88 [13], der ikke forudsætter, at der har fundet leverancer eller salg sted i (hele) referenceåret [14]. En logisk følge heraf er, at referencemængderne i henhold til de to sidstnævnte bestemmelser ligeledes er anført i artikel 3a, stk. 1, andet led, og således supplerer udelukkelsesmekanismen i første led [15].

20. Det følger således, at efter opbygningen af artikel 3a i den tidligere version har skæringsdatoen i stk. 1, første led, til formål og virkning, at producenter, som for den samme landbrugsbedrift har opnået en referencemængde efter artikel 2, udelukkes. Den udelukkelsesgrund, der behandles her, har derimod til formål og konsekvens at udelukke de landmænd, som har opnået en referencemængde efter artikel 2 på grundlag af en *anden bedrift*, fra at få tildelt en specifik referencemængde.

21. Den nye version af artikel 3a (forordning nr. 1639/91), som Rådet har udstedt på grund af annullationen af bestemmelsen om skæringsdatoen og 60%-reglen i stk. 2 [16], er opbygget på en anden måde. Den indeholder en meget detaljeret ordning for en del af de

12 — Dom af 11.12.1990, sag C-189/89, Spagl, Sml. I, s. 4539, præmis 13.

13 — Kommissionens forordning af 3.6.1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12).

14 — Sammenlign med generaladvokat Jacobs' ovennævnte forslag til afgørelse af 2.10.1990 i sag C-189/89, punkt 28.

15 — Referencemængder i henhold til artikel 3, nr. 1 og 2, eller artikel 4, stk. 1, litra b) og c), medfører derimod ikke en udelukkelse af rettigheder i henhold til artikel 3a, idet der ganske enkelt finder en nedsættelse sted: jf. artikel 3a, stk. 2, andet afsnit.

16 — Jf. dommene af 11.12.1990 i ovennævnte Spagl-sag og sag C-217/89, Pastätter, Sml. I, s. 4585.

landmænd, som i den tidligere version var udelukket fra at få tildelt en specifik referencemængde på grund af skæringsdatoen. Udgangspunktet er, at alle berørte medlemsstater har valgt 1983 som referenceår [17]. Det følger heraf, at de landmænd, som på grund af deres ikke-markedsføringsforpligtelse ikke leverede mælk eller mejeriprodukter i hele referenceåret, opnår en specifik referencemængde, *hvorfra trækkes* de referencemængder, der tildeles efter artikel 5, stk. 4, litra b), eller artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1546/88 (eller, når den pågældende medlemsstat ikke anvender den sidstnævnte bestemmelse, efter artikel 2 i forordning nr. 857/84) [18].

22. Den anfægtede passus fremgår såvel af den almindelige ordning i stk. 1, første afsnit (andet led), som af undtagelsesbestemmelsen (sidste afsnit, første led), der er indført som følge af Spagl- og Pastätter-dommene. Det er her endnu tydeligere end i den gamle version af artikel 3a, at den hermed tilsigtede og opnåede udelukkelse rammer landmænd på grund af referencemængder, som de har fået tildelt som ledere af en *anden bedrift*.

23. II — *1.* Gyldighedsprøvelsen skal foretages uden hensyn til, om den således fortolkede bestemmelse (og dermed det forelagte spørgsmål) er vigtig for afgørelsen af den nationale tvist. Denne afgørelse henhører alene under den nationale ret [19]. Det er derfor uden betydning, om sagsøgeren, som Kommissionen har anført, ikke er producent i artikel 3a's forstand og allerede derfor ikke kan betragtes som berettiget til en specifik referencemængde [20]. Det er også uden betydning, om Kommissionen har ret i, at allerede artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1546/88 taler imod, at han kan få tildelt en specifik referencemængde [21]. Der er heller ingen grund til at behandle det spørgsmål, der blev drøftet under den mundtlige forhandling, om, hvilken betydning det har — i lyset af ordlyden af artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit — for det af sagsøgeren fremførte krav, at han ganske vist har overtaget forgængerens omstillingsforpligtelse, men ikke den (forholdsmæssige) præmie [22]. I forelæggelseskendelsen og dens begrundelse tages der udtrykkeligt udgangspunkt i den producent, der overtager præmien.

24. *2.* Inden for de således beskrevne rammer vil jeg først behandle spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede passus er forenelig med

17 — Jf. fjerde betragtning.

18 — Jf. stk. 2, andet afsnit, i den nye version.

19 — Jf. f.eks. dom af 23.4.1991, sag C-297/89, Ryborg, Sml. I, s. 1943, præmis 9.

20 — Kommissionen støtter dette synspunkt på, at sagsøgeren leverer mælk, fordi han til bedriften har fået tildelt en referencemængde i henhold til artikel 2 i forordning nr. 857/84. Kommissionen er af den opfattelse, at da begrebet producent i artikel 12, litra c), tredje afsnit, som affattet ved forordning nr. 764/89, ikke forudser, at producenten leverer mælk, i modsætning til definitionen i første afsnit, kan sagsøgeren ikke anses for producent med henblik på artikel 3a i forordning nr. 857/84. En passant skal jeg fremhæve, at denne opfattelse klart er i modstrid med artikel 3a, stk. 5, og syvende betragtning til forordning nr. 764/89 samt med artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, første led, i forordning nr. 1546/88, som affattet ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1033/89 af 20.4.1989 (EFT L 110, s. 27).

21 — Jeg er dog af den opfattelse, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse på den overdragelsestransaktion, som er interessant i dette tilfælde, da den kun vedrører tilfælde, hvor den oprindelige indehaver allerede havde en referencemængde.

22 — Mens artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1078/77 indebærer, at den oprindelige ansøger (der driver hele bedriften) beholder retten til præmien ved delvis overdragelse — men ikke ved overdragelse af hele bedriften — når den person, hvortil han har overdraget en del af den pågældende bedrift, forpligter sig til at opfylde forgængerens forpligtelser, bestemmes det i artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, at overtageren af en del af en bedrift har erhvervet en (delvis) ret til præmien. De deraf følgende fortolknings- og gyldighedsproblemer er forelagt Domstolen i sag C-81/91, Twijnstra, og sag C-175/91, Ahlers og Grünefeld.

princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Den pågældende passus indebærer en undtagelse fra en principiel ret til at få tildelt en specifik referencemængde, et princip, der beror på retspraksis, jf. Mulder- og Von Deetzen-dommene, og det forekommer mig rimeligt at anvende de kriterier, der fremgår af denne praksis. Det følger heraf, at en foranstaltning, der begrænser produktionen af afgiftsfri mælk, er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, når følgende betingelser er opfyldt:

— Den erhvervsdrivende er blevet tilskyndet ved en fællesskabsretsakt til at indstille markedsføringen (Mulder-dommen præmis 23 og 24).

— Det kunne ikke forudses, at (ikke-markedsførings-)forpligtelsen ville forhindre den pågældende producent i at genoptage virksomheden ved udløbet heraf (sammesteds, præmis 24 og 26).

— Den pågældende bestemmelse berører ham, netop fordi han har anvendt de muligheder, som fællesskabsordningen giver ham (sammesteds, præmis 25).

25. a) Ved en nærmere vurdering af disse kriterier viser det sig med det samme, at det første og tredje kriterium ikke rigtig kan overføres på denne sag. For så vidt angår det første kriterium (tilskyndelse ved en fællesskabsretsakt) må det medgives Kommissionen, at når der er tale om en erhverver, udgår »tilskyndelsen« til at opfylde ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelsen mindre fra fællesskabsbestemmelserne end fra erhvervelsen af arealet. For så vidt angår det tredje kriterium — årsagsforbindelsen mellem den af fællesskabsbestemmelserne betingede indstilling af mælkeproduktionen og udelukkelsen fra at kunne producere afgiftsfri mælk — mangler denne i hvert fald formelt set, når der som her er tale om, at den resterende ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode hverken helt eller delvist falder sammen med referenceåret.

26. Domstolen havde ganske vist i Mulder- og Von Deetzen-sagerne at gøre med situationer, hvor der ikke var skiftet bedriftsleder i løbet af ikke-markedsføringsperioden. Anvendelsen af de derved fastlagte principper på landmænd i sagsøgerens situation afhænger af, om det principielle udgangspunkt for denne retspraksis kan overføres på denne situation til trods for deres særlige karakteristika.

27. Dette principielle udgangspunkt kan omskrives til begrebet konsekvens i Fællesskabets adfærd. Dette betyder konkret, at Fællesskabet ikke på den ene side kan tilbyde en mulighed for ikke-markedsføring mod udbetaling af en præmie (dvs. som et af hensyn til almenvellet ønsket offer) og på den anden side gøre en accept af et sådant tilbud til udgangspunkt for en behandling, som er mere ufordelagtig end behandlingen af den erhvervsdrivende, som har undladt at gøre brug af tilbuddet og således ikke har deltaget i begrænsningen af produktionen af hensyn til almenvellet. Noget andet gælder kun, såfremt det var tilstrækkeligt forudsigeligt, at en sådan dårligere behandling ville blive resultatet, og at det pågældende offer, der skulle bringes, ville være større.

28. Disse overvejelser kan overføres på et tilfælde som det foreliggende, når ikke-

-markedsføring på den ene side er en omstændighed, der er bundet til bedriften, som erhververen således er tvunget til at tåle, selv om han ikke selv har opfyldt forpligtelsen — forud for overtagelsen — og den på den anden side er afgørende for spørgsmålet om tildeling af en referencemængde i henhold til artikel 2 i forordning nr. 857/84. Under disse omstændigheder har en efterfølgers berettigede forventning, når han har overtaget en landbrugsbedrift, der er pålagt en ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelse, de samme væsentlige karakteristika som forventningen hos en landmand, der har drevet den pågældende bedrift siden begyndelsen af ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden. Efterfølgeren kan nemlig under hensyn til forpligtelsens tilstræbte og begrænsede karakter gå ud fra, at erhvervelsen af en bedrift eller en del deraf ikke i forhold til erhvervelsen af en bedrift, der ikke er pålagt en forpligtelse, har videregående ulemper end opfyldelsen af forpligtelsen for den resterende periode. I et sådant tilfælde synes det logisk, at erhververen får samme behandling, som han ville have fået, såfremt han oprindelig selv havde opfyldt ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelsen.

29. Jeg vil nu gennemgå de to ovenfor definerede betingelser.

30. Hvad angår først forbindelsen til bedriften med ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelsen fremgår det af artikel 2, stk. 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, litra a), samt af artikel 6 i forordning nr. 1078/77, at der er tale om en forpligtelse, der påhviler bedriften. Ifølge de to førstnævnte bestemmelser forpligter producenten sig nemlig i ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden til, at

— »han ikke mod vederlag eller vederlagsfrit afstår mælk eller mejeriprodukter, der stammer fra den pågældende *bedrift*«.

31. De elementer, som i henhold til artikel 2, stk. 2, litra b), første led [som artikel 3, stk. 2, litra b), henviser til] og artikel 3, stk. 2, litra c), kendetegner ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelsen, går i samme retning.

32. I artikel 6, der drejer sig om en ny ejers overtagelse af bedriften, sondres der mellem overtagelse og ikke-overtagelse af ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelsen. Det følger heraf, at en erhverver af en landbrugsbedrift under alle omstændigheder kan påtage sig til at opfylde forpligtelser, som forgængeren har påtaget sig. I et sådant tilfælde følger forpligtelsen på sin vis den overdragne bedrift. Hvis ikke, skal forgængeren helt eller delvis tilbagebetale de allerede udbetalte beløb. Begge disse retsfølger bekræfter, således som det er fastlagt i artikel 2 og 3, at forpligtelsen er bundet til bedriften, idet de betyder, at ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelsen ikke kan opfyldes uafhængig af driften af den bedrift, som forpligtelsen påhviler.

33. Det følger af disse overvejelser, at de pågældende forpligtelser er bundet til bedriften.

34. I denne egenskab har de også betydning for tildelingen af en specifik referencemængde i henhold til artikel 2 i forordning nr. 857/84. Denne sag viser det ganske tydeligt. Man har nemlig afvist at foretage en sådan tildeling uden at tage hensyn til det forhold, at omstillingsforpligtelsen ikke vedrører sagsøgeren, men hans forgænger, for så vidt den har relation til leverancer af mælk i referenceåret 1983.

35. Alle parter i denne sag går ud fra, at denne retsfølge finder anvendelse på landmænd i sagsøgerens situation, og jeg tror ikke, at der er grund til at opholde sig ved dette problem i særlig grad. Det er tilstrækkeligt at henvise til visse relevante bestemmelser. Artikel 3, nr. 3, i forordning nr. 857/84 går åbenbart ud fra, at de begivenheder, der kan påvirke produktionen i løbet af referenceåret — med tilsvarende konsekvenser i forbindelse med artikel 2 — er begivenheder med relation til bedriften. Artikel 3 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11) (eller i forordning nr. 1546/88), der er udstedt til udfyldning af denne bestemmelse, skal forstås på samme måde (se navnlig andet led).

36. Dernæst har fællesskabslovgiver ved at udstede artikel 3a i forordning nr. 857/84 ligeledes forudsat, at virkningen af ikkemarkedsføringen eller omstillingen i referenceperioden er bundet til bedriften. Som jeg allerede har anført, ligestilles den, der overtager præmien i forbindelse med en hel eller delvis erhvervelse af bedriften, med den oprindelige ejer.

37. Endelig hedder det i betragtningerne til forordning nr. 1033/89:

»Specialordningen (i artikel 3a i forordning nr. 857/89) vedrører nemlig kun producenter, der, *fordi deres bedrift var pålagt en forpligtelse i det referenceår*, som medlemsstaten valgte, ikke havde kunnet *opnå en tildeling af en referencemængde for deres bedrift* [23].«

38. Af det foregående følger, at kriterierne i Mulder- og Von Deetzen-dommene principielt finder anvendelse på landmænd i sagsøgerens situation under hensyntagen til forgængerens ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelse. I denne sammenhæng har det forhold, at forgængeren er blevet »tilskyndet« ved forordning nr. 1078/77 til at standse mælkeleverancerne, og den omstændighed, at det netop blev ham, den påtagne forpligtelse forhindrede i at levere mælk i referenceåret, samme betydning for sagsøgerens retsstilling, som hvis han havde stået i situationen.

39. Såfremt denne sag behandles alene i lyset af dette princip, er der ikke nogen tvivl om, at sagsøgeren opfylder de i retspraksis opstillede kriterier.

40. b) Der kan dog i dette tilfælde være grund til at gøre en undtagelse fra dette princip, idet købet først fandt sted den 23. marts 1984, eller på et tidspunkt, hvor Kommissionens forslag til Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 om ændring af forordning (EØF)

23 — Jf. tredje eller fjerde betragtning til forordningen, alt efter den sproglige version; min fremhævelse.

nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10) og forordning nr. 857/84 (som begge blev udstedt den 31.3.1984 og trådte i kraft den følgende dag) allerede var blevet offentliggjort (EFT C 314, s. 5). Kommissionen fremhæver, at der hverken i disse forslag eller i Rådets arbejdsdokumenter findes en henvisning til, at producenter, der havde forpligtet sig til ikke at markedsføre mælk, skulle have tildelt en referencemængde. Efter Kommissionens opfattelse er der ikke sket nogen tilsidesættelse af sagsøgerens berettigede forventning, fordi han købte arealet for en meget lav pris og ikke ansøgte om tildeling af en referencemængde efter indførelsen af kvoteordningen.

41. I denne sammenhæng skal jeg indledningsvis bemærke, at det præjudicielle spørgsmål ikke drejer sig om, hvorvidt tildelingen af en specifik referencemængde bør afslås, fordi sagsøgerens individuelle adfærd eventuelt taler imod, at der er tale om en berettiget forventning. Der er derfor ikke grund til at tage hensyn til den form for detaljer i forbindelse med gennemgangen af spørgsmålet [24]. Derimod er spørgsmålet om betydningen af Kommissionens forslag for en producents berettigede forventning, når han har erhvervet bedriften efter den 19. november 1983, af mere generel karakter.

42. Kan således landmænd, som har foretaget den transaktion, der er afgørende for beskyttelsen af den berettigede forventning, nemlig erhvervelsen af et landbrugsareal (en bedrift eller en del heraf), efter offentliggørelsen af Kommissionens forslag, forlade sig på, at den overtagne forpligtelse har begrænset rækkevidde på samme måde, som hvis den pågældende disposition var blevet foretaget før den nævnte dato?

43. Efter min opfattelse må dette spørgsmål besvares bekræftende. Det i forordning nr. 1078/77 indeholdte tilknytningsmoment for så vidt angår den berettigede forventning, berøres ikke af Kommissionens forslag. Jeg anser det derfor for tvivlsomt, om et kommissionsforslag — uden yderligere tilknytningsmomenter i gældende retsforskrifter, fællesskabsorganers adfærd eller andre afgørende omstændigheder — i sig selv er egnet til at frembringe en sådan virkning. Domstolen har ganske vist indtil nu taget hensyn til Kommissionens forslag, når den skulle vurdere, om den pågældende erhvervsdrivende (stadig) kunne have en forventning om, at en bestemt retsstilling fremtidigt opretholdes. Så vidt jeg ved, har Domstolen imidlertid anset dem for ét af flere elementer, der tilsammen viste, at en fornuftig erhvervsdrivende har måttet påregne en ændring af retsstillingen, som var til skade for ham [25]. Hvorom alting er, er den betydning, som Kommissionen ønsker at tillægge det i november 1983 offentliggjorte forslag, i strid med selve teksten i lyset af den pågældende sammenhæng.

44. Forslaget behandler ikke udtrykkeligt spørgsmålet om producenter, der har påtaget sig en ikke-markedsføringsforpligtelse. Det indeholder imidlertid en bestemmelse, hvorefter medlemsstaterne kan udstede de nødvendige retsforskrifter for at løse de problemer, der opstår for visse producenter. Disse

24 — For så vidt angår argumentet om den manglende ansøgning har Domstolen allerede afvist dette i ovennævnte dom af 21.3.1991, Rauh, præmis 20 og 21.

25 — Jf. dom af 10.12.1975, forenede sager 95/74-98/74, 15/75 og 100/75, Coopératives agricoles de céréales mod Kommissionen og Rådet, Sml. s. 1615, præmis 38 ff., af 19.5.1982, sag 84/81, Staples Dairy Products, Sml. s. 1763, og af 21.2.1991, forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Sml. I, s. 415, præmis 56 ff.

særlige tilfælde er ikke udtømmende opregnet. Dette er netop forskellen mellem forslaget og ordningen i forordningerne nr. 857/84 og nr. 1371/84, hvor de særlige situationer er udtømmende opregnet (landmænd uden produktion eller med en nedsat produktion i referenceåret) [26]. I øvrigt indeholdt forslaget 1981 som referenceår, dvs. netop det år, hvor — under hensyn til de skæringsdatoer, der var fastsat for nye ansøgninger i henhold til forordning nr. 1078/77 [27] — et meget stort antal landmænd, som havde gjort brug af mulighederne i denne forordning, skulle opfylde en ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelse. Opfyldelsen af forpligtelsen i 1981 kunne ikke ændres i 1983. Uden konkrete elementer — der ikke forefindes, hvilket jeg har påvist ovenfor — kan man ikke gå ud fra, at Kommissionen har villet fremsætte et forslag, der var uforeneligt med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Kommissionen har ydermere samtidig med fremsættelsen af det her omhandlede forslag fremsat forslag til ændring af forordning nr. 1078/77 [28]. I forslagets anden betragtning fremhæves igen den begrænsede rækkevidde af ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelsen:

»Ikke-markedsførings- eller omstillingspræmien ydes på betingelse af, at producenten forpligter sig til *i ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden* ikke at overdrage mælk eller mejeriprodukter fra sine bedrifter, hverken mod vederlag eller vederlagsfrit« [29].

45. Da endelig det forslag, som Kommissionen her påberåber sig, heller ikke henviser til, at der skal gælde en mindre fordelagtig ordning for landmænd, der overtager en bedrift eller en del af en bedrift efter forslagets offentliggørelse, må det fastholdes, at det heller ikke er til hinder for, at disse producenter kan have en berettiget forventning.

46. Det følger af disse betragtninger, at producenter i sagsøgerens situation nyder samme den beskyttelse af deres berettigede forventning, som er fastslået i Mulder- og Von Deetzen-dommene. Ifølge denne retspraksis er enhver ufordelagtig behandling, der navnlig skyldes ikke-markedsføringsforpligtelsen i referenceåret, ulovlig. I denne sammenhæng skal, som jeg har påvist det, forpligtelsen efter forordning nr. 1078/77 betragtes som en helhed, således at det er uden betydning, at sagsøgeren ikke selv har opfyldt omstillingsforpligtelsen i referenceåret.

47. c) Den således konstaterede tilsidesættelse af den berettigede forventning ændrer ikke den omstændighed, at den tilføjede skade — afslaget på en (specifik) referencemængde — ikke kun er bundet til de manglende mælkeleverancer i referenceåret, der er betinget af forordning nr. 1078/77, men også til den omstændighed, at den pågældende landmand har fået tildelt en referencemængde i henhold

26 — Jf. ovennævnte Mulder-dom præmis 15; dom af 27.6.1990, sag C-67/89, Berkenheide, Sml. I, s. 2615, præmis 14, og af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 11.

27 — Bestemmelsen havde sat den 15.9.1981 som skæringsdato for nye ansøgere til en ikke-markedsforingspræmie og udgangen af mejeriåret 1980/1981 for så vidt angår omstillingspræmien, artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 1365/80 om ændring af forordning nr. 1078/77 (EFT L 140, s. 18).

28 — EFT C 314, s. 9.

29 — Min fremhævelse.

til artikel 2 i forordning nr. 857/84 på grundlag af en anden bedrift. Ganske vist kan man muligvis i dette tilfælde ikke tale om, at den pågældende producents eksistens er bragt i fare, idet han allerede har en referencemængde i henhold til artikel 2 i forordning nr. 857/84. Kommissionen har i retsmødet påberåbt sig denne omstændighed og forklaret, at da sagsøgeren allerede har opnået en referencemængde, kan han ikke anse det for uretfærdigt, at han ikke har rettigheder i henhold til artikel 3a i samme forordning.

48. Jeg kan ikke tilslutte mig denne opfattelse. Beskyttelsen af den berettigede forventning som omhandlet i Mulder- og Von Deetzen-dommene består i at beskytte den erhvervsdrivende mod sådanne retsfølger, som han ikke kunne påregne ville indtræffe på det tidspunkt, hvor han traf den omstridte (kommercielle) disposition. Beskyttelsen har således relation til denne disposition og ikke til den erhvervsdrivende.

49. Af disse grunde må det fastholdes, at den anfægtede bestemmelse under alle omstændigheder er ugyldig på grund af tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fordi den ikke for producenter i sagsøgerens situation indeholder en ret til at få tildelt en specifik referencemængde.

50. *3.* Selv om de hidtidige overvejelser alene tillader mig at fastslå, at den foreliggende ugyldighed er begrænset til denne situation, da jeg ikke har behandlet spørgsmålet om erhvervelse efter udstedelsen af forordningerne nr. 856/84 og nr. 857/84, er det efter min opfattelse påkrævet at kende den anfægtede bestemmelse ugyldig i sin helhed, fordi den er i strid med *den almindelige lighedsgrundsætning*, i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3.

51. Som jeg allerede har anført, ligestiller artikel 3a, når der er tale om en delvis (eller fuldstændig) overdragelse af bedriften, overtageren af præmien med den oprindelige indehaver af bedriften eller bedriftsandelen — netop uafhængigt af, på hvilket tidspunkt i ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden overdragelsen har fundet sted. Det klare formål med denne ordning var, at disse producenter skulle beskyttes i forbindelse med de af dem trufne dispositioner på samme måde som producenter, der befandt sig i den situation, som Mulder- og Von Deetzen-dommene handlede om. Under hensyn til denne målsætning kan jeg ikke se nogen saglig grund til at behandle de landmænd dårligere, som allerede er i besiddelse af en referencemængde efter artikel 2. En sådan behandling er heller ikke begrundet af hensyn til retssikkerheden og tillægsafgiftsordningens effektivitet. Dette krav kan ganske vist være til hinder for, at der antages at foreligge forskelsbehandling som omhandlet i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, da det begrunder, at antallet af situationer, hvor de erhvervsdrivende får en *bedre behandling* på grund af særlige omstændigheder, *end hovedreglen egentlig ville have medført*, begrænses. Domstolen har anerkendt dette, f.eks. i forbindelse med begrundelserne for at tage hensyn til et andet referenceår [30], og begrænsningen af det antal referenceår, der kan anvendes [31]. Her er der dog tale om det modsatte tilfælde, nemlig om en *undtagelse fra hovedreglen* i artikel 3a i forordning

30 — Ovennævnte dom af 10.1.1992, Kühn, præmis 18.

31 — Dom af 17.5.1988, sag 84/87, Erpelding, Sml. s. 2647, præmis 30.

nr. 857/84 til *skade for* den erhvervsdrivende. Med andre ord tager det nævnte krav hensyn til det forhold, at fællesskabslovgiver ikke kan indføre en meget differentieret ordning for at tage hensyn til nok så specielle situationer og derved undgå at behandle forskellige situationer på samme måde. Derimod kan kravet ikke retfærdiggøre en differentiering, som fællesskabslovgiver selv har indført, og som indebærer forskelsbehandling uden saglig grundlag (dvs. i ensartede situationer eller i forskellige situationer, men hvor der ikke foreligger objektive kriterier for en differentiering).

52. Det følger af disse overvejelser, at den anfægtede passus ligeledes er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3.

53. Jeg skal således foreslå Domstolen at besvare det af Finanzgericht Hamburg forelagte spørgsmål således:

»Artikel 3a, stk. 1, andet led, i forordning (EØF) nr. 857/84, som ændret ved forordning (EØF) nr. 764/89, er ugyldig, for så vidt erhververen af en i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 tildelt præmie udelukkes fra at få tildelt en foreløbig specifik referencemængde, når han allerede har fået tildelt en referencemængde i henhold til artikel 2 i forordning (EØF) nr. 857/84.«