# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 29. april 1997 *

1. I denne sag har High Court of Justice, Queen's Bench Division, anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 1, stk. 2, og artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 2055/93 af 19. juli 1993 om tildeling af en specifik referencemængde til visse producenter af mælk eller mejeriprodukter [1]. Disse bestemmelser fastsætter fordelingskriterierne for denne mængde mellem overdrageren og erhververen i tilfælde af delvis overdragelse af en bedrift.

## De relevante bestemmelser

2. Det skal først bemærkes, at med henblik på at løse problemet med overproduktion af mælk har Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977 [2] indført en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger. Som følge af den fortsatte uligevægt mellem udbud og efterspørgsel i mælkesektoren har artikel 5c i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter [3], som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 [4], indført en tillægsafgift på mælkeproduktionen. Ifølge denne bestemmelse tildeles producenterne »referencemængder« beregnet på grundlag af den mængde mælk, der er produceret i løbet af en bestemt periode (»referenceperiode«): Den mælkeproduktion, der overstiger denne mængde, pålægges en tillægsafgift.

De almindelige gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften er fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 [5]. Domstolen erklærede denne forordning ugyldig i Mulder- og Von Deetzen-dommene [6], netop fordi forordningen ikke indeholdt bestemmelser om tildeling af en referencemængde til SLOM-producenterne [7], dvs. de producenter, som, idet de har indgået en aftale om ikke-markedsføring eller om omstilling som omhandlet i forordning nr. 1078/77, ikke havde produceret mælk i løbet af referenceåret. Ifølge Domstolen kunne disse producenter påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og således få tilladelse til at fortsætte mælkeproduktionen ved udgangen af

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 187, s. 8.

2 — EFT L 131, s. 1.

3 — EFT 1968 I, s. 169.

4 — EFT L 90, s. 10.

5 — EFT L 90, s. 13.

6 — Domme af 28.4.1988, sag 120/86, Mulder, Sml. s. 2321, og sag 170/86, Von Deetzen, Sml. s. 2355.

7 — Denne betegnelse stammer fra det nederlandske udtryk »slachtoffers omschakeling«, som bogstaveligt talt betyder ofre for omstilling.

den periode, der var omfattet af en aftale om ikke-markedsføring eller omstilling.

3. Henset til Mulder- og Von Deetzen-dommene har Rådet ved forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989 [8] ændret forordning nr. 857/84 ved at indsætte artikel 3a, som fastsætter tildelingen af en specifik referencemængde (SLOM 1). Denne mængde udgjorde 60% af den af producenten leverede eller solgte mælkemængde i de tolv måneder, der gik forud for den måned, i hvilken anmodningen om en ikke-markedsførings- eller omstillingspræmie blev indgivet. Domstolen erklærede denne bestemmelse ugyldig [9], eftersom den begrænsede den specifikke referencemængde til 60%.

Rådet vedtog herefter forordning (EØF) nr. 1639/91 af 13. juni 1991 [10] (SLOM 2), som ændrede artikel 3a i forordning nr. 857/84 i overensstemmelse med Domstolens dom, dvs. at loftet på 60% blev fjernet.

Det skal endelig bemærkes, at forordning nr. 857/84 i mellemtiden blev ophævet og med virkning fra den 1. april 1993 erstattet med Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 [11].

4. Herefter skal opmærksomheden henledes på de bestemmelser, der indeholder kriterierne for fastsættelse af referencemængder i tilfælde af overdragelse af bedrifter anvendt til mælkeproduktion.

For det første, i medfør af artikel 7, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3950/92 »[overdrages] den referencemængde, der er til rådighed på en bedrift ... sammen med bedriften ved salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv til de producenter, som overtager den, efter regler, som medlemsstaterne fastsætter *under hensyn til de arealer, der anvendes til mælkeproduktionen, eller under hensyn til andre objektive kriterier og eventuelt til en aftale mellem parterne.* Den del af referencemængden, der eventuelt ikke overdrages sammen med bedriften, overgår til den nationale reserve« [12].

For det andet skal der henvises til artikel 7, stk. 1, punkt 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 [13], som fastsætter gennemførelsesbestemmelserne for forordning nr. 857/84 hvorefter »[den tilsvarende referencemængde] ved salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv af en eller flere dele af en bedrift fordeles ... mellem de producenter, som overtager bedriften, *i forhold til de arealer, der anvendes til mælkeproduktionen, eller på grundlag af andre*

8 — EFT L 84, s. 2.

9 — Domme af 11.12.1990, sag C-189/89, Spagl, Sml. I, s. 4539, og sag C-217/89, Pastätter, Sml. I, s. 4585.

10 — EFT L 150, s. 35.

11 — EFT L 405, s. 1

12 — Min fremhævelse. Denne bestemmelse gentager og præciserer artikel 7 i forordning nr. 857/84.

13 — EFT L 139, s. 12. Denne forordning har ophævet og erstattet Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16.5.1984 (EFT L 132, s. 11), som, hvad angår denne sag, indeholdte bestemmelser, som var analoge med artikel 5.

*objektive kriterier, som fastsættes af medlemsstaterne*; medlemsstaterne kan undlade at tage hensyn til overdragne dele, for hvilke det areal, der anvendes til mælkeproduktion, er mindre end et minimumsareal, som de fastsætter; den del af referencemængden, der svarer til dette areal, kan i sin helhed lægges til reserven« [14].

5. De nævnte bestemmelser vedrører fastsættelsen i almindelighed af referencemængder i tilfælde af bedriftsoverdragelse og ikke specifikt det særlige tilfælde, hvor denne overdragelse finder sted i løbet af en ikke-markedsføringsperiode. Dette tilfælde var reguleret af artikel 3a, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 857/84, hvorefter erhververen af en bedrift, der tilhørte en SLOM-producent, udelukkende havde ret til en SLOM 1-kvote, såfremt han havde opnået ret til den oprindelige ikke-markedsføringspræmie. Et sådant krav førte imidlertid til, at erhververen ved delvis overdragelse af en bedrift ikke kunne opnå en specifik referencemængde, eftersom en sådan erhverver i henhold til artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1078/77 ikke opnår nogen ret til en præmie.

I Twijnstra-dommen, hvori Domstolen skulle tage stilling til dette spørgsmål, udtalte den, at — ved delvis overdragelse af en bedrift, hvor erhververen forpligter sig til at overholde en ikke-markedsføringsforpligtelse — artikel 3a skal fortolkes således, at det er tilladt »at fordele den særlige referencemængde mellem overdrageren og erhververen i forhold til det afståede areal« [15].

6. Som følge af Twijnstra-dommen vedtog Rådet den nævnte forordning nr. 2055/93 (herefter »forordningen«), som nærværende sag vedrører, hvorved kriterierne for tildeling og fordeling af specifikke referencemængder ændredes (SLOM 3).

Forordningens artikel 1, stk. 2, fastsætter fordelingskriterierne mellem overdrager og erhverver af en referencemængde, som allerede i medfør af artikel 3a i forordning nr. 857/84 er tildelt. Af interesse for den foreliggende sag er, at denne bestemmelse fastsætter, at »den pågældende referencemængde [deles] mellem den overdragende producent og den producent, der har erhvervet en del ... i forhold til de foderafgrødearealer, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra d), i forordning (EØF) nr. 1391/78, og som er overdraget i overensstemmelse med artikel 7 i forordning (EØF) nr. 3950/92«.

Forordningens artikel 2 omfatter det tilfælde, hvor den specifikke referencemængde endnu ikke er blevet tildelt, og bestemmer, at den

14 — Min fremhævelse. Forordning nr.1546/88 blev ophævet ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9.3.1993 (EFT L 57, s. 12), men er stadig delvis gældende på grund af artikel 9.

15 — Dom af 19.5.1993, sag C-81/91, Sml. I, s. 2455, præmis 29.

»fastlægges af medlemsstaten efter objektive kriterier i forhold til de i artikel 1, stk. 1, litra d), i forordning (EØF) nr. 1391/78 omhandlede foderafgrødearealer, som producenten dyrker på datoen for ansøgningen, på grundlag af den mængde, for hvilken præmien er beregnet«.

## Faktiske omstændigheder og præjudicielle spørgsmål

7. Sagsøgerne i hovedsagen er kvægopdrættere, som henholdsvis har købt (Lay) og forpagtet (Gage) mindre dele af blandede bedrifter, som var underkastet en forpligtelse til ikke-markedsføring. Da de overtog bedrifterne fra de oprindelige ejere, indgik sagsøgerne en lignende forpligtelse over for Ministeriet for Landbrug, Fiskeri og Fødevarer (herefter »ministeriet«) for så vidt angår den pågældende del af den overdragne bedrift, uden at de som modydelse fik udbetalt en ikke-markedsføringspræmie.

På anmodning fra sagsøgerne tildelte ministeriet dem i perioden fra 1993 til 1994 en specifik mælkereferencemængde, som blev beregnet i forhold til de købte eller forpagtede arealer. Sagsøgerne anfægtede disse ministerielle beslutninger ved High Court under anbringende af, at den tildelte referencemængde var blevet fastsat uden hensyntagen til, at de oprindelige ejere næsten udelukkende havde holdt malkekvæg på den del af bedriften, der var overdraget til sagsøgerne.

8. Da den nationale ret fandt det nødvendigt at undersøge den præcise betydning af det i forordningen indeholdte udtryk »foderafgrødearealer«, har den forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal en medlemsstat ved fastlæggelsen af en delerhververs ret til en referencemængde efter artikel 1, stk. 2, og artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 2055/93, når henses til denne forordning og de generelle fællesskabsretlige principper om beskyttelse af den berettigede forventning, om proportionalitet og om ejendomsrettens ukrænkelighed, fordele referencemængden mellem overdrageren og delerhververen på grundlag af en konstatering af, hvor stor en del af bedriften der blev anvendt til mælkeproduktion på det tidspunkt, da overdrageren afgav ikke-markedsføringstilsagnet, for derefter at foretage en forholdsmæssig fordeling af referencemængden mellem overdrageren og erhververen på grundlag af den del af de pågældende arealer, som er anvendt til mælkeproduktion, og som er blevet overdraget til delerhververen?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, ønskes det oplyst, hvorvidt bestemmelserne i artikel 1, stk. 2, og artikel 2 i Rådets forordning (EØF)

nr. 2055/93 er ugyldige, idet de strider mod generelle fællesskabsretlige principper, herunder navnlig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet og princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed.

3) Såfremt spørgsmål 1 og 2 besvares benægtende, ønskes det oplyst, hvorvidt en medlemsstat ved fastlæggelsen af en delerhververs ret til en referencemængde efter artikel 1, stk. 2, og artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 2055/93 kan foretage en forholdsmæssig fordeling af referencemængden mellem overdrageren og delerhververen på grundlag af størrelsen af den del af overdragerens bedrift, som er blevet overdraget til erhververen.«

9. På trods af den noget komplekse karakter af den relevante lovgivning, synes det for Domstolen forelagte grundlæggende spørgsmål forholdsvis enkelt. De af den nationale ret stillede spørgsmål har til hensigt at præcisere, hvorvidt udtrykket »foderafgrødearealer« omfatter de arealer af bedriften, som overdrageren rent faktisk anvender til mælkeproduktion, eller om det henviser til bedriftens samlede areal (det første spørgsmål). Dernæst anmodes Domstolen om at udtale sig om gyldigheden af de pågældende bestemmelser i lyset af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet og princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed (det andet spørgsmål). Såfremt Domstolen når til den konklusion, at de pågældende bestemmelser er gyldige, og at de specifikke referencemængder ikke nødvendigvis skal fastsættes i forhold til de arealer, som rent faktisk anvendes til mælkeproduktion, spørger den nationale ret, hvorvidt medlemsstaterne, på grundlag af de nævnte bestemmelser, har ret til at fordele referencemængden i forhold til størrelsen af det overdragne areal (det tredje spørgsmål).

Henset til den omstændighed, at det første og det tredje spørgsmål er snævert forbundet, idet svarene vil bestå i en fortolkning af de samme bestemmelser, finder jeg det hensigtsmæssigt at behandle dem samlet.

**Fortolkning af forordningens artikel 1, stk. 2, og artikel 2 (det første og det tredje spørgsmål)**

10. De to bestemmelser, som Domstolen anmodes om at fortolke, fastsætter, at fordelingen (forordningens artikel 1, stk. 2) og tildelingen (forordningens artikel 2) af den specifikke referencemængde sker »i forhold til de foderafgrødearealer, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra d), i forordning (EØF) nr. 1391/78«. I relation til denne bestemmelse i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1391/78 af 23. juni 1978 [16] forstås ved foderafgrødeareal »hele det landbrugsareal, der udnyttes af en producent som defineret i artikel 5, litra a), i forordning (EØF) nr. 1078/77«; derefter defineres udtrykket producent i den sidstnævnte forordning som

16 — EFT L 167, s. 45.

»en landbruger ... som er beskæftiget med kvægopdræt«.

Efter min opfattelse bidrager de nævnte definitioner ikke til at klargøre indholdet af begrebet »foderafgrødearealer«. Selv om det er korrekt, at henvisningen til »hele landbrugsarealet« kan støtte den opfattelse, som Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongerige giver udtryk for, nemlig at der er tale om et generelt begreb, som henviser til det samlede bedriftsareal, er det ligeledes korrekt, at anvendelsen af udtrykket producent, som defineret i forordning nr. 1078/77, nødvendigvis knytter dette begreb, således som sagsøgerne gør gældende [17], til kvægopdrættervirksomheden og således til det produktive formål med arealerne [18]. Det Forenede Kongeriges opfattelse, hvorefter det omtvistede begreb i det væsentligste er identisk med udtrykket »bedrift« som omhandlet i artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84, kan heller ikke ændre problemstillingen:

Definitionen af producent, som omhandlet i forordning nr. 1078/77, og som er relevant for den foreliggende sag, er forskellig fra definitionen i forordning nr. 857/84 [19].

11. Relevansen af den egentlige brug af arealerne synes yderligere bekræftet af det forhold, at forordningens artikel 1, stk. 2, udtrykkeligt henviser til »overdragne foderafgrødearealer ... i overensstemmelse med artikel 7 i forordning (EØF) nr. 3950/92«. På grundlag af denne sidste bestemmelse bemærkes, at »den referencemængde, der er til rådighed på en bedrift, overdrages sammen med bedriften ved salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv til de producenter, som overtager den, efter regler, som medlemsstaterne fastsætter under hensyn til de arealer, der anvendes til mælkeproduktionen, eller under hensyn til andre objektive kriterier og eventuelt til en aftale mellem parterne ...«.

Imidlertid kan henvisningen til den nævnte bestemmelse for så vidt angår fordelingen af referencemængder i tilfælde af delvis overdragelse af bedriften ikke anses for ikke at tillade, at SLOM-mængder behandles på samme måde som »almindelige« mængder. Jeg mener heller ikke, at man kan drage en anden konklusion på baggrund af, at forord-

17 — I modsætning til sagsøgernes argumenter mener jeg ikke, at brugen, i den pågældende bestemmelse, af substantivet foderafgrøde løser problemet. Mens jeg anerkender, at brugen af et substantiv, som definerer »vegetabilske produkter beregnet til kvægfoder«, er af stor betydning, særlig henset til dets sammenhæng, gør henvisningen til »foderafgrødearealer« i de nævnte bestemmelser det ikke desto mindre nødvendigt at analysere den definition, som gives i artikel 1, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1391/78.

18 — På dette punkt deler jeg ikke den under sagen fremsatte opfattelse, hvorefter det som følge af, at producenten, i medfør af artikel 5 i forordning nr. 1078/77, er den, som er beskæftiget med »kvægopdræt« og ikke specifikt med malkekvæg, under alle omstændigheder udelukkes, at den relevante bestemmelse kun omhandler arealer anvendt til mælkeproduktion. Anvendelsen af præmieordningen, som er indført ved forordning nr. 1078/77, vedrører såvel landmænd, som »giver afkald på at bringe af mælk og mejeriprodukter i handelen«, som landmænd, der »omstiller deres malkekvægsbesætning til kødproduktion«. Anvendelsen af et mere generelt udtrykt end »malkekvæg« synes begrundet i behovet for en enslydende definition af udtrykket producent, som kan anvendes i begge tilfælde.

19 — På grundlag af denne forordning er producenten den person, som sælger eller leverer mælk, og ikke den, som beskæftiger sig med kvægopdræt. Under alle omstændigheder kan det være nyttigt at tilføje, at Domstolen for nylig har bemærket, at definitionerne af bedrift og producent, som indeholdt i forordning nr. 857/84, omhandler hele producentens produktionsenhed med henblik på mælkeproduktion (dom af 23.1.1997, sag C-463/93, Katholische Kirchengemeinde St Martinus Elten, Sml. I, s. 255, særlig præmis 17).

ningens artikel 2 ikke, i modsætning til dens artikel 1, stk. 2, henviser til artikel 7 i forordning nr. 3950/92. For det første skal det bemærkes, at artikel 2 ikke vedrører fordelingen af en allerede tildelt mængde, men tildelingen af sidstnævnte, således at den optræder i en helt anden faktisk sammenhæng. For det andet bestemmes det, at denne mængde fastsættes af medlemsstaten på grundlag af objektive kriterier i forhold til de foderafgrødearealer, som producenten anvender på det tidspunkt, hvor han indgiver ansøgningen, og på grundlag af den mængde, hvorefter præmien er beregnet; dette synes, selv i dette tilfælde, at bekræfte, at mængden skal fordeles i forhold til de arealer, som anvendes til mælkeproduktion. Endelig, således som alle parter i sagen samt den nationale ret selv har fastholdt, kan udtrykket »foderafgrødearealer« kun fortolkes på samme måde i de pågældende to bestemmelser.

12. Dette er imidlertid ikke alt. De omtvistede bestemmelser er, som det fremgår af femte og ottende betragtning til forordningen, vedtaget med henblik på at efterkomme de i Twijnstra-dommen fastsatte principper vedrørende problemet med fordelingen af referencemængder mellem SLOM-producenter. I denne dom fastslog Domstolen, at »hele referencemængdeordningen [støtter] sig på det generelle princip, der er fastsat i artikel 7 i forordning nr. 857/84 og i artikel 5 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, som betyder, at i tilfælde af en delvis overdragelse af bedriften får erhververen tildelt en referencemængde i forhold til det areal, der er overdraget. Af betragtningerne til den pågældende forordning fremgår ikke, at fællesskabslovgiver har villet fravige dette generelle princip« [20].

Skønt udtrykket »foderafgrødearealer«, som er indeholdt i de for denne sag gældende bestemmelser, tydeligvis afviger fra udtrykket »arealer anvendt til mælkeproduktion«, som er indeholdt i de i denne dom citerede bestemmelser, mener jeg, at et lignende ræsonnement ligeledes kan og skal anvendes i dette tilfælde. Det generelle princip, hvortil Domstolen henviser, nemlig den forholdsmæssige fordeling af mængder, er, som Domstolen ligeledes bekræfter, af relevans for hele ordningen med specifikke referencemængder.

13. Jeg skal tilføje, at det mildest talt er sælsomt, at institutionerne af Domstolens udtalelse i den pågældende dom om, at fordelingen af den særlige referencemængde mellem overdrager og erhverver skal ske »i forhold til de bibeholdte og de overdragne arealer« (præmis 27), udleder, at hvor der er tale om SLOM-mængder, består princippet i en fordeling i forhold til selve arealet af de overdragne jorde og ikke, som foreskrevet i

20 — Dom nævnt i fodnote 15, præmis 25.

artikel 7 i forordning nr. 3950/92 og artikel 7 i forordning nr. 1546/88 [21], i forhold til »arealer, der anvendes til mælkeproduktion«.

På dette punkt er det tilstrækkeligt med to bemærkninger. For det første havde Domstolen i Twijnstra-sagen ingen som helst grund til at præcisere formålet med de overdragne arealer, eftersom den pågældende bedrift fuldt ud blev anvendt til mælkeproduktion [22]. For det andet kan der bestemt ikke, således som de intervenerende institutioner foregiver, af den pågældende dom udledes noget behov for eller nogen bekræftelse af, at der skulle gælde forskellige ordninger for henholdsvis SLOM-mængder og andre mængder. Denne opfattelse er i strid med det forhold, at Domstolen netop, i den pågældende dom, anvendte de generelle bestemmelser om fordeling af referencemængder i tilfælde af delvis overdragelse af en bedrift, hvilke bestemmelser udtrykkeligt angiver, at referencemængden skal fordeles i forhold til de »arealer, der anvendes til mælkeproduktion«.

14. Det fremgår af ovenstående betragtninger, at den af Det Forenede Kongerige samt de intervenerende institutioner fremsatte opfattelse om en påstået forskel i fordelingsordningen for SLOM-mængder og andre mængder ikke har støtte i Twijnstra-dommen. Denne opfattelse synes heller ikke at have støtte i de særlige bestemmelser i den relevante forordning, idet det på ingen måde er tilstrækkeligt i så henseende at påberåbe sig anvendelsen af udtryk, som er delvis forskellige (»foderafgrødearealer« i stedet for »arealer anvendt til mælkeproduktion« [23]), men som med rette synes at kunne tillægges en ensartet betydning.

Endelig mener jeg ikke, at man med føje kan hævde, at den pågældende opfattelse har støtte i ordningens overordnede formål, som snarere er, at grundprincippet, således som det defineres i forordningen og præciseres i retspraksis [24], skal være ens for såvel SLOM-mængder som andre mængder. Det skal tilføjes, at jeg på ingen måde finder Rådets og Kommissionens argument overbevisende, hvorefter overdragerens og erhververens interesser kun kan forenes, såfremt fordelingen sker forholdsmæssigt i relation til de overdragne arealer uden hensyn til deres anvendelse, hvorved samtidig sikres, at de fordelte mængder ikke overskrider den samlede mængde, som ejeren ville have haft ret til, såfremt han ikke havde overdraget en del

21 — Det skal bemærkes, at disse bestemmelser har erstattet henholdsvis artikel 7 i forordning nr. 857/84 og artikel 5 i forordning nr. 1371/84, dvs. de bestemmelser, hvorpå Domstolen baserede sig i Twijnstra-dommen for at nå til den konklusion, at fordelingen, i medfør af det generelle princip i dens bestemmelser, skulle ske i forhold til de overdragne arealer.

22 — Det er klart, at når samtlige arealer anvendes til mælkeproduktion, vil forholdet mellem den overdragne referencemængde og den samlede mængde være lig med forholdet mellem de overdragne arealer og bedriftens samlede areal.

23 — Det er imidlertid netop ved at basere sig på det forhold, at de relevante bestemmelser anvender udtrykket »foderafgrødearealer«, skønt artikel 7 i forordning nr. 3950/92 henviser til »arealer anvendt til mælkeproduktion«, at Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongerige gør gældende, at det drejer sig om forskellige ordninger.

24 — Jf. den i fodnote 15 nævnte Twijnstra-dom, præmis 25, samt mere generelt dom af 6.12.1991, sag C-121/90, Posthumus, Sml. I, s. 5833, hvori Domstolen fastslog, at »fordelingen [skal] ske *strengt i forhold til* størrelsen af den pågældende bedrifts respektive arealer, som anvendes til mælkeproduktion« (præmis 9, min fremhævelse).

af sin bedrift [25]. Hvis det er nødvendigt at vælge det fordelingskriterium, som i sidste ende gør det muligt at sikre, at den disponible referencemængde ikke overskrides, dvs. den mængde, som ejeren ville have haft ret til, såfremt han ikke havde overdraget en del af sin bedrift, er der ingen grund til at benægte/afvise netop det kriterium, der — for så vidt som det er baseret på arealer, som rent faktisk anvendes til mælkeproduktion — opfylder ikke blot dette formål, men ligeledes kravet om en retfærdig og lige vægtning af interesser.

15. Dernæst skal det undersøges, hvorvidt den foreslåede fortolkning er umulig at anvende i praksis, således som Det Forenede Kongerige påstår, dvs. om den umuliggør enhver form for kontrol med arealernes egentlige anvendelse på tidspunktet for tildelingen af ikke-markedsføringspræmien. Henset til, at forordning nr. 1078/77 ikke for så vidt angår tildeling af præmien kræver oplysninger om, hvilken del af bedriften der anvendes til mælkeproduktion, kan myndighederne med føje hævde, at de ikke er i besiddelse af de nødvendige oplysninger, som i den foreliggende sag går tilbage til 1980 [26].

I denne henseende skal det først bemærkes, at eventuelle kontrolmæssige problemer i princippet, i givet fald, skal behandles og løses af de nationale myndigheder og ikke kan begrunde en ukorrekt fortolkning af fællesskabsbestemmelserne. Jeg erkender dog, at det ikke ganske kan udelukkes, i det tilfælde, hvor den pågældende medlemsstat ikke råder over oplysninger i denne henseende, og erhververen ikke er i stand til at bibringe bevismateriale, at det kan være umuligt at bestemme, hvorledes de overdragne arealer blev anvendt på tidspunktet for tildelingen af ikke-markedsføringspræmien. I dette tilfælde bør den pågældende medlemsstat have mulighed for at foretage en fordeling mellem overdrager og erhverver på grundlag af andre, men objektive kriterier, i givet fald ganske enkelt i forhold til størrelsen af det overdragne areal, uanset dettes anvendelse.

16. Hjemmelen hertil kan efter min opfattelse med rimelighed udledes såvel af de almindelige bestemmelser på området, som udtrykkeligt giver medlemsstaterne ret til at vedtage andre kriterier, som af de for sagen relevante bestemmelser: Forordningens artikel 1, stk. 2, indeholder som allerede nævnt en henvisning til artikel 7 i forordning nr. 3950/92, og forordningens artikel 2 nævner udtrykkeligt, at den specifikke referencemængde »er etableret af medlemsstaten på grundlag af objektive kriterier«. Disse kriterier skal naturligvis opfylde de af Domstolen i dennes praksis fastsatte betingelser, dvs. »objektivt konstaterbare kriterier, som er fastsat generelt og på forhånd, og som er uafhængige af den pågældende erhvervsdrivendes vilje, og som tager hensyn til de

25 — På dette punkt har de pågældende institutioner blot bekræftet, uden dog at give tilstrækkelige oplysninger, at deres fortolkning stemmer overens med den almindelige opbygning af det system, som fællesskabslovgiver har indført, og som efter deres opfattelse sondrer mellem ordningen for specifikke referencemængder og »almindelige« mængder.

26 — Det Forenede Kongeriges regering erkender imidlertid, at den er i besiddelse af disse oplysninger om Lay's bedrift, netop fordi ejeren af denne bedrift selv havde vedlagt disse oplysninger i sin ansøgning om en ikke-markedsføringspræmie.

karakteristiske træk ved den pågældende bedrift eller ved den landbrugsvirksomhed, der udøves på denne« [27].

Den foreslåede løsning skal uanset de nævnte bestemmelser begrænses til tilfælde, hvor det ikke er muligt at fastslå anvendelsen af de overdragne arealer på tidspunktet for tildelingen af ikke-markedsføringspræmien. Det princip, hvorpå forordningen er baseret, forbliver princippet om en fordeling i forhold til de arealer, der anvendes til mælkeproduktion: Det er udelukkende, når erhververen, på hvem bevisbyrden hviler, ikke kan bevise den egentlige anvendelse på tidspunktet for tildelingen af ikke-markedsføringspræmien af de arealer, som er blevet ham overdraget, at den pågældende medlemsstat kan fordele den disponible mængde i forhold til de overdragne arealer.

17. Endelig kan det af en detaljeret og systematisk gennemgang af de undersøgte bestemmelser udledes, at den specifikke referencemængde, i tilfælde af delvis overdragelse af en bedrift, som er pålagt en ikke-markedsføringsforpligtelse, skal fordeles i forhold til de arealer, som rent faktisk anvendes til mælkeproduktion, idet der ved dette udtryk ifølge retspraksis forstås samtlige de arealer af bedriften, som direkte eller indirekte bidrager til mælkeproduktionen [28].

Medlemsstaterne har imidlertid ret til at foretage en fordeling mellem overdrager og erhverver på grundlag af størrelsen af de bibeholdte henholdsvis overdragne arealer, såfremt de ikke råder over de nødvendige oplysninger, og erhververen ikke er i stand til at bevise, hvorledes de overdragne arealer blev anvendt på tidspunktet for tildelingen af ikke-markedsføringspræmien.

**Gyldigheden af forordningens artikel 1, stk. 2, og artikel 2 (det andet spørgsmål)**

18. Henset til mine konklusioner vedrørende fortolkningen af de omstridte bestemmelser er det ufornødent at undersøge deres eventuelle ugyldighed i lyset af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet og prin-

27 — Den i fodnote 24 nævnte Posthumus-dom, præmis 14. Det er næppe nødvendigt at fremhæve, at sidstnævnte kriterium netop lægger vægt på, hvorledes arealerne anvendes, således at medlemsstaterne under alle omstændigheder ikke, i det mindste ikke fuldstændigt, kan se bort fra den del af arealerne, der anvendes til mælkeproduktion.

28 — Jf. i denne henseende dom af 17.12.1992, sag C-79/91, Knüfer, Sml. I, s. 6895, præmis 13.

cippet om ejendomsrettens ukrænkelighed. Jeg vil derfor kun kort undersøge dette spørgsmål.

Det skal indledningsvis bemærkes, at såfremt det var lovligt at fordele den specifikke referencemængde mellem overdrager og erhverver uden overhovedet at tage hensyn til den egentlige anvendelse af bedriftsarealerne, kunne der opstå situationer, som ville være yderst usammenhængende og efter min mening af tvivlsom lovlighed. Man kan f.eks. forestille sig en blandet bedrift, hvor 10% af det samlede areal anvendes til mælkeproduktion og de resterende 90% til andre formål (f.eks. dyrkning af afgrøder, som producenten sælger en gros). Ifølge Det Forenede Kongeriges og de intervenerende institutioners fortolkning ville erhververen af de 10%, som anvendes til mælkeproduktion, kun opnå 1/10 af den referencemængde, der tilkommer bedriften, mens størstedelen ville forblive hos overdrageren. Jeg tvivler stærkt på, at en sådan løsning kan forenes med fællesskabsrettens grundlæggende principper, særligt henset til den berettigede forventning hos erhververen, som, idet han har købt eller forpagtet den del af overdragerens bedrift, der anvendes til mælkeproduktion, med rette kan forventes at ville genoptage den virksomhed, som blev udøvet i ikke-markedsføringsperioden.

19. På dette punkt skal det, stadig ifølge Twinjnstra-dommen, bemærkes, at for så vidt angår SLOM-producenterne har Domstolen udtrykkeligt fastslået, at erhververen »ligesom producenterne i Mulder- og Von Deetzen-dommene, [har] *ret til at forvente, at han igen kan anvende de erhvervede arealer til mælkeproduktion, så snart ikke-markedsføringsperioden er udløbet.* Udelukkes denne mulighed for erhververen, vil det være i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning« [29].

Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongeriges regering gør imidlertid gældende, at Domstolens udtalelse ikke kan overføres på den foreliggende sag. For det første har de kriterier, som er anvendt med henblik på at fordele den disponible referencemængde mellem overdrager og erhverver, ifølge disse altid været anderledes for SLOM-producenterne. For det andet er den bestemmelse, hvorefter fordelingen skal ske på grundlag af »de arealer, der anvendes til mælkeproduktion«, først trådt i kraft efter sagsøgernes overtagelse af en del af bedriften. For det tredje anfører de, at de omtvistede bestemmelser blot er udtryk for, at de af Domstolen i Twijnstra-dommen anførte principper er anvendt i god tro, således at de erhvervsdrivende inden for sektoren burde have forudset en ordning som den pågældende. Endelig kan sagsøgerne ifølge Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongerige på ingen måde påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, særligt henset til den vide skønsbeføjelse, som fællesskabslovgiver er tillagt inden for landbrugspolitikken.

20. Det skal først bemærkes, at de berørte institutioner og Det Forenede Kongeriges regering synes at anlægge en meget snæver

29 — Den i fodnote 15 nævnte Twijnstra-dom, præmis 23. Min fremhævelse.

fortolkning af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Det forhold, at fordelingskriteriet i forhold til størrelsen af de arealer, der anvendes til mælkeproduktion, først trådte i kraft efter den delvise overtagelse af de pågældende bedrifter, har ingen betydning. Det er her tilstrækkeligt at bemærke, at selve kvoteordningen først trådte i kraft senere, hvilket tydeliggør, såfremt det måtte være nødvendigt, at der på ingen måde er tale om en ændring eller en ny bestemmelse, som i sig selv kan medføre, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, med henblik på at genoptage mælkeproduktionen, ikke kan påberåbes. Selv om det endvidere er korrekt, at fællesskabslovgiver på dette område har en vid skønsbeføjelse, er det ligeledes korrekt, at denne beføjelse på ingen måde kan begrunde en tilsidesættelse af et grundlæggende princip i fællesskabsretten, såsom princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Hvad angår virkningen af Twijnstra-dommen finder jeg det tilstrækkeligt at henvise til de allerede fremsatte bemærkninger [30], og jeg vil begrænse mig til at gentage, at denne dom ikke godkender forskellige ordninger for henholdsvis SLOM-producenter og andre for så vidt angår fordelingen af disponible referencemængder. For at nå til det nævnte resultat, fandt Domstolen i denne dom støtte i princippet om en fordeling i forhold til størrelsen af de arealer, der blev anvendt til mælkeproduktion, som fastsat i artikel 7 i forordning nr. 857/84 (nu artikel 7 i forordning nr. 3950/92) og i artikel 5 i forordning nr. 1371/84 (nu artikel 7 i forordning nr. 1546/88), dvs. i de bestemmelser, som fastsætter fordelingen af referencemængder i tilfælde af delvis overdragelse af en bedrift.

Endelig skal det tilføjes, at den af institutionerne foreslåede fortolkning langt fra, som allerede fremhævet, er den eneste, der kan sikre ordningens stabilitet og forhindre en overskridelse af den samlede mængde, som ville være tilkommet indehaveren, såfremt han ikke havde overdraget en del af sin bedrift, idet disse mål *lige så godt* kan nås ved at følge mit fortolkningsforslag [31].

21. Efter min opfattelse må det endelig anerkendes, at de pågældende bestemmelser er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, såfremt de fortolkes således, at de altid og under alle omstændigheder forpligter medlemsstaterne til at fordele de disponible referencemængder mellem overdrager og erhverver i forhold til størrelsen af de arealer, der henholdsvis bibeholdes og overdrages, selv når den egentlige anvendelse af de overdragne arealer er godtgjort. Denne konklusion gør det overflødigt at undersøge de øvrige af sagsøgerne i hovedsagen påberåbte ugyldighedsanbringender [32].

30 — Jf. punkt 12 og 13 ovenfor.

31 — Jf. punkt 14 ovenfor.

32 — I denne henseende skal det tilføjes, at det ikke synes muligt a priori at udelukke, at anvendelsen af forskellige fordelingskriterier for SLOM-producenter synes at diskriminere disse. Såfremt det er korrekt, som Domstolen adskillige gange har fastslået, at princippet om forbud mod forskelsbehandling af producenter eller forbrugere, som indeholdt i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, kræver, at lignende situationer ikke behandles forskelligt, medmindre denne forskel er objektivt begrundet (jf. herom dom af 15.4.1997, sag C-22/94, The Irish Farmers Association, Sml. I, s. 1809), er det nærliggende at antage, at den »subjektive« forskel, som parterne har fremhævet, ikke er tilstrækkelig til at begrunde en forskelsbehandling mellem SLOM-producenter og de øvrige producenter.

## Forslag til afgørelse

22. På grundlag af de anførte betragtninger skal jeg forslå Domstolen at besvare de af den nationale ret forelagte spørgsmål således:

»1) Artikel 1, stk. 2, og artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 2055/93 af 19. juli 1993 om tildeling af en specifik referencemængde til visse producenter af mælk eller mejeriprodukter skal fortolkes således, at referencemængden skal fordeles mellem overdrageren og erhververen, i tilfælde af delvis overdragelse af en bedrift, i forhold til, hvor stor en del af bedriften, der direkte eller indirekte anvendtes til mælkeproduktion på det tidspunkt, hvor overdrageren indgik en ikke-markedsføringsforpligtelse.

Artikel 1, stk. 2, og artikel 2 i forordning nr. 2055/93 gør det kun muligt for medlemsstaterne at fordele referencemængden mellem overdrager og erhverver i forhold til størrelsen af de henholdsvis bibeholdte og overdragne arealer, dvs. uanset deres egentlige anvendelse på det tidspunkt, hvor overdrageren indgik ikke-markedsføringsforpligtelsen, i det tilfælde, hvor den pågældende medlemsstat ikke råder over de nødvendige oplysninger, og hvor erhververen ikke kan frembringe beviser i denne henseende.

2) Gennemgangen af artikel 1, stk. 2, og artikel 2 i forordning nr. 2055/93, således fortolket, har intet frembragt, der kan rejse tvivl om deres gyldighed.«