FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGIOS COSMAS

fremsat den 28. september 1995 *

1. Skal en producent, som har fået tillagt to individuelle referencemængder (den ene for leverancer til en opkøber og den anden for direkte salg) betale tillægsafgift på mælk, såfremt han overskrider en af disse to mængder, hvis ikke der inden for samme periode, hvorunder ordningen finder anvendelse, er sket en overskridelse af summen af de samlede tilsvarende mængder, der er tildelt den pågældende medlemsstat? Dette er i det væsentlige det problem, som Luxembourgs Conseil d'État har rejst i sit præjudicielle spørgsmål til Domstolen.

I — Retsregler

2. Ved artikel 5c i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 [1], som blev indsat i forordningen ved artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 [2], blev der for at begrænse stigningen i mælkeproduktionen indført en tillægsafgift, som skal betales af de mængder mælk eller andre mejeriprodukter, som enten er leveret til en opkøber med henblik på behandling eller forarbejdning, eller som er solgt direkte til konsum, og som overskrider en bestemt referencemængde [3].

3. Hvad angår erlæggelsen af den afgift, som skal betales af de mængder, der leveres til en opkøber med henblik på behandling eller forarbejdning, har medlemsstaterne gennemført ordningen under anvendelsen af en af de to formler, som er mulige efter nævnte artikel 5c, stk. 1. Ifølge formel A skal producenterne af mælk eller andre mejeriprodukter erlægge afgiften af de mængder, som de har leveret til opkøberne, og som inden for den pågældende tolvmånedersperiode overskrider den fastsatte referencemængde. Ifølge formel B skal opkøberne af mælk eller andre mejeriprodukter erlægge afgiften af de mængder, som de har fået leveret af producenterne, og

* Originalsprog: græsk.

1 — Forordning om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169).

2 — Forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10).

3 — Tillægsafgiften blev oprindelig indført for fem perioder på hver tolv måneder (med virkning fra den 1.4.1984), som til slut blev forhøjet til ni perioder (se artikel 1, nr. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 816/92 af 31.3.1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 86, s. 83)). Således var tillægsafgiftsordningen indtil den 31.3.1993 fortsat reguleret ved artikel 5c i forordning nr. 804/68 med senere ændringer og tilføjelser. Ved artikel 1, nr. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 2071/92 af 30.6.1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 215, s. 64), som har været i kraft siden den 1.4.1993, er artikel 5c i forordning nr. 804/68 blevet ændret ved en bestemmelse, hvori det blot hedder, at »prisordningen opretteS uden at det foregriber gennemførelsen af tillægsafgiften«. Denne ordning for tillægsafgiften har siden den 1.4.1993 været reguleret ved bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28.12.1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1), som skal gælde i syv på hinanden følgende tremånedersperioder.

som overskrider den fastsatte referencemængde. Ved anvendelsen af denne formel overvæltes den afgift, som påhviler opkøberen, på de producenter, som har bidraget til overskridelsen af den pågældende opkøbers referencemængde.

4. Ifølge artikel 5c, stk. 2, skal afgiften ligeledes erlægges af enhver mælkeproducent for de mængder mælk og/eller mælkeækvivalenter, »han har solgt direkte til konsum«, og som inden for den pågældende tolvmånedersperiode overskrider den fastsatte referencemængde.

5. De almindelige regler for anvendelsen af tillægsafgiften er indeholdt i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 [4]. I denne forordnings artikel 2, stk. 1, fastsættes den fremgangsmåde, der skal anvendes ved beregningen af den referencemængde, som tildeles for mælk, der leveres til opkøbere med henblik på behandling eller forarbejdning (herefter »den for leverancer tildelte referencemængde«), og i forordningens artikel 6, stk. 1, fastsættes den fremgangsmåde, der skal anvendes ved bestemmelsen af den referencemængde, der tildeles for mælk, som sælges direkte til konsum (herefter »den for direkte salg tildelte referencemængde«).

6. Ifølge artikel 5c, stk. 3, i forordning nr. 804/68 må summen af de referencemængder for leverancer, som tildeles procenter, der er undergivet tillægsafgiften i en bestemt medlemsstat, ikke overstige en bestemt samlet garantimængde, som er forskellig for hver enkelt medlemsstat, og som svarer til summen af de mængder mælk, der i kalenderåret 1981 er leveret til behandlings- eller forarbejdningsvirksomheder for mælk eller andre mejeriprodukter i den pågældende medlemsstat, forhøjet med 1%.

7. Ved artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 857/84 er der indført en tilsvarende bestemmelse for de referencemængder, der tildeles for direkte salg, hvorefter summen af de individuelle referencemængder ikke må overskride en bestemt mængde, som er fastsat for hver enkelt medlemsstat i forordningens bilag, og som er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat.

8. Ved artikel 6a i forordning nr. 857/84, som er indsat ved artikel 1, nr. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 590/85 af 26. februar

4 — Forordning om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13). Denne forordning er i mellemtiden med virkning fra den 1.4.1993 blevet ophævet ved artikel 12 og 13 i forordning nr. 3950/92 (denne forordning er nævnt i fodnote 3).

1985 [5] er det endvidere fastsat, at de producenter, som råder over to referencemængder for henholdsvis leverancer og direkte salg, efter anmodning og for at tage hensyn til ændringer i deres afsætningsmønster, kan få forhøjet den ene af de to referencemængder. Forhøjelsen ydes for en tolvmånedersperiode inden for den periode, hvorunder ordningen finder anvendelse, og er betinget af, at den anden referencemængde tilsvarende nedsættes inden for den samme tolvmånedersperiode.

9. Endelig skal gennemførelsesbestemmelserne til artikel 5c i forordning nr. 804/68 ifølge dennes stk. 7, første afsnit, fastsættes efter fremgangsmåden i samme forordnings artikel 30, mens stk. 7, andet afsnit — som blev indsat ved artikel 1, nr. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1298/85 af 23. maj 1985 [6] — bestemmer, at de mængder, som er fastsat for hver enkelt medlemsstat, og som er omhandlet i artikel 5c, stk. 3 (hvilke mængder som nævnt ikke må overstige summen af de individuelle referencemængder, som er tildelt den pågældende medlemsstat for leverancer) efter samme fremgangsmåde »kan tilpasses ... på grundlag af objektive og behørigt begrundede statistiske data for at tage hensyn til de strukturændringer, der påvirker henholdsvis leverancerne til opkøberne og det direkte salg til forbrug«. Ifølge stk. 7, tredje afsnit, som ligeledes blev indsat ved førnævnte bestemmelse i forordning nr. 1298/85, må »disse tilpasninger ... ikke for hver af de berørte medlemsstater medføre en forhøjelse af summen af den i stk. 3 anførte samlede garantimængde og den samlede mængde til direkte salg«.

II — Hovedsagen — det præjudicielle spørgsmål

10. Catherine Schiltz-Thilmann driver en mælkeproducerende landbrugsbedrift. Hun leverer en del af produktionen til en opkøber med henblik på mælkens videre forarbejdning og anvender selv den øvrige del til fremstilling af ost, som sælges direkte til konsum. Hun råder derfor over to referencemængder, den ene til leverancer til en opkøber og den anden til direkte salg.

11. I produktionsåret 1991/1992 udgjorde den referencemængde, som Catherine Schiltz-Thilmann havde fået tildelt for leverancer, 175 805 kg, og den referencemængde, som hun havde fået tildelt for direkte salg, 152 654 kg. Inden for den samme periode udgjorde de mængder, som hun leverede til en opkøber, i alt 160 594 kg, og de mængder, som hun solgte direkte til forbrug, i alt 198 044 kg. Den ikke-udnyttede del af den referencemængde, som hun havde fået tildelt

5 — Forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 68, s. 1).

6 — Forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 137, s. 5).

for leverancer til en opkøber, og som udgjorde 15 311 kg (175 805 — 160 594 kg) blev i medfør af artikel 6a i forordning nr. 857/84, lagt oveni den referencemængde, som hun havde fået tildelt for direkte salg, og som dermed nåede op på 167 865 kg (152 954 + 15 211 kg). Hermed androg den fastslåede overskridelse af den sidstnævnte referencemængde 30 179 kg (198 044 kg — 167 865 kg). Landbrugsministeren nedsatte denne mængde med 5 000 kg (fordi det, som det hedder i forelæggelsesdommen, »af forskellige grunde var blevet umuligt at sælge denne del af mælken«), og fastsatte derpå ved beslutning af 8. juli 1992 overskridelsen endeligt til 25 179 kg og pålagde sagsøgeren i hovedsagen at betale en tillægsafgift på 245 865 LFR.

12. Catherine Schiltz-Thilmann (herefter »sagsøgeren i hovedsagen«) anfægtede denne beslutning ved Conseil d'État, hvorunder hun i det væsentlige gjorde gældende, at der ikke opstår pligt til betaling af tillægsafgifter, når der ikke — som det var tilfældet i Luxembourg inden for det i sagen omhandlede produktionsår 1991/1992 — sker nogen overskridelse af summen af den samlede garantimængde, som de tildelte referencemængder for henholdsvis leverancer og for direkte salg tilsammen ikke må overskride. Efter Conseil d'État's opfattelse var det ubestridt, at »den nationale 'opkøber'-kvote ikke var opbrugt inden for den pågældende periode, hvorimod den nationale kvote for 'direkte salg' var blevet overskredet«. Conseil d'État fandt det derfor nødvendigt at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er det ifølge Fællesskabets retsforskrifter — navnlig artikel 6a i forordning nr. 857/84 og artikel 5c, stk. 7 [7], i forordning nr. 804/68 — muligt ved bestemmelsen af, om der foreligger en overproduktion på nationalt plan, at sammenlægge de såkaldte opkøberkvoter med kvoterne for direkte salg, eller består disse kvoter uafhængigt af hinanden og kan ikke sammenlægges, bortset fra den indbyrdes overførsel mellem de to kvoter, som kan foretages i henhold til artikel 6a i forordning nr. 857/84?«

III — Besvarelse af det præjudicielle spørgsmål

13. Det fremgår af de faktiske omstændigheder i tvisten ved Conseil d'État, at den forelæggende ret i det væsentlige ønsker oplyst, om de bestemmelser, som tillægsafgiftsordningen inden for den her i sagen omhandlede periode udgjordes af, skal fortolkes således,

7 — Selv om der i kendelsens præjudicielle spørgsmål tales om syvende *afsnit*, fremgår det klart af spørgsmålet, at der sigtes til artikel 5c, *stk. 7*, i forordning nr. 804/68.

at der opstår pligt til betaling af afgiften, når en afgiftspligtig har overskredet en af de to individuelle referencemængder, som han har fået tildelt, selv om der ikke inden for samme periode, hvorunder ordningen er blevet anvendt, er sket nogen overskridelse i den pågældende medlemsstat af summen af den samlede garantimængde, der er tildelt for henholdsvis leverancer og for direkte salg.

14. Jeg skal minde om, at tillægsafgiften blev indført for at genoprette ligevægten på markedet for mejeriprodukter — når denne er blevet forstyrret på grund af strukturbestemte overskud — i kraft af en produktionsbegrænsning [8]. For i videst muligt omfang at opfylde det formål — der, som Domstolen har fastslået, er foreneligt med traktatens artikel 39 [9] — er der indført to sideløbende kontrolmekanismer, hvoraf den ene har til formål at begrænse den mængde mælk, som leveres til opkøberne med henblik på en efterfølgende behandling eller forarbejdning (se navnlig artikel 5c, stk. 1, i forordning nr. 804/68), mens den anden mekanisme har til formål at begrænse den mængde mælk, som sælges direkte til konsum (se navnlig artikel 5c, stk. 2, i forordning nr. 804/68).

15. Begge mekanismer bygger på anvendelsen af det grundlæggende begreb »referencemængde«. Ved anvendelsen af mekanismen til kontrol af mælke *leverancerne* forstås ved »referencemængde« den mængde mælk, som svarer til det kvantum, der er leveret af producenten (formel A) eller erhvervet af opkøberen — som normalt er et mejeri — (formel B) i løbet af det år, som den pågældende medlemsstat har valgt som referenceår (se artikel 2 i forordning nr. 857/84). Ved anvendelsen af mekanismen for kontrol med *direkte salg* forstås ved »referencemængde« den mængde mælk, som svarer til det kvantum, som producenten har solgt direkte til konsum i løbet af referenceåret (se artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 857/84).

16. Også begrebet »samlet mængde« har betydning for anvendelsen af de to mekanismer, og denne mængde, som er forskellig for hver medlemsstat (se for leverancernes vedkommende artikel 5c, stk. 3, i forordning nr. 804/68 og for det direkte salgs vedkommende artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 857/84), udgør den grænse, som medlemsstaten ikke må overskride, men skal overholde ved tildelingen af referencemængder, det være sig i henhold til de almindelige regler om bestemmelsen af disse mængder, som er indeholdt i artikel 2 og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 857/84, eller i henhold til de undtagelsesbestemmelser, som er indeholdt i samme forordnings artikel 3, artikel 3a og 4, og hvorefter der kan tildeles supplerende eller særlige referencemængder til visse producentgrupper. Medlemsstaterne har endvidere mulighed for (i kraft af artikel 4a,

8 — Se dom af 17.5.1988, sag 84/87, Erpelding, Sml. s. 2647, præmis 26, af 27.5.1993, sag C-290/91, Peter, Sml. I, s. 2981, præmis 13, og af 14.7.1994, sag C-351/92, Graff, Sml. I, s. 3361, præmis 26.

9 — Se fornævnte dom i Erpelding-sagen (fodnote 8), præmis 26.

stk. 1 og 3, i forordning nr. 857/84, hvilken artikel blev indsat ved forordning nr. 590/85 [10]) inden for de grænser, som er afstukket af de tilsvarende samlede mængder, der er fastsat, under udøvelse af det vide skøn, der herved tilkommer dem [11], at tildele andre producenter eller opkøbere inden for samme område eller i givet fald inden for andre områder, de referencemængder, som kvoteindehaverne ikke har udnyttet.

17. Af de anførte betragtninger kan der efter min opfattelse udledes følgende to principper:

a) Det er en nødvendig, *men også tilstrækkelig* betingelse for, at der opstår pligt til betaling af tillægsafgiften, at der foreligger en overskridelse af den individuelle referencemængde, som er tildelt den pågældende for leverancer eller direkte salg, hvilken referencemængde i givet fald er blevet tilpasset ved en afgørelse truffet af den kompetente nationale myndighed, hvorved denne enten tildeler den pågældende en særlig eller supplerende referencemængde i medfør af de særregler, som gælder herfor, eller hvorved den i medfør af den skønsbeføjelse, der er tillagt medlemsstaterne ved artikel 4a i forordning nr. 857/84 tildeler den pågældende en yderligere referencemængde, som en anden kvoteindehaver ikke har udnyttet. Der opstår derfor pligt til betaling af afgiften, såfremt den individuelle referencemængde er overskredet (med forbehold af, at nævnte artikel 4a i forordning nr. 857/84 bringes i anvendelse), selv om den tilsvarende samlede mængde, som den pågældende medlemsstat råder over, ikke er overskredet [12]. Dette punkt klargøres af artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 857/84, som blev indsat ved artikel 1, nr. 8, i Rådets forordning (EØF) nr. 1305/85 [13]. Ved det første punktum af denne bestemmelse (som oprindeligt kun blev indført for de to første tolvmånedersperioder, hvorunder tillægsafgiftsordningen fandt anvendelse, men i sidste instans opretholdt, så længe ordningen varede [14]) bemyndiges medlemsstaterne til at

10 — Som er nævnt ovenfor i fodnote 5. Bestemmelsen i artikel 4a i forordning nr. 857/84, som oprindelig kun blev indført for den første tolvmånedersperiode, hvorunder tillægsafgiftsordningen fandt anvendelse, blev, efter at dens gyldighed var blevet forlænget flere gange, opretholdt indtil den 31.3.1993 (se artikel 1, nr. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 817/92 af 31.3.1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 (EFT L 86, s. 85)).

11 — Se herom dom af 28.4.1988, sag 120/86, Mulder, Sml. s. 2321, præmis 18.

12 — Det anføres i den tolvte »betragtning« i forelæggelsesdommen, at den samlede tildelte mængde for leverancer ikke blev overskredet i Luxembourg i produktionsåret 1991/1992, men derimod den tildelte samlede mængde for direkte salg, hvorfor »de bedrifter, som [havde] overskredet deres opkøberkvote, ikke blev pålagt sanktioner i modsætning til dem, som [havde] overskredet deres kvote for direkte salg«. Da der, som tidligere anført i forslaget, opstår afgiftspligt for den, som har overskredet sin individuelle referencemængde, selv om den tilsvarende samlede mængde ikke er overskredet, kan denne passage i forelæggelsesdommen kun forstås på den måde, at de afgiftspligtige, som inden for den pågældende periode havde overskredet den individuelle referencemængde, de havde fået tildelt for leverancer, ikke i sidste ende betalte nogen afgift, fordi den kompetente nationale myndighed i medfør af artikel 4a i forordning nr. 857/84 tildelte dem de referencemængder, som andre kvoteindehavere ikke havde udnyttet.

13 — Forordning af 23.5.1985 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 (EFT L 137, s. 12).

14 — Se artikel 1, nr. 4, i forordning nr. 817/92.

anvende den tillægsafgift, som opkræves hos de afgiftspligtige, til finansiering af de nationale foranstaltninger, som træffes til fremme af en definitiv opgivelse af mælkeproduktionen. Det fremgår klart af de to følgende punktummer af denne bestemmelse, at den afgiftspligtige skal betale afgiften, selv om der ikke foreligger nogen overskridelse af den tilsvarende samlede mængde, som medlemsstaterne råder over. Ifølge bestemmelserne må den opkrævede afgift kun anvendes til det førnævnte formål, »i det omfang de mængder, der faktisk er leveret til opkøberne, og de mængder, der faktisk er afsat ved direkte salg, *ikke* for den pågældende medlemsstat *overskrider* henholdsvis den i artikel 5c, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede garantimængde og den i artikel 6, stk. 2, i nærværende forordning omhandlede samlede mængde. I tilfælde af overskridelse af en af disse mængder betales det opkrævede afgiftsbeløb for den konstaterede overskridelse til Fællesskabet« (min fremhævelse) [15].

b) De to mekanismer til kontrol af mælkeproduktionen følger ganske vist samme skema, men fungerer uafhængigt af hinanden. Bortset fra de øvrige forskelle (f.eks. vedrørende fremgangsmåden ved betalingen af afgiften), som for størstedelens vedkommende skyldes, at vilkårene for udøvelsen af de to former for virksomhed (altså leverancer med henblik på behandling eller forarbejdning og direkte salg til forbrug) er forskellige, er det i den foreliggende sag navnlig af betydning, at der er fastsat selvstændige betingelser for afgiftspligtens opståen ved anvendelsen af de to mekanismer. Hvis en producent derfor er indehaver af to individuelle referencemængder, hvoraf den ene er tildelt for leverancer og den anden for direkte salg, er det tilstrækkeligt for at udløse afgiftspligten, at en af disse to mængder overskrides, f.eks. den mængde som er tildelt for direkte salg. Denne afgiftspligts opståen — der som anført ovenfor under punkt a) principielt ikke er betinget af, at den samlede mængde, som er tildelt for direkte salg, er overskredet — er heller ikke betinget af, at den samlede mængde, som er tildelt for leverancer, er overskredet, eller at summen af disse to samlede mængder er det.

18. Der er ingen retsforskrifter, som indeholder støtte for den modsatte opfattelse af den, som jeg har givet udtryk for i det

15 — Også af artikel 4a, stk. 3a, i forordning nr. 857/84 fremgår det, at afgiftspligten indtræder ved en overskridelse af den individuelle referencemængde, uanset om den tilsvarende samlede mængde er overskredet. Ved denne artikels stk. 1 og 3, gives der som nævnt medlemsstaterne bemyndigelse til at tildele producenter eller opkøbere inden for samme område eller inden for andre områder de referencemængder, som visse producenter eller opkøbere ikke har udnyttet. Ifølge stk. 3a (som blev indsat ved artikel 1, nr. 2, andet led, i Rådets forordning (EØF) nr. 774/87 af 16.3.1987 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 (EFT L 78, s. 3) og suppleret ved artikel 1, nr. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 764/89 af 20.3.1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 (EFT L 84, s. 2)), »*opkræves* [afgiften] for alle de mængder, *der overstiger de individuelle referencemængder* efter en eventuel korrektion af disse. For tillægsafgiftsordningens første to anvendelsesperioder i hver medlemsstat er det *pligtige afgiftsbeløb i Fællesskabet imidlertid begrænset til overskridelsen af den samlede garantimængde*, der er omhandlet i artikel 5c, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 804/68, *og/eller af den samlede garantimængde*, der er omhandlet i artikel 6, stk. 2, i nærværende forordning« (mine fremhævelser).

foregående [16]. Selv om de to mekanismer til regulering af mælkeproduktionen fungerer uafhængigt af hinanden, findes der vise »berøringspunkter« mellem dem, som fremgår af særlige bestemmelser — hvoraf den nationale ret har nævnt de væsentligste, nemlig artikel 5c, stk. 7, i forordning nr. 804/68 og artikel 6a i forordning nr. 857/84 [17] — men disse bestemmelser er så specielle, at de efter min opfattelse ikke kan anses for andet end undtagelser fra hovedreglen om, at de to omhandlede mekanismer hver har deres selvstændige karakter. Følgelig kan man ikke på grundlag heraf opstille noget princip om [18], at en afgiftspligtig ikke er pligtig at betale tillægsafgift ved en overskridelse af den individuelle referencemængde, han har fået tildelt, når der ikke i den pågældende medlemsstat inden for samme periode er sket en overskridelse af summen af den samlede mængde, som er tildelt dels for leverancer, dels for direkte salg.

19. Jeg skal herudover særlig henvise til følgende bestemmelser:

a) Ifølge artikel 5c, stk. 7, i forordning nr. 804/68, som ændret ved artikel 1, nr. 3, i forordning nr. 1298/85, kan der efter en nærmere angivet fremgangsmåde (nemlig den, som er omhandlet i artikel 30 i forordning nr. 804/68) på visse betingelser (når den pågældende medlemsstat kan henvise til »objektive og behørigt begrundede statistiske data«) foretages en tilpasning af den samlede mængde, som er tildelt for leverancer, for at tage hensyn til de strukturændringer, der påvirker omfanget af de mængder mælk, som er leveret eller solgt direkte til konsum. Ifølge artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 857/84, som ændret ved artikel 1, nr. 4, i forordning nr. 1305/85, kan der på tilsvarende måde og på de samme betingelser foretages en tilpasning af den samlede mængde, som er tildelt for direkte salg. Ifølge de to bestemmelser er der altså mulighed for at foretage en *varig* ændring (en ændring, som ikke er begrænset til én af ordningens anvendelsesperioder) af de samlede mængder for at tilpasse dem til varige strukturændringer [19]. Der kan derfor ikke af disse bestemmelser udledes noget princip om, at overskridelsen af den ene af de samlede mængder *automatisk* kan udlignes ved en uudnyttet del af den

16 — Ifølge artikel 4a i forordning nr. 857/84, som jeg har nævnt flere gange i det foregående, kan der kun tilkendes uudnyttede referencemængder *som led i den nævnte mekanisme til kontrol med produktionen*. Ordlyden af denne artikels stk. 1 og 3 indeholder ikke efter min opfattelse støtte for den fortolkning, hvorefter der med henblik på forhøjelse af den referencemængde, der f.eks. er tildelt for direkte salg, kan tildeles en producent en uudnyttet referencemængde, som først blev tildelt for leverancer. Det skal i den forbindelse nævnes, at det angives i anden betragtning til forordning nr. 590/85, hvorved den her fortolkede bestemmelse blev indført, at ordningen for tildeling af uudnyttede referencemængder »kun [kan] anvendes særskilt med hensyn til leverancer og direkte salg«.

17 — Se tillige artikel 5, stk. 5 og 6, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 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).

18 — Der findes en række tilfælde, hvor der er anlagt en snæver fortolkning af undtagelsesbestemmelser fra de almindelige regler om tillægsafgiftsordningen, nemlig i dommen i sagen Erpelding (som er nævnt i fodnote 8), præmis 18 og 19, i dommen i sagen Mulder (som er nævnt i fodnote 11), præmis 15, samt i dom af 27.6.1989, sag 113/88, Leukhardt, Sml. s. 1991, præmis 12, 13 og 14, af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 8-11, og af 27.1.1994, sag C-189/92, Le Nan, Sml. I, s. 261, præmis 19, 20 og 21.

19 — Desuden bestemmer artikel 6 i forordning nr. 1546/88, at ved anvendelsen af artikel 5c, stk. 7, i forordning nr. 804/68 og artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 857/84 skal de mængder, der lægges til en oprindelig fastsat samlet mængde, tildeles enten de producenter, som er omhandlet i artikel 5, stk. 5 eller 6, i forordning nr. 1546/88, eller lægges oveni den reserve, som hver enkelt medlemsstat ifølge artikel 5 og artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 857/84 skal oprette inden for hver af de to samlede mængder, som den råder over, for at gøre det muligt at tildele de grupper af afgiftspligtige, som er nævnt i artikel 3, 3a og 4 i forordning nr. 857/84, særlige eller supplerende referencemængder.

anden mængde, og at dette endog skulle kunne ske med det formål at opfylde *midlertidige* behov (dvs. behov, som er begrænset til en af ordningens anvendelsesperioder), som ikke skyldes mere generelle, strukturmæssige ændringer på mælkemarkedet, men beror på enkelte producenters behov.

b) Ifølge artikel 6a i forordning nr. 857/84 kan de producenter, som råder over to individuelle referencemængder, den ene for leverancer og den anden for direkte salg, efter anmodning få forhøjet den ene af disse to referencemængder. Denne forhøjelse — der medfører, at en anden referencemængde nedsættes tilsvarende — kan kun strække sig over en af ordningens anvendelsesperioder og skal gøre det muligt for den pågældende producent at løse de problemer, som er opstået på grund af ændringer i den pågældendes afsætningsmønster [20]. Under disse omstændigheder kan man ikke af nævnte bestemmelse udlede nogen regel, hvorefter det ved en overskridelse af en af de to individuelle referencemængder, som skyldes en konjunkturbestemt forhøjelse af *produktionen* og ikke nogen ændring i *afsætningsmønstret*, er muligt at udligne denne med en uudnyttet del af den anden individuelle referencemængde, som den pågældende råder over, men med en uudnyttet del af den tilsvarende samlede mængde, som den pågældende medlemsstat råder over [21].

20. Det fremgår af forelæggelsesdommens fjortende »betragtning«, at sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende for den nationale ret, at det ikke vil være i strid med de betragtninger, som ligger til grund for tillægsafgiftsordningen, om der består en forbindelse mellem forpligtelsen til betaling af afgiften og overskridelsen af summen af de samlede mængder, som den pågældende medlemsstat råder over, da den samlede mængde mælk, som fremstilles i den pågældende medlemsstat i sidste ende ikke vil blive forhøjet, såfremt denne sum ikke overskrides.

21. Det er principielt rigtigt, hvad sagsøgeren i hovedsagen anfører herom. Den omstændighed, at afgiftspligten kun opstår ved en overskridelse af den individuelle referencemængde, kan imidlertid også opfattes sådan, at den tjener det formål — om end på

20 — Vedrørende denne bestemmelses formål se dom af 7.11.1991, sag C-22/90, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 5285, navnlig præmis 15.

21 — Også de førnævnte bestemmelser (se fodnote 17) i artikel 5, stk. 5 og 6, i forordning nr. 1546/88, som indeholder andre »berøringspunkter« med de to mekanismer til regulering af mælkeproduktionen, udgør helt specielle særregler. Ifølge den første af disse to bestemmelser kan de producenter, som har fået tildelt en referencemængde for direkte salg, og som *helt eller delvis ophører* med deres direkte salg, opnå en referencemængde for leverancer, såfremt den pågældende medlemsstat er i stand til at tildele dem denne individuelle referencemængde inden for rammerne af den samlede mængde, medlemsstaten råder over. Den anden af de to bestemmelser vedrører det modsatte tilfælde, nemlig hvor de producenter, som råder over en referencemængde for leverancer, og som *helt eller delvis ophører* med deres mælkeleverancer til opkøbere, kan opnå en referencemængde for direkte salg, såfremt den pågældende medlemsstat er i stand til at tildele dem denne individuelle referencemængde, uden at den tilsvarende samlede mængde overskrides.

en anden måde — som fællesskabslovgiver har tilstræbt med indførelsen af den supplerende afgiftsordning. Såfremt indehaveren af referencemængden nemlig kunne sætte sin lid til, at han trods overskridelsen af denne mængde ville slippe for at betale afgiften, såfremt der i sidste ende tilfældigvis ikke skete nogen overtrædelse af summen af de samlede mængder, som den pågældende medlemsstat råder over, ville dette i væsentlig grad formindske effektiviteten af den individuelle referencemængde som middel til indskrænkning af produktionen.

22. Det ville måske have været hensigtsmæssigt, om der var blevet indført en fuldstændig og sammenhængende ordning af bestemmelser, som dels knyttede forpligtelsen til betaling af afgiften til overskridelsen af summen af de samlede mængder, dels indeholdt de nødvendige sikkerhedsventiler til at undgå, at dette ikke skader det formål, som tilstræbes med indførelsen af tillægsafgiften. De elementer (som er nødvendige for, at en sådan ordning kan fungere og som det naturligvis henhører under fællesskabslovgivers skønsbeføjelse at indføre — hvilken skønsbeføjelse er særlig vid på området for den fælles landbrugspolitik [22]) — kan imidlertid efter min opfattelse hverken udledes af de særlige bestemmelser i artikel 5c, stk. 7, i forordning nr. 804/68 og artikel 6a i forordning nr. 857/84 eller nogen af de øvrige bestemmelser, som tillægsafgiftsordningen bestod af inden for den i sagen omhandlede periode.

IV — Forslag til afgørelse

23. Under hensyn til de foranstående betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af Luxembourgs Conseil d'État, således:

»Det kan hverken udledes af artikel 5c, stk. 7, i Rådets forordning (EØF) nr. forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968, af artikel 6a i Rådets forordning (EØF)

22 — Se herom bl.a. dom af 9.7.1985, sag 179/84, Bozzetti, Sml. s. 2301, præmis 30, af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 22, og af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14.

nr. 857/84 af 31. marts 1984 eller af nogen andre bestemmelser i tillægsafgiftsordningen for mælk, at forpligtelsen for indehaveren af en individuel referencemængde til at betale tillægsafgift, er betinget af, at der inden for den pågældende ordnings anvendelsesperiode er sket en overskridelse af summen af den samlede mængde, som den pågældende medlemsstat råder over for henholdsvis leverancer og for direkte salg.«