FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J. MAZÁK

fremsat den 14. september 2010[1]

1. Disse anmodninger om præjudiciel afgørelse fra Bundesfinanzhof, Tyskland, drejer sig om fortolkningen af Rådets forordning (EF) nr. 1788/2003 og (EF) nr. 1782/2003[2]. Under sagen ved den nævnte retsinstans er Hauptzollamt Koblenz uenig med Kurt Etling & Thomas Etling, og Hauptzollamt Oldenburg er uenig med Theodor Aissen og Hermann Rohaan. De to sager drejer sig i det væsentlige om overførslen af referencemængder for mælk i løbet af et enkelt mælkeproduktionsår.

I — Retsforskrifter

2. Artikel 5, litra j) og k), i forordning nr. 1788/2003, hvorefter i henhold til denne forordning henholdsvis »individuelle referencemængder« er »producentens referencemængder den 1. april i enhver tolvmånedersperiode«, og »disponible referencemængder« er »de mængder, der er til rådighed for producenten den 31. marts for den tolvmånedersperiode, for hvilken afgiften er beregnet, under hensyn til alle overdragelser, salg, omregninger og midlertidige omfordelinger, der er omhandlet i nærværende forordning, og som har fundet sted i løbet af tolvmånedersperioden«.

3. I artikel 95, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003 er det bl.a. fastsat, at »[i]ndividuelle referencemængder, der midlertidigt er blevet overført […] den 31. marts i det pågældende kalenderår, anses for at være til rådighed på modtagerens bedrift for dette kalenderår«.

4. Med henblik på dette forslag til afgørelse er der ingen grund til på nærværende sted at gengive hele lovgivningen udførligt. Jeg vil snarere vende tilbage til de relevante bestemmelser i selve undersøgelsen.

5. Hvad angår den nationale lovgivning bestemmer § 14, stk. 1, i Verordnung zur

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Henholdsvis forordning af 29.9.2003 om en afgift på mælk og mejeriprodukter (EUT 2003 L 270, s. 123) og forordning af 29.9.2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere (EUT 2003 L 270, s. 1).

Durchführung der EG-Milchabgabenregelung (BGBl I, s. 2143, den tyske bekendtgørelse om anvendelsen af Fællesskabets (og nu Unionens (EU)) ordning for tillægsafgift på mælk af 9. august 2004, at »[k]løberen kan tildele leveringsreferencemængder, som ikke er udnyttet i den relevante tolvmånedersperiode (mindrelevering), til andre mælkeproducenter, hvis leveringer overstiger de leveringsreferencemængder (merlevering), som disse producenter er tildelt. Tildelingen af ikkeudnyttede leveringsreferencemængder til de producenter, der har foretaget merlevering, sker efter følgende beregningsformel:

summen af mindreleveringerne x leveringsreferencemængden for producenten, der har foretaget merlevering

---

summen af leveringsreferencemængderne for alle producenter, der har foretaget merlevering

6. § 5, stk. 2, i Betriebsprämiendurchführungsgesetz (BGBl I, s. 1298; den tyske lov om gennemførelse af enkeltbetalingsordningen (SPS)) af 30. maj1 2006 bestemmer i det væsentlige, at størrelsen af en landbrugers enkeltbetaling, som fastsat i henhold til lovens § 5, stk. 1), forhøjes efter artikel 62 i forordning nr. 1782/2003 med det beløb, som svarer til mælkepræmien i henhold til forordningens artikel 95, og tillægsbetalingerne i henhold til forordningens artikel 96.

7. § 6 i Verordnung über die Durchführung der Milchprämie und der Ergänzungszahlung zur Milchprämie (BGBl I, s. 267; den tyske bekendtgørelse om anvendelsen af mælkepræmie og tillægsbetalinger) af 18. februar 2004 bestemmer i det væsentlige, at de referencemængder, der er til rådighed for producenten den 31. marts for det år, hvor ansøgningen er indgivet, der skal tages hensyn til ved tildelingen af mælkepræmien, attesteres ved et certifikat, som skal angive den af producenten faktisk leverede mælkemængde i den tolvmånedersperiode, der slutter den 31. marts i det år, hvor ansøgningen er indgivet.

II — Faktiske omstændigheder og præjudicielle spørgsmål

8. I sag C-230/09 er Kurt Etling og Thomas Etling mælkeproducenter, og for produktionsåret 2004/2005 havde de en referencemængde (mælkekvote) på 553 678 kg til rådighed. Kurt Etling og Thomas Etling havde siden 2000 bortforpagtet en del af deres oprindelige referencemængde i størrelsesordnen 50 000 kg. I februar 2005 blev kontrakten opløst, og Kurt Etling og Thomas Etling blev meddelt en afgørelse om, at referencemængden på 50 000 kg var blevet overført tilbage til dem med virkning fra den 1. marts 2005. Eftersom forpagteren allerede havde leveret denne mælkemængde, afgav mejeriet

(opkøberen) en erklæring om, at Kurt Etling og Thomas Etling pr. 31. marts 2005 havde en referencemængede på 553 678 kg. Kurt Etling og Thomas Etling anfægtede dette for Finanzgericht (herefter »FG«), som ændrede erklæringen, således at den referencemængde, som Kurt Etling og Thomas Etling i perioden mellem den 1. og den 31. marts 2005 havde haft »til rådighed«, omfattede den referencemængde på 50 000 kg, som var blevet overført tilbage til dem, med den begrundelse, at ved tildeling af en præmie er en eventuel levering af referencemængden, der er foretaget af den tidligere forpagter, uden betydning. Hauptzollamt Koblenz indgav appel til Bundesfinanzhof, som har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål til afgørelse:

»Skal [EU-]retten, navnlig artikel 5, litra k), i forordning nr. 1788/2003 […] fortolkes således, at en producents referencemængde i den tolvmånedersperiode, hvori den pågældende producent har fået overdraget en referencemængde fra en anden producent, ikke omfatter den mængde, på grundlag af hvilken denne anden producent allerede har leveret mælk i den relevante tolvmånedersperiode?«

9. I sag C-231/09 overtog Theodor Aissen og Hermann Rohaan hver især en landbrugsbedrift i løbet af tolvmånedersperioden 2004/2005 og leverede mælk fra deres bedrifter til et mejeri (opkøber). Dette betød, at de overskred den referencemængde, der blev tilbage til dem i den pågældende tolvmånedersperiode, fordi den mælk, som blev produceret under de foregående besiddelsesforhold vedrørende bedriften inden for samme periode, var blevet leveret til en opkøber. Hauptzollamt Oldenburg pålagde derfor Theodor Aissen og Hermann Rohaan at betale mælkeafgiften: Hauptzollamt Oldenburg har kun ladet andre producenters manglende udnyttelse af referencemængden komme Theodor Aissen og Hermann Rohaan til gode i overensstemmelse med den del af deres individuelle referencemængde, som de kunne levere efter overdragelsen af bedriften, og fastsatte en mælkeafgift, der størrelsesmæssigt svarede hertil. Theodor Aissen og Hermann Rohaan anfægtede denne afgørelse ved Finanzgericht, der gav dem medhold, idet den fandt, at der ved beregningen inden for rammerne af ordningen om udligningen af referencemængder skal tages hensyn til den individuelle referencemængde, der tilkommer bedrifterne, og at den mælkemængde, der blev leveret af tidligere indehavere inden for den samme tolvmånedersperiode, ikke skulle tages i betragtning. Hauptzollamt Oldenburg indgav appel til Bundesfinanzhof, som har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål til afgørelse:

»1) Skal [EU-]retten, navnlig artikel 5, litra k), i forordning nr. 1788/2003, fortolkes således, at referencemængden for en producent, der under en løbende tolvmånedersperiode har overtaget en bedrift fra en anden producent, ikke omfatter den mængde, på grundlag af hvilken denne anden producent før overdragelsen af bedriften allerede har leveret mælk i den pågældende tolvmånedersperiode?

2) Er bestemmelser i [EU-]retten eller den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukters almindelige principper

til hinder for en bestemmelse i national ret, hvorefter den i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning [...] nr. 1788/2003 fastsatte ordning for udligning af den uudnyttede del af den nationale referencemængde med merleveringer [...] udformes således, at producenten, i et tilfælde som det i spørgsmål 1 omhandlede, der har overtaget bedriften under tolvmånedersperioden, også kan deltage i fordelingen af denne uudnyttede del med den del af referencemængden, som den anden producent allerede har leveret?«

III — Analyse

A — *Parternes væsentligste argumenter*

10. I sag C-230/09 har Hauptzollamt Koblenz gjort gældende, at der ikke kan ydes en mælkepræmie til en person, som ikke har produceret mælk med kvoten. I et tilfælde, hvor en referencemængde, der ikke udnyttes, overføres til en anden person i løbet af tolvmånedersperioden, tilhører mælkepræmien for det pågældende år modtageren. Kurt Etling og Thomas Etling samt Kommissionen gør i det væsentlige gældende, at »disponible referencemængder« er den mængde, der kan leveres i løbet af en tolvmånedersperiode, uden risiko for, at der opkræves en mælkeafgift, uanset hvor meget mælk der inden for den pågældende mængde er leveret. Begrebet »referencemængde« svarer til en abstrakt rettighed.

11. I sag C-231/09 og, hvad navnlig angår det første spørgsmål, har Hauptzollamt Oldenburg i det væsentlige gjort gældende, at modtageren i forbindelse med ansvaret for betaling af afgiften alene kan sætte sin lid til mælkekvoter i det omfang, hvor de tilsvarende mængder endnu ikke er blevet leveret af overdrageren. Theodor Aissen og Hermann Rohaan samt Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at modtagerens referencemængde ikke burde begrænses til at afspejle leveringer, som foretages af overdrageren.

12. Hvad angår det andet spørgsmål har Hauptzollamt Oldenburg i det væsentlige gjort gældende, at en referencemængde, som der allerede er henvist til med henblik på fritagelse fra mælkeafgiften, ikke kan overføres vedrørende den tolvmånedersperiode, inden for hvilken den er anvendt. Den pågældende mængde kan først overføres fra begyndelsen af det følgende mælkeproduktionsår, på hvilket tidspunkt den kan anvendes på ny. Theodor Aissen og Hermann Rohaan samt Kommissionen har hovedsageligt gjort gældende, at der inden for rammerne af udligningsordningen skal tages hensyn til overførsler

med udgangspunkt i definitionen af »disponible referencemængder«, og derfor i overensstemmelse med artikel 17 i forordning nr. 1788/2003.

B — *Bedømmelse*

1. Det første spørgsmål

13. I sag C-230/09 er det eneste spørgsmål, og i sag C-231/09 det første spørgsmål, hvorvidt EU-retten, særlig artikel 5, litra k), i forordning nr. 1788/2003, skal fortolkes således, at den referencemængde, som i det tilfælde, hvor en producents referencemængde er blevet overført i tolvmånedersperioden, skal tildeles modtageren, ikke omfatter den mængde, med hensyn til hvilken mælken i løbet af det pågældende produktionsår allerede er blevet overført af overdrageren.

14. Med hensyn til sag C-230/09 rejser dette spørgsmål sig inden for rammerne af mælkepræmieordningen, som udgør en del af SPS, og det vedrører overførsel (overtagelse) af en individuel referencemængde efter opløsning af den forpagtningsaftale, som den var genstand for. Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om »individuel referencemængde« for tildelingen af en mælkepræmie i henhold til artikel 95, stk. 1 og 3, i forordning nr. 1782/2003 skal forstås som den samlede referencemængde, som producenten råder over ved begyndelsen af en tolvmånedersperiode, eller om det derimod henviser til den nedsatte referencemængde, som producenten råder over ved slutningen af denne periode, i løbet af hvilken en del af referencemængden allerede er blevet anvendt af overdrageren.

15. Lad os se på de relevante bestemmelser, da fortolkningen heraf i den foreliggende sag er enkel. Artikel 95, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 [3] bestemmer, at »fra 2004 til 2007 har mælkeproducenterne ret til en mælkepræmie. Den ydes pr. kalenderår, pr. bedrift og pr. ton individuel referencemængde [på tysk »einzelbetriebliche Referenzmenge«], der er berettiget til præmie, og som er til rådighed på bedriften«.

3 — Jf. retspraksis vedrørende forordningen: dom af 11.3.2008, sag C-420/06, Jager, Sml. I, s. 1315, af 16.7.2009, sag C-428/07, Horvath, Sml. I, s. 6355, af 11.6.2009, sag C-170/08, Nijemeisland, Sml. I, s. 5127, af 22.10.2009, sag C-449/08, Elbertsen, Sml. I, s. 10241, af 21.1.2010, sag C-470/08, Van Dijk, Sml. I, s. 603, og af 20.5.2010, sag C-434/08, Harms, Sml. I, s. 4431 (hvor jeg fremsatte forslag til afgørelse). Jf. også verserende sager: sag C-61/09, Niedermair-Schiemann (jf. mit forslag til afgørelse af 11.5.2010), sag C-133/09, Uzonyi, sag C-152/09, Grootes (jf. mit forslag til afgørelse af 8.7.2010), sag C-153/09, Agrargut Bäbelin (jf. mit forslag til afgørelse af 2.9.2010) og sag C-536/09, Omejc.

16. Artikel 5, litra j), i forordning nr. 1788/2003 definerer »individuelle referencemængder« (»einzelbetriebliche Referenzmenge«) som »producentens referencemængder den 1. april i enhver tolvmånedersperiode«.

17. Selv om ordlyden af artikel 95, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 knytter ordene »individuelle referencemængder« til sætningen »til rådighed på bedriften« (»über die der Betrieb verfügt«), anvender den ikke den præcise betegnelse »disponible referencemængder« (»verfügbare Referenzmenge«).

18. Artikel 5, litra k), i forordning nr. 1788/2003 definerer »disponible referencemængder« som de referencemængder, der er til rådighed for producenten den 31. marts for den tolvmånedersperiode, for hvilken afgiften er beregnet, under hensyn til alle overdragelser, salg, omregninger og midlertidige omfordelinger, som har fundet sted i løbet af tolvmånedersperioden.

19. Herefter opstår der det spørgsmål, om artikel 95, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 på trods af, at bestemmelsens ordlyd ikke indeholder den præcise betegnelse »disponible referencemængder«, ved at angive »til rådighed på bedriften« kræver, at der foretages en beregning af mælkepræmien på grundlag af ordlyden af artikel 5, litra k), i forordning nr. 1788/2003, eller om det er artikel 5, litra j), der finder anvendelse.

20. Det er min opfattelse, at sætningen »til rådighed på bedriften« i artikel 95, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 er en klar indikation af, at denne bestemmelse henviser til definitionen i forordningens artikel 5, litra k). Hvis EU-lovgiver således havde haft til hensigt at henvise til »individuelle referencemængder«, ville sætningen »til rådighed på bedriften« have været en overflødig tilføjelse. Således har tillægsordet »individuelle« (einzelbetriebliche) i denne forbindelse, som kvalificerer referencemængderne, blot til formål at sondre mellem disse referencemængder og de »nationale« (einzelstaatliche) referencemængder.

21. Som den forelæggende ret har understreget, eftersom artikel 95, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 tilbyder mælkeproducenter en præmie, som beregnes på grundlag af den referencemængde, der er til rådighed på bedriften, kan det således tænkes, at selv hvor referencemængden er blevet overført fra en producent til en anden i løbet af tolvmånedersperioden, skal tildelingen heraf foretages i overensstemmelse med den samlede referencemængde, der på det for tildelingen af mælkepræmien relevante tidspunkt — udgangen af mælkeproduktionsåret — var disponibel for den part, der overtager referencemængden. Dette gælder, selv om modtageren ikke har været i stand til heraf at udlede den fulde ret — som delvist er blevet udtømt af overdrageren — til at levere mælk med afgiftsfritagelse, og så meget desto mere ikke længere har denne rettighed på det ved beregningen af restbeløbet relevante tidspunkt,

dvs. ved slutningen af tolvmånedersperioden. Hverken EU-retten eller tysk ret fastsætter eller henviser til en opdeling af referencemængden i en del, som tilhører overdrageren, og en del, som opretholdes for modtageren.

22. Som anført af Kommissionen viser opbygningen af SPS, at det er slutningen af produktionsåret — i dette tilfælde mælkeproduktionsåret — som udgør udgangspunktet, således at der tages hensyn til overførsler, som har fundet sted i den pågældende periode.

23. Rigtigheden af denne fortolkning bekræftes ligeledes af artikel 95, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003. I henhold til denne bestemmelse er det — såfremt individuelle referencemængder midlertidigt er blevet overført — stillingen den 31. marts i det pågældende kalenderår, der er afgørende for fastsættelsen af, på hvis bedrift referencemængden anses for at være disponibel: overdrageren eller modtagerens bedrift. I et sådant tilfælde må den referencemængde, der er overført, anses for at være disponibel på modtagerens bedrift [4]. Denne bestemmelse er således formuleret i vendinger, som er i overensstemmelse med artikel 5, litra k), i forordning nr. 1788/2003, der henviser til den sidste dag i et mælkeproduktionsår.

24. Det følger heraf, at artikel 95, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 ved at anvende ordene »individuelle referencemængder […] til rådighed på bedriften« (einzelbetriebliche[r] Referenzmenge, über die der Betrieb verfügt) henviser til definitionen i artikel 5, litra k), i forordning nr. 1788/2003, og at det følgelig er de »disponible referencemængder«, som skal udgøre grundlaget for beregningen af en mælkepræmie.

25. Hvad angår sag C-231/09 opstår spørgsmålet i forbindelse med den i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 1788/2003 fastsatte udligning af den uudnyttede del af den nationale referencemængde med merleveringer i forhold til denne referencemængde, og den vedrører overførelsen af den individuelle referencemængde ved overtagelsen af en landbrugsbedrift.

26. Artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 1788/2003 bestemmer, at medlemsstaterne træffer beslutning om de enkelte producenters andel i betalingen af afgiften »efter eventuel omfordeling af den uudnyttede del af den nationale referencemængde, der er afsat til leverancer«, i forhold til hver enkelt producents individuelle referencemængder. Mens der i den engelske version af artikel 10,

4 — Som den forelæggende ret har anført, er det afgørende ifølge denne bestemmelse ikke, i hvilket omfang modtageren af referencemængden eller overdrageren af referencemængden har leveret den referencemængde, der er fastsat for bedriften, og i øvrigt ville bestemmelsen, hvis det var tilfældet, i det foreliggende konkrete tilfælde være overflødig, da modtageren og ikke overdrageren har leveret den relevante del af referencemængden.

stk. 3, litra a), i forordning nr. 1788/2003 anvendes ret upræcise vendinger (»each producer's reference quantity«), anvendes der på tysk — som er den relevante version i nærværende sag — udtrykkeligt »verfügbaren Referenzmenge des einzelnen Erzeugers« (hvilket også gælder den franske version: »quantité de référence disponible de chacun des producteurs«), som defineres i forordningens artikel 5, litra k).

27. Det følger heraf, at størrelsen af den referencemængde, som er disponibel for producenten inden for rammerne af den i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 1788/2003 fastsatte ordning for udligning, afspejler definitionen i forordningens artikel 5, litra k). Således skal der ved overførsel af referencemængder inden for rammerne af udligningsordningen tages hensyn til definitionen af »disponible referencemængder«.

28. Dernæst indeholder forordning nr. 1788/2003 bestemmelser om overførsel af referencemængder. Navnlig regulerer forordningens artikel 17 overdragelse ved salg, bortforpagtning eller enhver anden overførsel.

29. Det er vigtigt at bemærke, at det i hver af de fire bestemmelser i artikel 17 i forordning nr. 1788/2003 udtrykkeligt er anført, at overførsel af »individuelle referencemængder« skal gennemføres efter regler, som medlemsstaterne fastsætter. Denne bestemmelse finder i henhold til forordningens artikel 17, stk. 4, anvendelse, hvor en forpagtningskontrakt udløber (den situation, der ligger til grund for sag C-230/09), og i henhold til forordningens artikel 17, stk. 1, ved salg eller enhver anden overførsel, der indebærer lignende retsvirkninger (den situation, der ligger til grund for sag C-231/09). Jeg mener, at artikel 17, stk. 1 og 4, er relevant for de foreliggende sager, i hvert fald analogt.

30. Kommissionen rejser spørgsmålet om, hvilke konsekvenser den omstændighed, at artikel 17 i forordning nr. 1788/2003 vedrører overførslen af »individuelle referencemængder«, har for nærværende sag.

31. Ved at præcisere, at »individuelle referencemængder« er genstand for overførsler, henviser artikel 17 i forordning nr. 1788/2003 uomtvisteligt til definitionen i forordningens artikel 5, litra j), dvs. producentens referencemængder den 1. april i enhver tolvmånedersperiode. EU-lovgiver fandt således, at (efterfølgende) leveringer ikke skulle have følger for overførsler, og at referencemængder skulle overføres uafhængigt af, i hvilket omfang de var blevet anvendt. Det drejer sig snarere om et absolut tal, der svarer til den referencemængde, som en producent er blevet tildelt ved begyndelsen af et mælkeproduktionsår (eller, som den forelæggende ret betegner det, en abstrakt rettighed, som opstår den første

dag, og som derfor er uforanderlig, uanset den mængde, som leveres efterfølgende). Som bemærket af Hermann Rohaan, præciserer artikel 17 i forordning nr. 1788/2003 ikke, at referencemængden i tilfælde af en overførsel i løbet af tolvmånedersperioden, under hvilken overdrageren allerede har leveret mælk, kun delvist skal overføres. Det kan derimod udledes af bestemmelsens ordlyd, at det er den samlede referencemængde, der overføres.

32. Forordning nr. 1788/2003 indeholder ikke nøjagtige bestemmelser om de retsvirkninger, som skal gælde for det mælkeproduktionsår, hvori overførslen af en referencemængde har fundet sted. I denne forbindelse henledes opmærksomheden imidlertid på, at artikel 17 fastsætter, at overførsler skal gennemføres efter regler, som medlemsstaterne fastsætter.

33. Jeg er således enig med Kommissionen i, at det klart fremgår af ordlyden af artikel 17 i forordning nr. 1788/2003, at — uden at dette berører medlemsstaternes beføjelse til at fastsætte regler for overførsel af referencemængder — denne bestemmelse ikke udelukker, at den samlede referencemængde, som en producent er blevet tildelt ved begyndelsen af at mælkeproduktionsår (herunder også den del, der allerede er blevet leveret) overføres [5].

34. Det er min — og Hermann Rohaans såvel som Etling og Etlings — opfattelse — at denne fortolkning bekræftes af ordlyden af artikel 11, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 1788/2003. EU-lovgiver har således i denne bestemmelse udtrykkeligt fastsat, at hvis »en opkøber helt eller delvist træder i stedet for en eller flere opkøbere, tages der hensyn til producenternes individuelle disponible referencemængder for den resterende del af den løbende tolvmånedersperiode efter fradrag af allerede leverede mængder«.

35. Jeg skal herefter behandle den nationale rets fire forskellige problemer, som ifølge den forelæggende ret ikke desto mindre kan gøre det nødvendigt at udelukke leveringer, som allerede har fundet sted.

36. Kommissionen har for det første med rette fremhævet (ligesom det følger af punkt 34 ovenfor), at hvis EU-lovgiver havde ønsket, at leveringer også skulle være relevante i forbindelse med overførsel af referencemængder, ville det have været anført udtrykkeligt, ligesom den har gjort med artikel 11, stk. 2,

5 — Således indførte Tyskland sådanne regler i 2006 (som grundlæggende er en afspejling af Hauptzollamt Koblenz og Hauptzollamt Oldenburgs argumentation). Disse nationale regler er dog ikke faktisk relevante for denne sag og indgår ikke i genstanden for den foreliggende sag.

i forordning nr. 1788/2003. Såfremt begrebet referencemængder allerede indebar en nedsættelse for at afspejle leverede mængder, ville ordene »efter fradrag af allerede leverede mængder« desuden være overflødige og blottet for betydning.

37. Det følger heraf, at selv om artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1788/2003 strengt taget angår et andet spørgsmål end det, som er af relevans for denne sag (bestemmelsen vedrører udskiftning af opkøberen, ikke producenten), gælder det ikke desto mindre, at det giver os mulighed for at drage de konsekvenser, som er af relevans i denne sammenhæng. Det viser endog, at begrebet »individuelle referencemængder« og »allerede leverede mængder« er indbyrdes modstridende: Der er en vis uforenelighed mellem dem. Som en følge heraf kan det udledes, at »leverede mængder« i henhold til forordning nr. 1788/2003 ikke er en del af begrebet »individuelle referencemængder«. Som Kommissionen gav udtryk for, er begrebet »leverede mængder« ikke relevant for definitionen af »individuelle referencemængder«, som fungerer uafhængigt af denne definition, og som i givet fald skal nævnes udtrykkeligt.

38. Heraf følger, at overførsel vedrører et absolut og selvstændigt tal, der svarer til den referencemængde, som en producent er blevet tildelt ved begyndelsen af et mælkeproduktionsår, uanset den mængde, som leveres efterfølgende. Dette tal har relevans for efterfølgende mælkeproduktionsår, for så vidt som modtageren af referencemængden helt åbenbart skal disponere over den samlede individuelle referencemængde, herunder den mængde, der allerede er blevet leveret.

39. Den forelæggende ret har for det andet anført, at det kan tænkes, at der ikke kan sondres mellem en ret til at levere mælk afgiftsfrit på den ene side og referencemængden, der danner grundlag for beregningen af en producents krav på præmie, på den anden side. Kommissionen har imidlertid med rette anført, at denne analyse indebærer, at artikel 17 i forordning nr. 1788/2003 bygger på, at overførsler i princippet vedrører »individuelle referencemængder«, og ikke retten til at levere mælk afgiftsfrit. Dette gælder begrebet »disponible referencemængder« i overensstemmelse med forordningens artikel 5, litra k). Forordning nr. 1788/2003 sondrer klart mellem retten til at levere mælk afgiftsfrit og »individuelle referencemængder«. Som Kommissionen også forklarede, er denne sondring logisk, for så vidt som retten til at levere mælk afgiftsfrit blot udgør en af de retsvirkninger af forskellige regulerende mekanismer, der bygger på princippet om »disponible referencemængder«. Andre lignende mekanismer, som f.eks. den i forordningens artikel 10, stk. 3, fastsatte udligningsordning

eller mælkepræmien, har ikke nødvendigvis til formål at afføde den retsvirkning, at der kan leveres mælk afgiftsfrit.

40. For så vidt angår udligningsordningen er det omfang, hvori en referencemængde allerede er anvendt, faktisk relevant som et første skridt. Den referencemængde, som allerede er blevet anvendt, skal imidlertid alene gøre det muligt at fastslå »den uudnyttede del af den nationale referencemængde, der er afsat til leverancer« (merlevering). Som et andet skridt fastslås, hvordan merleveringerne skal fordeles mellem producenter, som »har leveret ud over« deres referencemængde. Som Kommissionen derfor har gjort gældende, ville det ikke give mening på formel måde som beregningsgrundlag at udelukke de mængder, som allerede var blevet leveret, fra referencemængderne for de producenter, som »har leveret ud over« deres referencemængde. Pr. definition foretog alle disse producenter leveringer ud over deres referencemængder. Hvis der i kernen af udligningsordningen var et krav om overensstemmelse mellem retten til at levere mælk afgiftsfrit og størrelsen af referencemængden for en producent, som har leveret ud over sin referencemængde, ville denne udligning ikke være praktisk mulig. Udligningsordningen går således ud fra, at der med henblik på distribueringen af underleverancer mellem forskellige producenter, som »har leveret ud over« deres referencemængder, er en forskel mellem retten til at levere mælk afgiftsfrit på den ene side og referencemængden på den anden side. Man kan fastslå, at udligningsordningen ikke giver anledning til indvirkninger på afgiften, fordi denne ordning kun er relevant for producenter, som har foretaget merleveringer. Hvis en modtager deltager i udligningsordningen med referencemængden uberørt, vil andre producenter få tildelt mindre mængder, men forordningens formål vil ikke være på spil. Risikoen for, at den nationale referencemængde vil kunne overskrides, og at hele EU-ordningen drages i tvivl, bliver simpelthen ikke aktuel.

41. Mælkepræmieordningen i henhold til forordning nr. 1782/2003 stemmer heller ikke nødvendigvis overens med retten til at levere mælk afgiftsfrit. Som Kurt Etling og Thomas Etling bemærkede, udgør mælkepræmieordningen en del af SPS, som tilsigter fuldstændigt at afkoble indkomststøtte til landbrugerne fra produktionen (jf. betragtning 24 til forordningen). Derfor er hensigten også at lade mælkepræmieordningen være afkoblet den effektive produktion. I modsætning til den ordning, som var gældende forud for forordning nr. 1782/2003, er det relevante kriterium for tildeling af en mælkepræmie som indkomststøtte således ikke produktion af et givet antal landbrugsprodukter, men størrelsen af de disponible referencemængder. Som anført af Kommissionen fører afkobling — hvorefter en referencemængde inden for rammerne af mælkepræmieordningen, som ikke er forbundet med leveringer, kan overføres, uanset hvilken producent det var,

som leverede i henhold til referencemængden — til, at modtageren af referencemængden bliver indehaver af rettigheden til en mælkepræmie, og overdrageren af referencemængden kan ikke længere være omfattet af mælkepræmieordningen. Det følger bl.a. af artikel 95 stk. 3, i forordning nr. 1782/2003, at dette var EU-lovgivers hensigt.

42. Der kan således være en forskel mellem retten til at levere mælk afgiftsfrit på den ene side og referencemængden, der danner grundlag for beregningen af en producents krav på mælkepræmie, eller for udligningen, på den anden side.

43. For det tredje er den forelæggende ret af den opfattelse, at tildelingen af en præmie i henhold til bedriftens samlede referencemængde, uanset at den tidligere indehaver af referencemængden allerede har leveret mælk på grundlag af denne referencemængde, kan udgøre en »dobbelt udnyttelse« af referencemængden, der ikke er tilladt i henhold til den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukters almindelige principper, og som især er uforenelig med princippet om, at pligten til at betale mælkeafgift skal være »rent personlig« [6].

44. Som samtlige parter i sagen er enige om, bortset fra Hauptzollamt Koblenz og Hauptzollamt Oldenburg, foreligger der ikke en sådan risiko for dobbelt udnyttelse, der ikke er tilladt. Det fremgår klart af det anførte, at der er forskel på retten til at levere mælk afgiftsfrit på den ene side og grundlaget for de beregninger, som foretages i forbindelse med udligningsordningen eller mælkepræmieordningen, på den anden side. Der er ikke tale om en dobbelt udnyttelse, der ikke er tilladt, fordi modtageren træder i stedet for overdrageren (som skiller sig af med status som debitor) i forbindelse med referencemængden, og den mængde, som overdrageren har leveret, klart er tildelt modtageren og taget højde for i referencemængden. Der er med andre ord ikke tale om en dobbelt udnyttelse, der ikke er tilladt, selv om referencemængden delvist anvendes af overdrageren, for så vidt som tildelingen af den samlede referencemængde til modtageren er neutral i forhold til afgiften og egnet for præmien. Eftersom overdrageren ikke anvender noget af referencemængden, foreligger der tydeligvis ikke nogen dobbelt udnyttelse. Som anført af Kommissionen under retsmødet, er Ballmann-dommen og

6 — Jf. dom af 15.1.1991, sag C-341/89, Ballmann, Sml. I, s. 25, præmis 9 ff., og af 14.7.1994, sag C-352/92, Milchwerke Köln, Sml. I, s. 3385, præmis 21.

Milchwerke Köln-dommen [7] ikke i strid med denne fortolkning. Disse domme behandlede definitionen af en »producent«, og ikke spørgsmålet om forordningens anvendelse.

45. Jeg er ligesom Kommissionen af den opfattelse, at de forskellige regulerende mekanismer har forskellige formål. De forskellige begreber vedrørende referencemængden, som beskrevet i artikel 5 i forordning nr. 1788/2003, er kun definitioner og medfører ikke retsvirkninger. Retsvirkningerne kan findes i de forskellige regulerende mekanismer, og pligten til at betale mælkeafgift er kun en af disse mekanismer. Hvis andre regulerende mekanismer, som f.eks. udligningsordningen eller mælkepræmieordningen, ligeledes bygger på definitionen i artikel 5 i forordning nr. 1788/2003 med henblik på at fastsætte deres egne retsvirkninger, kan dette ikke anses for at indebære en dobbelt udnyttelse af referencemængden, der ikke er tilladt, men snarere et fælles udgangspunkt, som ikke desto mindre kan medføre forskellige rettigheder inden for rammerne af de forskellige regulerende mekanismer.

46. Endelig og for det fjerde ønsker den forelæggende ret oplyst, om det ikke ville være mere i overensstemmelse med mælkepræmiens formål om at udligne manglende indkomst som følge af nedsættelser af mælkeprisen, hvis indehaveren af bedriften pr. 31. marts kun tildeles præmien i overensstemmelse med den referencemængde, som den pågældende selv har leveret (eller i det mindste kunne have leveret afgiftsfrit). I de tilfælde, hvor referencemængden er leveret af forskellige producenter i referenceperioden, ville præmien således skulle opdeles og tildeles disse producenter forholdsmæssigt, en tilgang, hvorved man ville være nødt til at acceptere de hermed forbundne vanskeligheder ved gennemførelsen af præmieordningen.

47. Det er tilstrækkeligt at bemærke, som den forelæggende ret selv har erkendt, at dette på ingen måde følger af forordning nr. 1782/2003, og en sådan fremgangsmåde synes ikke at være påtænkt.

48. Under alle omstændigheder, som bemærket ovenfor, og i det væsentlige anerkendt af alle sagens parter, bortset fra Hauptzollamt Koblenz og Hauptzollamt Oldenburg, skal det bemærkes, at indkomststøtte i henhold til forordning nr. 1782/2003 — som f.eks. en mælkepræmie — bør være afkoblet den effektive produktion. Jeg har derfor vanskeligt ved at se, hvorfor den i den nævnte forordning fastsatte mælkepræmieordning må begrænse sig til den mængde, som leveres af producenten selv.

7 — Ibidem.

49. Endelig, som jeg har nævnt i punkt 29 ff. ovenfor, fastslås det i imidlertid uomtvisteligt i artikel 17 i forordning nr. 1788/2003, at overførslen skal gennemføres »efter regler, som medlemsstaterne fastsætter«. Det skal for fuldstændighedens skyld bemærkes, at ordlyden af denne bestemmelse i store træk svarer til ordlyden af artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 [8].

50. I den forbindelse, sammenlignelig med Domstolens dom i sagen Mulligan m.fl [9], kan disse nærmere bestemmelser ikke indføres eller anvendes af medlemsstaterne i strid med formålene med forordning nr. 1788/2003, og de kompetente myndigheder i medlemsstaterne skal, når de indfører eller anvender sådanne bestemmelser, gøre det på grundlag af objektive kriterier.

51. Især i betragtning 19 til forordning nr. præciseres, at alt efter de forskellige former for overførsler af referencemængder og på grundlag af objektive kriterier bør medlemsstaterne have mulighed for i givet fald at lade en del af de overførte mængder overgå til den nationale reserve.

52. Følgelig har EU-lovgiver, som anført af Kommissionen, udtrykkeligt bestemt, at medlemsstater også vil kunne begrænse størrelsen af disse overførsler. Det gælder ikke desto mindre, at en sådan begrænsning ikke bør skade formålet med forordning nr. 1788/2003 eller være i strid med princippet i forordningens artikel 1, stk. 2, således at den nationale referencemængde fordeles helt mellem producenterne og den nationale reserve. En ordning, som begrænser omfanget af overførslen i løbet af tolvmånedersperioden, skal herefter på utvetydig vis tage stilling til, hvilken del af referencemængden der skal tildeles producenten eller den nationale reserve. Særligt bør denne ordning ikke medføre, at referencemængder forsvinder eller tabes fra ordningen.

53. Det følger heraf, at medlemsstaterne er beføjede til at begrænse omfanget af overførslen i det omfang, som svarer til den mængde, der allerede er leveret af overdrageren, for så vidt som en sådan regel ikke medfører, at referencemængder forsvinder eller tabes fra ordningen [10].

8 — Forordning af 28.12.1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1), ophævet ved forordning nr. 1788/2003. Jf. retspraksis vedrørende forordning nr. 3950/92: dom af 20.6.2002, sag C-401/99, Thomsen, Sml. I, s. 5775, af 20.6.2002, sag C-313/99, Mulligan m.fl., Sml. I, s. 5719, af 25.3.2004, forenede sager C-480/00 - C-482/00, C-484/00, C-489/00 - C-491/00 og C-497/00 - C-499/00, Azienda Agricola Ettore Ribaldi m.fl. Sml. I, s. 2943, og af 7.6.2007, sag C-278/06, Otten, Sml. I, s. 4513. Om gyldigheden af forordning nr. 1788/2003, se dom af 14.5.2009, sag C-34/08, Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., Sml. I, s. 4023.

9 — Ibidem, præmis 26 ff.

10 — I den forbindelse kan det være interessant at bemærke, at i modsætning til Tyskland har andre medlemsstater gennemført andre løsninger på disse problemer. F.eks. tildeler Frankrig referencemængden for det pågældende mælkeproduktionsår i overensstemmelse med princippet om pro rata temporis. Under retsmødet pegede Kommissionen på, at det ideelle efter dens opfattelse ville være, at præmien blev tildelt modtageren.

2. Det andet spørgsmål

54. Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten er til hinder for en bestemmelse i national ret, der inden for rammerne af den i artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 1788/2003 fastsatte udligningsordning tildeler modtageren den referencemængde, der allerede er leveret inden overførelsen.

55. Som det fremgår af konstateringerne vedrørende det første spørgsmål, skal der inden for rammerne af udligningsordningen tages hensyn til overførsler med udgangspunkt i definitionen af »disponible referencemængder«, og derfor i overensstemmelse med artikel 17 i forordning nr. 1788/2003. Endvidere blev det også nævnt ovenfor, at EU-retten ikke er til hinder for, at overførslen tillige omfatter den del af den individuelle referencemængde, som svarer til størrelsen af den mængde, der allerede er leveret af overdrageren. Derudover er formålet med den regulerende mekanisme ikke til hinder for en sådan fortolkning.

IV — Forslag til afgørelse

56. Jeg foreslår, at Domstolen besvarer de spørgsmål, der er stillet af Bundesfinanzhof, således:

»1) I tilfælde, hvor en producents referencemængde overføres i løbet af en tolvmånedersperiode, er EU-retten, særlig artikel 5, litra k), i Rådets forordning (EF) nr. 1788/2003 af 29. september 2003 om en afgift på mælk og mejeriprodukter, ikke til hinder for, at denne referencemængde også omfatter den mængde, på grundlag af hvilken denne anden producent i tolvmånedersperioden allerede har leveret mælk. Medlemsstaterne kan dog i forbindelse med deres skønsbeføjelser med henblik på fastsættelsen af de nærmere regler for overførsler begrænse

overførslen af de referencemængder, der allerede er blevet leveret under en løbende tolvmånedersperiode, for så vidt som denne begrænsning ikke medfører, at disse referencemængder forsvinder fra den med forordning nr. 1788/2003 indførte ordning.

2) Hverken EU-retten, eller mere specifikt nogen af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukters almindelige principper, er til hinder for en bestemmelse i national ret, hvorefter den i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 1788/2003 fastsatte ordning for udligning af den uudnyttede del af den nationale referencemængde med merleveringer udformes således, at en producent, der har overtaget en bedrift under tolvmånedersperioden, også kan deltage i fordelingen af denne uudnyttede del med den del af referencemængden, som den anden producent allerede har leveret.«