# RETSMØDERAPPORT
i sag C-285/89 *

## I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. *Den relevante fællesskabsret*

a) Ved *Rådets forordning (EØF) nr. 856/84* af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10) blev der i sidstnævnte forordning indsat en artikel 5c. Ved bestemmelsen indføres der i fem på hinanden følgende tidsrum, hvert på tolv måneder, fra den 1. april 1984 en tillægsafgift, som skal erlægges af producenterne eller opkøberne af komælk med det formål at styre væksten i mælkeproduktionen, samtidig med at de nødvendige strukturelle udviklinger og tilpasninger muliggøres.

I henhold til stk. 1 i den nye bestemmelse gennemføres afgiftsordningen i hver region på medlemsstaternes område efter en af følgende formler:

— Efter formel A skal mælkeproducenter erlægge afgift for de mængder mælk, som er leveret til en opkøber, og som overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes (producentformlen).

— Efter formel B skal opkøbere af mælk eller andre mejeriprodukter (mejerier) erlægge afgift for de mængder mælk, som er leveret af producenter, og som overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes. Den opkøber, som skal erlægge afgiften, må kun vælte denne over på de producenter, der har forhøjet deres leverancer, i forhold til de pågældende producenters andel i overskridelsen af opkøberens referencemængde (opkøberformlen).

b) De almindelige regler for anvendelsen af tillægsafgiften er indeholdt i *Rådets forordning (EØF) nr. 857/84* af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13) med senere ændringer. I henhold til forordningens artikel 1, stk. 1, fastsættes afgiften til 75% af indikativprisen for mælk ved anvendelse af formel A (producentformlen) og til 100% af indikativprisen for mælk ved anvendelse af formel B (opkøberformlen).

Forordning nr. 857/84 fastsætter desuden den i grundforordningen nr. 856/84 omhandlede referencemængde, dvs. den mængde, som er fritaget for tillægsafgiften. Denne mængde er som udgangspunkt den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som producenten har leveret (formel A), eller som en opkøber har indkøbt (formel B), i kalenderåret 1981 forhøjet med 1% (artikel 2, stk. 1).

* Processprog: nederlandsk.

Medlemsstaterne kan dog bestemme, at referencemængden på deres område er lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, der er leveret eller opkøbt i kalenderåret 1982 eller 1983, afpasset med en procentsats på en sådan måde, at garantimængden ikke overskrides. Denne procentsats kan varieres i forhold til størrelsen af leverancerne fra visse kategorier af afgiftspligtige, udviklingen af leverancerne i visse regioner mellem 1981 og 1983 eller udviklingen i leverancerne fra visse kategorier af afgiftspligtige i samme periode (artikel 2, stk. 2).

Der skal ligeledes henvises til artiklerne 3, 4 og 4a i forordning nr. 857/84, som giver medlemsstaterne mulighed for at tage hensyn til visse særlige forhold ved fastsættelsen af referencemængderne eller tildele særlige eller supplerende referencemængder.

Artikel 3 bestemmer nærmere følgende:

»Ved fastsættelsen af de i artikel 2 omhandlede referencemængder og i forbindelse med anvendelsen af formel A og B tages der på følgende betingelser hensyn til visse særlige forhold:

1) ...

2) ...

3) De producenter, hvis mælkeproduktion i det referenceår, der er valgt i medfør af artikel 2, er blevet påvirket i kendelig grad af usædvanlige begivenheder før eller i løbet af nævnte år, kan anmode om, at der tages hensyn til et andet referencekalenderår inden for perioden 1981-1983.

Følgende forhold kan berettige til anvendelse af første afsnit:

— en alvorlig naturkatastrofe, der påvirker producentens bedrift betydeligt

— ødelæggelse ved et ulykkestilfælde af producentens foderressourcer eller bygninger til malkekvægbesætningen

— en epizooti, der berører hele eller en del af malkekvægbesætningen.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen i tilfælde af anvendelse af første afsnit. Listen over de i andet afsnit omhandlede forhold kan suppleres efter fremgangsmåden i artikel 30 i forordning (EØF) nr. 804/68.«

c) Gennemførelsesbestemmelserne for tillægsafgiften er fastsat ved *Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84* af 16. maj 1984 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11), med senere ændringer.

Forordningens artikel 3 har følgende ordlyd:

»Listen over de situationer, der kan berettige til, at der i overensstemmelse med artikel 3, nr. 3, i forordning (EØF) nr. 857/84 anvendes et andet referencekalenderår suppleres således:

— ekspropriering af en betydelig del af det udnyttede landbrugsareal på producentens bedrift, som har medført en midlertidig formindskelse af bedriftens foderareal,

— ...

— ...«

Forordning nr. 1371/84 blev med virkning fra den 4. juni 1988 afløst af *Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88* af 3. juni 1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12), hvis artikel 3 har samme ordlyd som artikel 3 i forordning nr. 1371/84.

2. *De nederlandske bestemmelser til gennemførelse af fællesskabsordningen*

Ordningen med tillægsafgift på mælk blev gennemført i Nederlandene ved Landbrugs- og Fiskeriministeriets »*Beschikking superheffing*« (bekendtgørelse om tillægsafgift) af 18. april 1984 (Staatscourant 79) med senere ændringer. Bekendtgørelsen vælger formel A (producentformlen) som omhandlet i Rådets forordning nr. 856/84 og fastsætter producenternes referencemængder på grundlag af deres leverancer i 1983, dog med det forbehold, at der under visse særlige omstændigheder, der er opregnet udtømmende, kan anvendes et andet referenceår. Bekendtgørelsens artikel 12 lyder således:

»*Artikel 12*

1. Såfremt en producents mælkeproduktion i 1983 som følge af usædvanlige begivenheder umiddelbart før eller i løbet af dette år udgjorde mindre end 90% af produktionen i 1981 eller 1982, kan producenten anmode om, at et af de to sidstnævnte år anvendes som referenceår i henhold til artikel 5, stk. 1, idet der dog foretages en reduktion med 8,65%.

2. Ved usædvanlige begivenheder i henhold til stk. 1 forstås:

— en alvorlig naturkatastrofe, der påvirker producentens bedrift betydeligt

— ødelæggelse ved et ulykkestilfælde af producentens foderressourcer eller bygninger til malkekvægbesætningen

— en epizooti, der berører hele eller en del af malkekvægbesætningen, eller enhver anden usædvanlig begivenhed, der er kvalificeret som sådan i fællesskabsforordningerne.

3. ...«

3. *Tvisten i hovedsagen*

Sagsøgerne i hovedsagen, M. E. van der Laan-Velzeboer og P. C. L. van der Laan, driver en malkekvægsbedrift med et landbrugsareal på 19,4409 hektar.

Mælkeproduktionen (og antallet af malke- og avlskøer ifølge majtællingen) androg i 1981 184 381 kg (44 køer), i 1982 193 799 kg (45 køer) og i 1983 171 385 kg (42 køer).

Ved aftaler af 20. august 1982 meddelte sagsøgerne i hovedsagen selskabet NV Nederlandse Gasunie ret til at anlægge, bruge og vedligeholde en gasledning (Balgzand-Wieringermeer) på den landbrugsjord, der hører til bedriften, mod betaling af et beløb på 12 267,99 HFL. Yderligere har sagsøgerne modtaget mindst 35 383,23 HFL for stiftelse af rettigheder over ejendommen og i form af skadeserstatning.

Ved kongelig anordning af 13. december 1963 blev der givet koncession på anlæg og vedligeholdelse af den omhandlede gasledning. Ved kongelig anordning nr. 28 af 17. januar 1964 blev den omhandlede gasledning erklæret af betydning for almenvellet med henblik på eventuel anvendelse af »Belemmeringenwet Privaatrecht« [1].

1 — Lov, som for det tilfælde, at de offentlige myndigheder ønsker at udføre anlægsarbejder af almen interesse på fast ejendom tilhørende en privatperson, giver hjemmel til at pålægge denne at tåle arbejdernes udførelse mod erstatning, såfremt det ikke er muligt at nå frem til en aftale med den pågældende.

På grundlag af de af sagsøgerne meddelte rettigheder lagde NV Nederlandse Gasunie i perioden april 1983 til oktober 1984 beslag på 7,2663 hektar af det landbrugsareal, der hører til sagsøgernes bedrift, hvorved ejerne blev forhindret i selv at bruge og dyrke dette areal.

For mælkeprisåret 1984/1985 blev den mængde mælk, som sagsøgerne kunne levere afgiftsfrit, beregnet til 156 563 kg på grundlag af mælkeproduktionen i 1983.

Den 16. juni 1984 anmodede sagsøgerne Landbrugs- og Fiskeriministeriet om, at 1982 blev anvendt som referenceår, jf. artikel 12 i nævnte »Beschikking superheffing«.

Anmodningen blev afslået ved Landbrugs- og Fiskeriministeriets afgørelse af 26. marts 1985 bl. a. med den begrundelse, at Nederlandse Gasunies anvendelse af et græsningsareal i forbindelse med anlægget af en gasledning ikke kan betegnes som ekspropriering af en betydelig del af det udnyttede landbrugsareal på producentens bedrift, som har medført en midlertidig formindskelse af bedriftens foderareal, jf. artikel 3 i forordning nr. 1371/84.

M. E. van der Laan-Velzeboer og P. C. L. van der Laan indbragte herefter sagen for College van Beroep voor het Bedrijfsleven med påstand om, at afgørelsen om afslag annulleres, idet de gør gældende, at den omhandlede situation skal sidestilles med ekspropriering som omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 1371/84.

Da College van Beroep voor het Bedrijfsleven har skønnet, at afgørelsen af sagen afhænger af fortolkningen af en af fællesskabsbestemmelserne om tillægsafgift på mælk, har den udsat sagen og i henhold til EØF-Traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 3 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 (EFT L 132, s. 11), jf. nu Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12), fortolkes således, at den deri nævnte situation, hvor der er sket en 'ekspropriering af en betydelig del af det udnyttede landbrugsareal på producentens bedrift, som har medført en midlertidig formindskelse af bedriftens foderareal', også omfatter det tilfælde, hvor der mellem ejeren af arealet og den, der udfører et offentligt anlægsarbejde, er indgået en aftale af den art, som nævnes i artikel 2 i den nederlandske 'Belemmeringenwet Privaatrecht' (*Staatsblad* 1927, 159), med det formål at hindre, at der pålægges en rådighedsbegrænsning, jf. lovens artikel 1, når den pågældende producent i henhold til aftalen midlertidigt afskæres fra at benytte en betydelig del af bedriftens udnyttede landbrugsareal, hvorved bedriftens foderareal midlertidigt formindskes, og disse følger ligeledes ville være indtrådt, såfremt den nævnte rådighedsbegrænsning var blevet pålagt?«

I motiverne til forelæggelseskendelsen anfører den nationale ret som foreløbig bedømmelse af sagen, at Landbrugs- og Fiskeriministeriets afslag skal annulleres, såfremt de konstaterede faktiske omstændigheder henhører under anvendelsesområdet for artikel 3 i forordning nr. 1371/84.

4. *Sagens behandling ved Domstolen*

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 15. september 1989.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der afgivet skriftlige indlæg af den nederlandske regering ved generalsekretær i Udenrigsministeriet B. R. Bot og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Robert Caspar Fischer og ved Patrick Hetsch, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen den 4. juli 1990 besluttet at henvise sagen til Tredje Afdeling i henhold til procesreglementets artikel 95 og at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

## II — Skriftlige indlæg

1. Den *nederlandske regering* har indledningsvis anført, at formålet med »Belemmeringenwet Privaatrecht« (Staatsblad 159, 1927) er at muliggøre udførelsen af anlægsarbejder af almen interesse i tilfælde, hvor ejendomsrettigheder eller andre private rettigheder over fast ejendom ellers ville være til hinder herfor. Anvendelsen af loven bevirker, at indehaveren af rettigheden forpligtes til at tåle anlæggelsen og vedligehol-

delsen af faciliteterne. Den pågældende har herved i henhold til loven krav på erstatning.

Der er ligheder mellem genstanden for »Belemmeringenwet Privaatrecht« og »Onteigeningswet«, for så vidt som begge love giver hjemmel til at udstede retsakter og/eller træffe de foranstaltninger, som findes nødvendige af hensyn til almenhedens interesser, selv om det strider mod en eller flere personers private rettigheder. Den afgørende forskel er, at ekspropriering medfører, at enhver rettighed over den pågældende faste ejendom fortabes endeligt.

Den nederlandske regering har dernæst gennemgået ordningen med tillægsafgift på mælk. Ifølge den nederlandske regering er ordningen baseret på, at referencemængden bestemmes ud fra den mængde, som er leveret af producenten i løbet af referenceåret. Ordningen hjemler ikke undtagelser fra denne regel i tilfælde af force majeure i almindelighed, men udelukkende for så vidt angår nogle særlige tilfælde, som er nøje afgrænset.

Efter den nederlandske regerings opfattelse følger det heraf, at artikel 3 i forordning nr. 1546/88 (artikel 3 i forordning nr. 1371/84) skal fortolkes strengt, således at enhver situation, som er forskellig fra de situationer, som i artikel 3 i forordning nr. 1546/88 medfører undtagelser (også selv om der kun er tale om gradsforskelle), holdes uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Enhver inddragelse af nye nuancer skaber falske forhåbninger hos de mælkeproducenter, som allerede har fået afslag på deres ansøgninger.

I det foreliggende tilfælde skyldes nedgangen i produktionen ikke udelukkende en usædvanlig begivenhed, men også en af bedriften truffet beslutning om ikke at anvende den modtagne erstatning på en sådan måde, at mælkeproduktionen kunne holdes på det tidligere niveau. Det fremgår imidlertid forudsætningsvis af listen over de situationer, som kan kvalificeres som usædvanlige begivenheder, at producentens egne handlinger og forsømmelser aldrig kan betragtes som usædvanlige begivenheder.

Ifølge den nederlandske regering følger det ligeledes af formålet med artikel 3 i forordning nr. 1546/88 og af bestemmelsens ordlyd, at artiklen kun kan finde anvendelse, hvis indvirkningen på produktionen var en direkte og uundgåelig følge af den usædvanlige begivenhed. Man kan således rejse det spørgsmål, om artikel 3 kan finde anvendelse på en producent, såfremt denne kunne have undgået de negative følger for mælkeproduktionen af den usædvanlige begivenhed. Man må i sådanne tilfælde faktisk lægge til grund, at det ikke er den usædvanlige begivenhed, som var den direkte årsag til indvirkningen på produktionen, men derimod bedriftens senere beslutning om ikke at benytte sig af de muligheder, som man havde for at holde mælkeproduktionen på det tidligere niveau.

I denne sag havde producenten i henhold til »Belemmeringenwet Privaatrecht« ret til erstatning. Det må således lægges til grund, at producenten havde kunnet holde produktionen på det tidligere niveau, f. eks. ved at forpagte anden jord eller købe grovfoder. Hvis producenten har forsømt at gøre således brug af sin ret til erstatning, kan formindskelsen af foderarealet ikke længere betragtes som den direkte årsag til nedgangen i produktionen.

Den nederlandske regering konkluderer derfor, at den i sagen omhandlede situation ikke er omfattet af artikel 3 i forordning nr. 1546/88.

2. Efter *Kommissionens* opfattelse kan det præjudicielle spørgsmål opdeles i to underafdelinger:

— Er pålæggelsen af en rådighedsbegrænsning i henhold til »Belemmeringenwet Privaatrecht« ligeledes omfattet af begrebet »ekspropriering« i henhold til den omhandlede fællesskabsbestemmelse?

— Finder fællesskabsbestemmelsen i bekræftende fald ligeledes anvendelse, når mælkeproducenten og den ansvarlige for udførelsen af de offentlige anlægsarbejder indgår en aftale med et tilsvarende indhold med det formål at hindre pålæggelse af en sådan rådighedsbegrænsning?

Kommissionen har anført, at betydningen af ordet »ekspropriering«, således som det er anvendt i den omhandlede fællesskabsbestemmelse, skal afgøres på grundlag af bestemmelsens eget indhold. I medlemsstaternes nationale retsordener er »ekspropriering« en generel betegnelse for en foranstaltning truffet af det offentlige, hvorved ejendomsretten over fast ejendom af hensyn til almenvellet, f. eks. med henblik på almennyttige anlægsarbejder, afstås til staten eller andre, som skal udføre de pågældende almennyttige anlægsarbejder.

For at den pågældende fællesskabsbestemmelse kan anvendes, skal der imidlertid efter Kommissionens opfattelse blot være tale om en midlertidig formindskelse af foderarealet på mælkeproducentens bedrift i løbet af det referenceår, som er anvendt. Det er derfor klart uden betydning, om formindskelsen skyldes en ekspropriering i ordets egentlige forstand eller en mindre indgribende foranstaltning fra det offentliges side, som f. eks. en vedvarende eller midlertidig begrænsning af brugsretten over ejendommen som omhandlet i »Belemmeringenwet Privaatrecht«.

Det ville altså ikke være i overensstemmelse med bestemmelsens formål, hvis man kun kunne udnytte retten til at anvende et andet referenceår ved ekspropriering i ordets egentlige forstand. Dette ville desuden udgøre en ulovlig forskelsbehandling i forhold til de mælkeproducenter, hvis foderareal er blevet formindsket i løbet af det nævnte referenceår som følge af andre foranstaltninger fra det offentliges side. I øvrigt er en begrænsning af brugsretten over jorden, der har samme indvirkning på mælkeproduktionen som en fuldstændig ekspropriering, en lige så »usædvanlig« begivenhed som en egentlig ekspropriering.

Kommissionen har tilføjet, at når den nationale lovgivning vedrørende ekspropriering eller vedvarende eller midlertidig brug af fast ejendom af hensyn til almenvellet indeholder hjemmel til, at ejeren af den faste ejendom kan gennemføre afståelsen af ejendommen eller indrømmelsen af den brugsret, som er påkrævet af hensyn til almenvellet, ved en aftale med de pågældende for at forhindre, at eksproprieringen eller brugsretten gennemtvinges ved en ensidig administrativ foranstaltning, omfattes en sådan aftale i lige så høj grad af den omhandlede fællesskabsbestemmelses anvendelsesområde som den tilsvarende ensidige administrative foranstaltning.

Sådanne aftaler er altså specielle og aftalebestemte foranstaltninger til gennemførelse af eksproprieringen eller pålæggelsen af en rådighedsbegrænsning. Såfremt aftalerne alene vedrører gennemførelsen, skal de altså behandles på samme måde som ekspropriering eller rådighedsbegrænsning i forhold til den omhandlede fællesskabsbestemmelse.

Kommissionen har således sammenfattende foreslået, at spørgsmålet besvares bekræftende.

M. Zuleeg
Refererende dommer