RETSMØDERAPPORT
i sag C-16/89 *

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. *De gældende fællesskabsbestemmelser*

a) *Rådets direktiv 72/159/EØF* af 17. april 1972 om modernisering af landbrugsbedrifter (EFT 1972 II, s. 312) bestemmer i artikel 1, stk. 1, at »med henblik på at skabe de strukturelle betingelser for en mærkbar forbedring af indkomsten og af arbejds- og produktionsvilkårene i landbruget indfører medlemsstaterne en selektiv støtteordning for landbrugsbedrifter med udviklingsmuligheder, som har til formål på rationelle betingelser at fremme disse bedrifters virksomhed og udvikling.« Direktivets artikel 8, stk. 1, litra b) nævner blandt mulige støtteforanstaltninger »støtte i form af rentegodtgørelse for de investeringer, der er nødvendige for udviklingsplanens gennemførelse«.

b) 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 for en periode på fem år indført en tillægsafgift, som skal erlægges for de leverede mængder mælk, der overstiger en referencemængde, som nærmere skulle fastsættes.

c) De almindelige regler for anvendelsen af tillægsafgiften findes i *Rådets forordning (EØF) nr. 857/84* af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5 c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13) med senere ændringer.

I artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 857/84 fastsættes den i grundforordning nr. 856/84 omhandlede referencemængde, dvs. den mængde, der er fritaget for tillægsafgiften. Denne er i princippet lig med 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%. Medlemsstaterne kan dog i henhold til artikel 2, stk. 2, 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 i leverancerne i visse regioner mellem 1981 og 1983 eller udviklingen i leverancerne fra visse kategorier af afgiftspligtige i samme periode.

Ifølge artiklerne 3, 4 og 4a i forordning nr. 857/84 kan medlemsstaterne tage hensyn til visse særlige forhold ved fastsættelsen af referencemængden eller tildele særlige eller

* Processprog: nederlandsk.

supplerende referencemængder. I dette tilfælde henvises der til artikel 3, nr. 1, som lyder således:

»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) de producenter, der har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan for mælkeproduktionen i henhold til direktiv 72/159/EØF, der er indgivet inden den 1. marts 1984, kan efter medlemsstatens afgørelse opnå

— en særlig referencemængde, hvor der tages hensyn til den mængde mælk og mejeriprodukter, der er fastsat i udviklingsplanen, hvis planen er under udførelse;

— en særlig referencemængde, hvor der tages hensyn til de mængder mælk og mejeriprodukter, de har leveret i det år, hvor planen blev afsluttet, hvis planen er gennemført efter 1. januar 1981.

Der kan endvidere tages hensyn til investeringer, der er foretaget uden udviklingsplan, hvis medlemsstaten råder over tilstrækkelige oplysninger derom.«

Samme forordnings artikel 5 bestemmer, at »ved anvendelse af artikel 3 og 4 må der kun ydes supplerende referencemængder inden for den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede garantimængde. Disse supplerende mængder afskrives på en reserve, som medlemsstaten har oprettet inden for ovennævnte garantimængde.«

2. *De nederlandske bestemmelser om gennemførelse af fællesskabsordningen*

Ordningen for tillægsafgift på mælk er blevet gennemført i Nederlandene ved »Beschikking superheffing« (bekendtgørelse om tillægsafgift), som er udstedt af landbrugs- og fiskeriministeren den 18. april 1984 (Stcrt 79), med senere ændringer. I denne bekendtgørelse har man valgt formel A (producentformlen) i henhold til forordning nr. 856/84 og fastsat producenternes referencemængder på grundlag af deres leveringer i 1983 dog således, at der kunne tages hensyn til et andet referenceår under visse særlige omstændigheder, der opregnedes udtømmende. Bekendtgørelsens artikel 11 lyder således:

»1. Den, der efter den 1. september 1981, men før 1. marts 1984, har påtaget sig investeringsforpligtelser, kan i henhold til denne artikel gøre krav på en særlig mængde, der afviger fra den mængde, der er nævnt i artikel 5, stk. 1, henholdsvis artikel 5, stk. 2. Et sådant krav kan ligeledes fremsættes, såfremt en anden materielt berettiget har påtaget sig disse forpligtelser på det pågældende grundlag.

2. Ved investeringsforpligtelser som omhandlet i stk. 1 forstås forpligtelser til investeringer eller forpligtelser inden for rammerne af Besluit landbouwbedrijven met ontwikkelmogelijkheden (Stcrt. 1974, 83 og 89) vedrørende gennemførelse af en godkendt udviklingsplan,

a) enten for et beløb på mindst 50 000 HFL til erstatning af eller udvidelse af eksisterende båse til et samlet antal af højst 60 båse med mere end 20%, men ikke med mindre end fem båse;

b) eller for et beløb på mindst 100 000 HFL til erstatning af eller udvidelse af eksisterende båse af et samlet antal på mere end 60 båse med mere end 25%.

Ved 'investeringsforpligtelser' forstås også forpligtelser, som er påtaget for et beløb på mindst 90% af det under litra a) henholdsvis litra b) nævnte beløb, såfremt det kan godtgøres, at der er udført eget arbejde for en værdi af mindst forskellen mellem det under litra a) henholdsvis litra b) nævnte beløb og det beløb, for hvilke der er påtaget forpligtelser.

3. Ved båse nævnt i stk. 2 forstås båse indrettet til malke- eller avlskøer, herunder udstyr, som står i direkte forbindelse dermed, som først faktisk er taget i brug efter 1. januar 1982.

4. Den særlige mængde, der nævnes i stk. 1, er lig med den mængde, som den pågældende i en leveringsperiode på 52 uger, som omtrent svarer til kalenderåret, forud for påtagelsen af de i stk. 1 nævnte forpligtelser har leveret på den bedrift, hvor investeringerne foretages, forhøjet med den mængde kg, for hvilke kravet anerkendes, beregnet efter formlen: samlet antal båse, hvormed udvidelsen er sket, eller det samlede antal båse i den nye stald, nedsat med antallet af de på bedriften værende malke- eller avlskøer i året før forpligtelserne blev påtaget, såfremt dette antal er større end antallet af båse før udvidelsen nedsat med 8,65%, således at

a) såfremt den faktiske ibrugtagning som omhandlet i stk. 3 er sket i 1983: to tredjedele af den ifølge formlen beregnede mængde lægges til grund, medmindre andet bestemmes i artikel 5, stk. 1, henholdsvis stk. 2, og således at såfremt

b) den faktiske ibrugtagning som nævnt i stk. 3 skal ske før 1. april 1985: halvdelen af denne mængde lægges til grund, medmindre andet bestemmes i artikel 5, stk. 1, eller stk. 2:

...«

3. *Tvisten i hovedsagen*

Tvisten i hovedsagen verserer mellem G. Spronk, der driver en landbrugsvirksomhed med mælkeproduktion, og som er bosat i Kamperveen (Nederlandene), og det nederlandske Landbrugs- og Fiskeriministerium. Spronk fik i 1983 i henhold til direktiv 72/159 bevilget en rentegodtgørelse med henblik på gennemførelse af en udviklingsplan. I 1984 fik han i henhold til artikel 11 i

Beschikking superheffing en særlig mængde mælk fritaget for afgift, som dog var lavere end den produktion, der var anslået i udviklingsplanen.

Ved skrivelse af 1. april 1985 meddelte Landbrugs- og Fiskeriministeriet Spronk, at man ikke tog den klage til følge, som denne havde indgivet over den afgørelse truffet af direktøren for landbrug og fødevarer i Provinsen Overijssel, hvorved denne kun delvis anerkendte ansøgerens ret til en særlig mængde mælk, der kunne leveres med fritagelse for afgiften i henhold til artikel 11 i Beschikking superheffing.

Den 1. maj 1985 indbragte Spronk denne afgørelse for College van Beroep voor het Bedrijfsleven. I stævningen nedlagde han påstand om annullation af den anfægtede afgørelse og om, at sagsøgte tilpligtedes at anerkende ansøgerens ret til en særlig mængde mælk, der kunne leveres med fritagelse for afgiften i overensstemmelse med hans ansøgning.

Til støtte for sin påstand gør Spronk i det væsentlige gældende, at de nederlandske bestemmelser til gennemførelse af tillægsafgiftsordningen er uforenelige med fællesskabsbestemmelserne om ydelse af rentegodtgørelse til bedrifter under udvikling, navnlig direktiv 72/159. Man har nemlig på den ene side bevilget ham en rentegodtgørelse på grundlag af de nævnte bestemmelser med henblik på gennemførelse af en udviklingsplan, som er blevet godkendt, og ifølge hvilken han er forpligtet til at opnå en bestemt produktion, men på den anden side berøver de nederlandske bestemmelser ham muligheden for at opnå den i planen fastsatte mælkeproduktion.

På baggrund af denne argumentation har College van Beroep voor het Bedrijfsleven udsat sagen og i henhold til EØF-Traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 3, nr. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 forstås og fortolkes således, at denne bestemmelse alene giver medlemsstaterne en beføjelse til ved fastsættelsen af de individuelle referencemængder at tage hensyn til de producenters forhold, som i henhold til direktiv 72/159 før 1. marts 1984 har indsendt en plan for udvikling af mælkeproduktionen, hvorved det fuldt ud tilkommer den pågældende medlemsstat at afgøre om, og i bekræftende fald på hvilken måde, der skal gøres brug af denne kompetence?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, og det må antages, at medlemsstaterne ved fastsættelsen af de individuelle referencemængder er forpligtet til at tage hensyn til de nævnte producenters forhold, kan denne forpligtelses omfang og art, som følger af en korrekt fortolkning af denne bestemmelse, da præciseres?

3) Tillader artikel 3, nr. 1 i den nævnte forordning, som fortolket ved Domstolens besvarelse af spørgsmålene 1 og 2,

at en medlemsstat for producenter, som har påtaget sig investeringsforpligtelser, fastsætter bestemmelser af en type som beskrevet i grundene til denne kendelse, også hvis de i bestemmelserne fastsatte begrænsninger og betingelser har til følge, at der ikke tildeles en række af de i spørgsmål 1 nævnte producenter nogen særlig referencemængde, eller der tildeles dem en særlig referencemængde, som er — eventuelt betydeligt — lavere end den i planen nævnte mængde?«

4. *Sagens behandling for Domstolen*

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 23. januar 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, af den franske regering ved Edwige Belliard som befuldmægtiget og ved Géraud de Bergues som assisterende befuldmægtiget, samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Robert Caspar Fischer som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen den 21. februar 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 indgivet for Domstolen

1. *Det første spørgsmål*

Alle de parter i sagen, der har afgivet skriftlige indlæg, har samstemmende anført, at artikel 3, nr. 1, i forordning 857/84 ikke pålægger medlemsstaterne en ubetinget forpligtelse til at tildele de producenter en særlige referencemængde, som i henhold til direktiv 72/159 har indgivet en udviklingsplan for mælkeproduktionen før 1. marts 1984.

a) *Den nederlandske regering* mener, at artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84 skal fortolkes således, at medlemsstaten har kompetence, men ikke pligt til at tildele en særlig referencemængde i de i denne artikel beskrevne tilfælde, således at det henhører under den pågældende medlemsstats skøn, om og på hvilken måde der gøres brug af denne mulighed.

Ordene »kan efter medlemsstatens afgørelse opnå« henviser nemlig til en kompetence, der er givet medlemsstaten, og som ikke indebærer en forpligtelse. Denne fortolkning er så meget mere nødvendig, som artikel 3, nr. 1, i øvrigt bestemmer, at der ligeledes kan tages hensyn til investeringer, der er foretaget uden udviklingsplan, hvis medlemsstaten råder over tilstrækkelige oplysninger derom.

Den nederlandske regering har fremhævet, at det fremgår af den tredje betragtning til forordning nr. 857/84, at Rådet har fundet det nødvendigt at »tillade medlemsstaterne at tilpasse referencemængderne, for at der kan tages hensyn til visse producenters sær-

lige situation, for så vidt muligt, med henblik herpå, oprette en reserve inden for ovennævnte garantimængde...«. Da denne nationale reserve skal oprettes inden for statens garantimængde, kan medlemsstaterne kun tage hensyn til de i forordningens artikel 3 beskrevne særlige forhold inden for grænserne af de hertil disponible mængder.

Heraf følger efter den nederlandske regerings opfattelse, at artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84 giver medlemsstaterne kompetence til at tage hensyn til et vist antal særlige forhold, som opregnes udtømmende. Det følger af denne kompetences art og omfang, at det tilkommer medlemsstaten at vurdere, om og i bekræftende fald på hvilken måde de vil udnytte denne kompetence i betragtning af den margen, der er disponibel hertil inden for den nationale reserve.

b) *Den franske regering* mener, at det første spørgsmål går ud på, dels om medlemsstaterne har mulighed for eller pligt til ved fastsættelsen af individuelle referencemængder at tage hensyn til de producenters forhold, der har underskrevet en udviklingsplan i henhold til direktiv 72/159, og dels omfanget af det skøn medlemsstaterne har ved anvendelsen af artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84.

Efter den franske regerings opfattelse fremgår det af selve ordlyden af artikel 3, nr. 1 (»kan efter medlemsstatens afgørelse opnå«), at denne tildeling ikke er en ret for de pågældende, men blot en kompetence, som er givet medlemsstaterne. Selv om den modsatte fortolkning lægges til grund, kan der i hvert fald ikke i denne artikels bestemmelser findes en egentlig resultatforpligtelse med hensyn til den fulde opfyldelse af de formål, der er fastsat i udviklingsplanerne, da det anvendte udtryk (»en særlig referencemængde, hvor der tages hensyn til«) hverken indebærer en beregning af den særlige referencemængde alene på individuelt grundlag eller fastsættelse af et bestemt niveau for de mål, der skal opnås med fællesskabsbestemmelserne.

Tværtimod, efter den franske regerings opfattelse, pålægger opbygningen af artikel 3, nr. 1, ikke medlemsstaterne en særlig behandling af personer, der har underskrevet en udviklingsplan. Desuden nævner bestemmelsen ikke, på hvilke særlige betingelser og under hvilke særlige former den skal anvendes, navnlig med hensyn til gennemførelsesgraden af de planer, som producenterne har underskrevet. Heraf følger, at artikel 3, nr. 1, overlader gennemførelsen af bestemmelsen til medlemsstaterne, når de har besluttet at gøre brug heraf.

Den franske regering har dog præciseret, at den omstændighed, at der ikke er tale om nogen resultatforpligtelse med hensyn til den samlede opfyldelse af de formål, der er fastsat i udviklingsplanerne, ikke kan fritage medlemsstaterne for at fastsætte objektive omfordelingskriterier og heller ikke for en forpligtelse med hensyn til de anvendte midler, som består i inden for grænserne af de frigivne referencemængder at etablere den snævrest mulige forbindelse mellem de tildelte supplerende referencemægnder og formålene med hver enkelt udviklingsplan.

Sammenfattende har den franske regering foreslået Domstolen at besvare det første spørgsmål således, dels at artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84 alene giver medlemsstaterne kompetence til ved fastsættelsen af individuelle referencemængder at tage hen-

syn til de producenters forhold, som har underskrevet en udviklingsplan, og dels at medlemsstaterne, når de udnytter denne mulighed, herved er forpligtet til at bestræbe sig på at etablere den snævrest mulige forbindelse mellem de tildelte supplerende referencemængder og formålene med hver udviklingsplan, uden at denne forpligtelse dog indebærer nogen fastsættelse af et bestemt niveau for gennemførelsen af hver enkelt berettigets mål.

c) *Kommissionen* mener, at ordlyden af artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84 ikke giver noget grundlag for en fortolkning, hvorefter denne bestemmelse uden videre forpligter medlemsstaterne til at tildele de producenter en særlig referencemængde, som i henhold til direktiv 72/159 har indgivet en udviklingsplan for mælkeproduktionen før 1. marts 1984.

De valgte udtryk, »de producenter... kan efter medlemsstatens afgørelse opnå ...«, indeholder nemlig ikke utvetydigt en ubetinget forpligtelse for den pågældende medlemsstat. Denne opfattelse bestyrkes yderligere, når man sammenligner denne bestemmelse med bestemmelsen i nr. 3, som indeholder en klar forpligtelse (»de producenter... kan anmode om...«).[1] I øvrigt præciseres det i den tredje betragtning til forordning nr. 857/84, at det bør »tillades« medlemsstaterne at tilpasse referencemængderne, for at der kan tages hensyn til visse producenters særlige situation.

Efter Kommissionens opfattelse betyder det foregående dog ikke, at medlemsstaterne kan undlade at tage hensyn til denne gruppes særlige forhold, når de tager stilling til, om de skal bruge deres mulighed til fordel for disse producenter. I artikel 3 bestemmes nemlig, at ved fastsættelsen af de i artikel 2 omhandlede referencemængder »tages der hensyn til« visse særlige forhold efter de følgende bestemmelser. Medlemsstaterne er altså forpligtet til at tage hensyn til de særlige forhold for producenterne, som nævnes i nr. 1, 2 og 3, men de kan frit afgøre, om de vil gøre brug af deres mulighed for at træffe beslutning om at tildele særlige referencemængder.

Kommissionen har sammenfattende foreslået, at det første spørgsmål besvares således:

»Artikel 3, nr. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 tillader medlemsstaterne at tildele de producenter en særlig referencemængde, som før 1. marts 1984 har indgivet en udviklingsplan for mælkeproduktionen i henhold til direktiv 72/159/EØF, og forpligter medlemsstaterne til, når de tager stilling til, om de vil gøre brug af denne mulighed, og i bekræftende fald, hvorledes de vil gøre brug deraf, at tage hensyn til disse producenters særlige forhold.«

2. *Det andet spørgsmål*

Den nederlandske regering mener i det væsentlige, at de producenter, der har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan i henhold til direktiv 72/159, ikke kan påregne at opnå en bestemt produktion. Kommissionen har fremhævet det vide skøn, som medlemsstaterne har ved gennemførelsen af artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84.

1 — O. a.: Den franske version lyder »les producteurs... obtiennent, à leur demande...«.

Den franske regering har ikke taget stilling til dette spørgsmål.

a) *Den nederlandske regering* har henvist til, at en udviklingsplan ifølge direktiv 72/159 skal påvise, at den under modernisering værende bedrift ved planens afslutning vil kunne frembringe en vis mindste arbejdsindkomst for en menneskelig arbejdsenhed (artikel 4). Hvis denne betingelse opfyldes, kan myndighederne give investeringsstøtte i form af garantier, ved at stille landbrugsarealer til rådighed eller i form af rentegodtgørelse (artikel 8). Producenten afgør dog selv ved en viljeserklæring, om han vil foretage investeringer, og om han herved ønsker at gøre brug af den fællesskabsstøtteordning, som er iværksat af medlemsstaten. Det fremgår af den fulgte procedure samt af de i denne sammenhæng opstillede krav, at producentens forpligtelser ikke går i retning af at opnå en bestemt produktion, men kun i løbet af en bestemt periode at foretage de investeringer, som er en forudsætning herfor.

Efter den nederlandske regerings opfattelse kan producenterne ikke påregne, at alle forhold forbliver uændrede, så længe rentegodtgørelsen varer (i princippet femten år). Ud over en ændring af markedsforholdene må de regne med en ændring af de markedspolitiske eller strukturpolitiske bestemmelser. Dette indebærer, at de producenter, som har gennemført en udviklingsplan, ikke er sikret mod senere foranstaltninger til begrænsning af produktionen og derfor også kan underkastes nedskæringer som følge af tillægsafgiftsordningen.

Ifølge den nederlandske regering følger det heraf, at en række faktorer, herunder den samlede disponible kvote, ansøgningerne om supplerende kvoter, reservens størrelse og det omfang, hvori kvoten bruges, kommer i betragtning ved fastsættelsen af tildelingen. Det er altså inden for den nationale kvotes meget snævre grænser, at der skal tages stilling til talrige ansøgninger om supplerende kvoter, som sammenlagt langt overskrider den disponible reserve.

b) *Kommissionen* har anført, at artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84 giver medlemsstaterne et vidt skøn ved brugen af den i bestemmelsen omhandlede mulighed. Da der imidlertid er tale om en kompetence, som er delegeret som led i den fælles landbrugspolitik, skal medlemsstaterne, når de træffer afgørelse, handle i overensstemmelse med denne fællesskabspolitik og med fællesskabsretten. De skal herved nærmere bestemt lade sig lede af formålet med den givne mulighed og af formålet med tillægsafgiften, nemlig at styre væksten i mælkeproduktionen og samtidig fremme de nødvendige strukturelle ændringer og tilpasninger.

Efter Kommissionens opfattelse hører medlemsstaternes vide skøn nøje sammen med medlemsstaternes vidtgående ansvar på den fælles landbrugspolitiks område med hensyn til landbrugets struktur i almindelighed og ligeledes ved gennemførelsen af direktiv 72/159.

Heraf følger ifølge Kommissionen, at retterne kun i begrænset omfang kan prøve udøvelsen af den ved artikel 3, nr. 1, givne mulighed i forhold til fællesskabsretten, da medlemsstaterne på dette punkt har et vidt

skøn og stor administrativ valgfrihed. Derfor angår prøvelsen i forhold til fællesskabsretten i første række dels overholdelsen af betingelserne for tildeling af en særlig referencemængde, og dels overholdelsen af fællesskabsrettens almindelige principper, blandt andet lighedsprincippet og forbuddet mod forskelsbehandling, proportionalitetsprincippet, princippet om den berettigede forventning og forbuddet mod misbrug af kompetence eller magtfordrejning.

Sammenfattende har Kommissionen foreslået, at det andet spørgsmål besvares således:

»Ved bedømmelsen af, om en medlemsstat har truffet sin afgørelse om anvendelse af den i spørgsmål 1 nævnte mulighed i overensstemmelse med fællesskabsretten, skal retterne prøve denne afgørelse i forhold til den i spørgsmål 1 nævnte bestemmelse samt, i betragtning af det ved denne bestemmelse givne vide skøn, i forhold til fællesskabsrettens almindelige principper, herunder lighedsprincippet og forbuddet mod forskelsbehandling af producenterne, proportionalitetsprincippet, princippet om den berettigede forventning og forbuddet mod magtfordrejning.«

3. *Det tredje spørgsmål*

Den nederlandske regering og Kommissionen har samstemmende anført, at artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84 ikke er til hinder for nationale bestemmelser af en art som den i det tredje spørgsmål nævnte. Den franske regering har ikke taget stilling til dette spørgsmål.

a) *Den nederlandske regering* har anført, at der ikke i artikel 11 i Beschikking superheffing findes nogen sondring efter, om den erhvervsdrivende har foretaget investeringer med eller uden udviklingsplan. Det nævnes udtrykkeligt i artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84, at der kan tages hensyn til producenter, som har foretaget investeringer uden udviklingsplan, hvis medlemsstaten råder over tilstrækkelige oplysninger derom.

Den nederlandske regering har dernæst forklaret, at de investeringsforpligtelser, som er påtaget den 1. september 1981 eller før denne dato, ikke kommer i betragtning ifølge artikel 11 i Beschikking superheffing. Baggrunden for denne bestemmelse er, at producenten, for det tilfælde, at investeringsforpligtelserne er påtaget før den 1. september 1981, har haft tilstrækkelig tid til at foretage investeringen før referenceåret 1983, og i 1983 kunne staldenes kapacitet udnyttes fuldt ud.

Med hensyn til nødvendigheden af at investere visse mindstebeløb i båse til malkekvæg eller avlskvæg har den nederlandske regering anført, at artikel 11 i Beschikking superheffing sigter på de erhvervsdrivende, som har gjort en økonomisk indsats af en vis mindstestørrelse, og som efter tillægsafgiften risikerede ikke længere at kunne overholde deres investeringsforpligtelser. Investeringer i andet udstyr end det, som står i direkte forbindelse med båse, kommer ikke i betragtning, da investeringer i båse som de eneste ikke kan gøres rentable på anden måde ved at blive anvendt til mælkeproduktion.

Det var nødvendigt at forøge antallet af båse forbeholdt malkekvæg og avlskvæg med visse mindste procentdele af antallet af båse i den pågældende bedrift, fordi kun de investeringer, der tager sigte på en strukturel udvidelse, og som har et vist omfang, tages i betragtning med henblik på den særlige foranstaltning i artikel 11. Når der derimod foretages udvidelser med lavere procentdele, kan produktionen for 1983 anses for repræsentativ for den normale produktion efter udvidelse af den pågældende bedrift.

Med hensyn til den reduktion på 20% af antallet af båse, som udvidelsen indebærer, har den nederlandske regering forklaret, at denne reduktion skyldes, at det var nødvendigt at fastfryse produktionen på niveauet for 1983 og på den nationale reserves nødvendigvis begrænsede størrelse, som fastsættes inden for den nationale kvote, hvilket tvang de nederlandske myndigheder til at vælge en restriktiv politik for tildeling af supplerende referencemængder.

Med hensyn til den faste mængde mælk på 5 500 kg, som tildeles for hver bås, der er et resultat af udvidelsen, må det efter den nederlandske regerings opfattelse fremhæves, at den fremtidige gennemsnitsproduktion for bedrifter under udvikling kun kan anslås, da den erhvervsdrivende ikke har nogen forpligtelse til at opnå den anslåede produktion. For bedrifter, som har investeret uden plan, er det endog umuligt at fastslå en fremtidig gennemsnitsproduktion.

Den bestemmelse, hvorefter tildeling af en særlig mængde, som er fritaget for afgift, er fordelt efter det tidspunkt, på hvilket de båse, der resulterer af udvidelsen, faktisk tages i brug, er baseret på den antagelse, at alle båsene ikke faktisk bruges i løbet af det første mejeriår efter udvidelsen.

Sammenfattende mener den nederlandske regering, at det tredje spørgsmål bør besvares således, at artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84 tillader en national ordning som den her omhandlede, når henses til den mulighed, som bestemmelsen giver medlemsstaten, samt til, at man ved udnyttelsen af denne mulighed for visse særlige forhold er bundet af grænserne for den nationale reserve.

b) *Kommissionen* mener, at medlemsstaterne har kompetence til at afgøre, i hvilket omfang og med hvilke restriktioner og begrænsninger der tages hensyn til de personers særlige forhold, som har foretaget investeringer på grundlag af en udviklingsplan. Medlemsstaterne er bemyndiget til, men ikke forpligtet til, at anvende en generel nedsættelseskoefficient udtrykt i procent af den referencemængde, der er beregnet for 1982 eller 1983, for således at oprette en national reserve, som gør det muligt for medlemsstaten at tildele særlige mængder fritaget for afgift til særlige producenter, som befinder sig i en særlig situation.

Ifølge Kommissionen skal denne nationale reserve for de særlige referencemængder, som kan tildeles, i første række opnås ved en nedsættelse af de generelle referencemængder, der gælder for alle producenter. Derfor skal hver berørt medlemsstat i givet fald afveje de »normale« producenters interesser over for de producenters interesser, som befinder sig i en af de særlige situatio-

ner, som er nævnt i artiklerne 3 og 4 i forordning nr. 857/84.

Denne interesseafvejning, hvorunder der skal tages hensyn til tillægsafgiftens formål, kan føre til, at ingen af de producenter, der har indgivet en udviklingsplan, får tildelt en referencemængde svarende til størrelsen af den i den pågældende plan forudsatte produktion.

Kommissionen har tilføjet, at det heller ikke ses, hvorfor det i sig selv skulle være i strid med fællesskabsretten, at der ved tildelingen af særlige referencemængder til producenter, som har indgivet en udviklingsplan, sondres efter, i hvilket år planen er blevet gennemført. Det synes heller ikke umiddelbart at være i strid med fællesskabsretten, at denne interesseafvejning kan føre til, at nogle producenter, som har indgivet udviklingsplaner, ikke opnår nogen særlig referencemængde.

Sammenfattende har Kommissionen foreslået at besvare det tredje spørgsmål således:

»Når en medlemsstat for producenter, som har påtaget sig investeringsforpligtelser, indfører bestemmelser af en art som de i det tredje spørgsmål omhandlede, og når de i disse bestemmelser fastsatte restriktioner og betingelser har til følge, at der ikke tildeles et vist antal af de i spørgsmål 1 nævnte producenter nogen særlig referencemængde, eller i hvert fald at den særlige referencemængde, som tildeles dem, er lavere — eventuelt betydeligt lavere — end den i planen nævnte mængde, indebærer dette isoleret set, medmindre andet angives i svaret på det andet spørgsmål, ikke, at disse bestemmelser nødvendigvis er i strid med fællesskabsretten.«

M. Zuleeg
Refererende dommer