FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 13. december 1989 *

Høje Domstol.

1. Domstolen har i disse sager endnu en gang fået forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden og fortolkningen af forskellige bestemmelser i den fællesskabsretlige ordning om tillægsafgift for mælk.

2. Spørgsmålene er blevet rejst under nogle sager, som en række mælkeproducenter i områderne Liège og la Haute Ardenne belge har anlagt ved tribunal de première instance de Verviers, dels mod de mejerier, de er tilknyttet, dels mod Office national du lait et ses dérivés og den belgiske stat, idet producenterne har nedlagt påstand om tilbagebetaling af nogle beløb, som mejerierne på grundlag af tillægsafgiftsordningen for mælk holdt tilbage i prisen for mælk, som producenterne leverede.

3. Sagsøgerne har gjort gældende, at den fællesskabsretlige ordning og dermed den nationale ordning, der er vedtaget for at gennemføre denne — dvs. grundlaget for de nævnte afgifter — er retsstridige, fordi de angiveligt strider mod forbuddet mod forskelsbehandling mellem producenter i Fællesskabet, jfr. EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3 (første og andet spørgsmål), og / eller fordi de strider mod den fælles karakter af den fælles landbrugspolitik (tredje spørgsmål), eller fordi de ikke tager hensyn til »de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder«, således som det kræves i henhold til EØF-Traktatens artikel 39, stk. 2, litra a) (fjerde spørgsmål).

4. Domstolen har nøje kendskab til den pågældende ordning, og der er i retsmøderapporten detaljeret redegjort for indholdet af de for nærværende sager relevante bestemmelser heri. Hvad angår de forelagte spørgsmåls nærmere indhold, henviser jeg ligeledes til retsmøderapporten.

I — De to første spørgsmål

5. I henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 [1], hvorved der blev indsat en artikel 5c i den fællesskabsretlige forordning om fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter [2], har medlemsstaterne valget mellem to forskellige formler, for så vidt angår gennemførelsen af den tillægsafgiftsordning for mælk, som blev indført ved førstnævnte forordning.

6. Mens det efter formel A (producentformlen) gælder, at mælkeproducenten skal erlægge afgiften, så snart de til en opkøber leverede mængder af mælk og / eller mælkeækvivalenter overstiger den for producenten fastsatte årlige referencemængde, skal der efter formel B (opkøberformlen), således som Domstolen har fastslået i sin dom af 28. april 1988, Thevenot (61/87, Sml. 1988, s. 2375), kun betales afgift

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 90, s. 10.

2 — Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 169).

»i det omfang, hvori køberens referencemængde er overskredet«.

Det gælder herefter, at

»producenterne... efter formel B inden for den pågældende periode af tolv måneder [kan] få tildelt individuelle referencemængder, der ikke er udnyttet af andre producenter tilsluttet samme mejeri, forudsat at disse mængder tillægges den pågældende medlemsstats nationale reserve i de i reglerne fastsatte tilfælde« (jfr. præmis 12 i dommen i Thevenot-sagen).

7. Når der ikke efter formel A, som Belgien har valgt, sker nogen »automatisk udligning« mellem producenterne, er dette da udtryk for en forskelsbehandling mellem producenter i Fællesskabet, som strider mod Traktatens artikel 40, stk. 3? Dette er genstanden for det første spørgsmål.

8. Ved det andet spørgsmål ønskes det afgjort, om artikel 1, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 857/84 [3], i den fra den 2. april 1984 til den 31. marts 1987 gældende affattelse, strider mod princippet om forbud mod forskelsbehandling, for så vidt tillægsafgiftssatsen er henholdsvis 75 og 100% af indikativprisen for mælk, alt efter om den pågældende medlemsstat har valgt formel A eller formel B.

9. Jeg mener, at de to første spørgsmål må undersøges under ét. Forskellen i afgiftssatsen blev således udtrykkeligt indført for at tage hensyn til forskellene mellem de to gennemførelsesformler for afgiftsordningen, der er genstanden for det første spørgsmål. De to afgiftssatser er derfor led i selve de to formler.

10. Så vidt jeg kan se, er dette udgangspunkt også den forelæggende retsinstans', idet retten har forelagt to selvstændige spørgsmål, som dog har en fælles begrundelse.

11. Jeg bemærker i første række, at Rådet åbenbart selv har været af den opfattelse, at var der ikke blevet fastsat forskellige afgiftssatser, ville de to formler have givet anledning til forskelsbehandling.

12. Rådet har således ment, at

»når afgiften opkræves hos opkøberen, rammer afgiften dog ikke nødvendigvis alle de mælkemængder, som den enkelte producent leverer, og som overstiger en mængde svarende til den, der er lagt til grund ved fastsættelsen af opkøberens referencemængde«.

Dette var årsagen til, at Rådet

»for at opnå en ækvivalens i resultaterne«

ved de to formler som nævnt fastsatte en højere afgiftssats for formel B end for formel A (jfr. første betragtning til og artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 857/84).

3 — 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).

13. Snarere end at være vilkårlig og dermed diskriminatorisk var formålet med denne forskel i afgiftssatserne netop at forhindre en forskelsbehandling mellem mælkeproducenterne, alt efter om de var underlagt formel A eller formel B. Spørgsmålet er derfor, om denne differentiering var tilstrækkelig til at opveje de fordele, der eventuelt ville kunne være forbundet med formel B.

14. Jeg bemærker herom indledningsvis, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at

»på et område, der forudsætter en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, som det er tilfældet inden for den fælles landbrugspolitik, ... har [fællesskabslovgiver] et vidt skøn med hensyn til arten og rækkevidden af de foranstaltninger, der skal træffes« [4].

15. Det gælder her, at Rådet ved vurderingen af spørgsmålet om, hvilken forskel i afgiftssatsen der ville kunne opveje de mulige forskelle mellem de to formler, åbenbart stod over for et sådant tilfælde. Det er derfor kun, såfremt Rådet har anlagt en åbenbar fejlvurdering, at der vil kunne gribes ind over for den valgte løsning.

16. Der forelå ingen erfaringer på området, men Rådet skønnede, at en forskel på 25 procentpoint i afgiftssatserne ville medføre, at producenterne blev stillet lige. Rådet antog, at produktionsoverskridelserne hos de producenter, der var tilknyttet et mejeri, gennemsnitligt ville blive udlignet svarende til en fjerdedel. Lad os tænke på to producenter, der er underlagt henholdsvis formel A og formel B, og som begge har overskredet deres referencemængder med 20 000 liter. Lad os endvidere gå ud fra, at indikativprisen pr. liter er 1 ECU. Den producent, der er underlagt formel A, vil skulle betale en tillægsafgift på 75% af 20 000 ECU, dvs. 15 000 ECU. Såfremt der ikke kan ske nogen udligning, vil den producent, der er underlagt formel B, skulle betale 100% af 20 000 ECU, dvs. 20 000 ECU. Han skal således betale en højere afgift end den producent, der er underlagt formel A. Såfremt der sker en udligning, og denne dækker en fjerdedel af overskridelsen, skal han betale 100% af 15 000 ECU, dvs. 15 000 ECU, det samme beløb som den producent, der er underlagt formel A. Såfremt udligningen derimod dækker halvdelen af producentens overskridelse, skal han kun betale 10 000 ECU. Endelig kan man forestille sig den mest ekstreme situation, nemlig at overskridelserne og underudnyttelserne af kvoterne inden for samme mejeri opvejer hinanden, i hvilket tilfælde der ikke vil blive betalt nogen tillægsafgift overhovedet.

17. Ordningen omfatter dog bestemmelser, der gør, at ikke alle mængder, som nogle producenter ikke udnytter, nødvendigvis kommer andre producenter tilknyttet samme mejeri til gode. Jeg henviser herved f. eks. til artikel 4, stk. 1, litra a), og stk. 2, i forordning nr. 857/84, hvorefter frigjorte referencemængder i tilfælde, hvor den pågældende medlemsstat har ydet godtgørelse til producenter, som har forpligtet sig til definitivt at indstille mælkeproduktionen, tillægges den nationale reserve. Endvidere bemærker jeg, at Domstolen i sin dom af 25. november 1986, Klensch m. fl. (201/85 og 202/85, Sml. 1986, s. 3477), fastslog, at denne regel må finde analog anvendelse i tilfælde, hvor en producent på egen foranledning har indstillet sin virksomhed (jfr. præmis 22).

18. Man må derfor antage, at det kun er rent konjunkturbestemte fald i nogle produ-

4 — Jfr. bl.a. dom af 17. maj 1988, Erpelding, præmis 27 (84/87, Sml. 1988, s. 2647).

centers leverancer, som andre producenter tilknyttet det samme mejeri vil kunne nyde godt af, og det var ikke på forhånd urimeligt at basere sig på en antagelse om, at sådanne fald ville kunne repræsentere omkring en fjerdedel af leverancerne.

19. Som det fremgår af Revisionsrettens særberetning nr. 2/87 om kvote- og tillægsafgiftsordningen i mejerisektoren (EFT C 266 af 5.10.1987, jfr. navnlig s. 7), tegner der sig imidlertid i mange tilfælde det billede, at udligningen har dækket mere end en fjerdedel af overskridelserne. Afgiftsdifferentieringen kunne derfor ikke i sig selv i alle tilfælde sikre en ligebehandling af de producenter, der er underlagt formel A, i forhold til dem, der er underlagt formel B, og heller ikke en ligebehandling inden for sidstnævnte kategori.

20. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 590/85 af 26. februar 1985[5] om ændring af forordning nr. 857/84 blev der imidlertid i sidstnævnte forordning indsat en artikel 4a, hvorefter der kan ske en udligning inden for de forskellige medlemsstater, uanset den formel de anvender. Nærmere bestemt kan medlemsstaterne i henhold til artikel 4a

»tildele de referencemængder, producenterne og opkøberne ikke har udnyttet, til producenter eller opkøbere i samme område samt i givet fald andre områder«.

Denne hjemmel for medlemsstaterne til at gennemføre en udligning inden for de enkelte områder og områderne imellem skulle oprindelig kun gælde den første tolvmånedersperiode (1. april 1984-31. marts 1985), men ordningen er blevet forlænget flere gange og er efter de nuværende regler gældende i hele ordningens anvendelsesperiode.

21. Det er rigtigt, at ordningen først blev indført ved slutningen af det første produktionsår, dvs. på et tidspunkt, hvor de producenter, der var underlagt formel A, ifølge sagsøgerne under alle omstændigheder ikke længere kunne drage fordel af ordningen ved at forøge deres produktion, som de i mellemtiden havde nedsat.

22. Jeg kan dog ikke være enig i denne indvending, idet artikel 4a ikke var nogen forsikring til producenterne om, at en eventuel overskridelse ville kunne gøres til genstand for en udligning. For det andet blev udligningsreglen i artikel 4a oprindelig kun indført, fordi det i første år af den nye ordnings anvendelsesperiode havde været vanskeligere for producenterne og opkøberne at leve op til ordningens krav om en tilpasning, idet

»der først sent er blevet givet meddelelse om de individuelle referencemængder, hvilket skyldes de forskellige medlemsstaters generelle vanskeligheder ved at iværksætte ordningen« (jfr. første betragtning til forordning nr. 590/85 in fine).

Artikel 4a skulle således være en hjælp for de producenter eller opkøbere, der af de nævnte årsager endnu ikke i tilstrækkelig grad havde tilpasset deres produktion til de fastsatte referencemængder.

23. Bestemmelsens gyldighedsperiode blev forlænget, og den blev til slut permanent opretholdt som følge af de produktionsnedsættelser, som der blev truffet beslutning om efter det første år af ordningens anvendelsesperiode, og som følge af de krav om tilpasninger, som disse nedsættelser fortsat stillede producenterne over for [jfr. navnlig

5 — EFT L 68, s. 1.

første betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 774/87 af 16. marts 1987, EFT L 78, s. 3]. I modsætning til, hvad der synes at være sagsøgernes opfattelse, er formålet med artikel 4a således ikke at skabe mulighed for en større produktion, men derimod at tage hensyn til de vanskeligheder, som nogle producenter kunne have ved at nedsætte deres produktion, således at denne kom til at svare til deres referencemængder.

24. Tilbage står dog, at hver medlemsstat som følge af indførelsen af artikel 4a med virkning fra tidspunktet for indførelsen af ordningen med referencemængder har kunnet gennemføre en udligning mellem henholdsvis nogles uudnyttede referencemængder og andres for store produktion. Denne udligning kunne opveje de ulemper, som formel A under visse forudsætninger kunne indebære i forhold til formel B på trods af den differentierede tillægsafgiftssats.

25. Rådet fandt i øvrigt senere, at der ikke længere var grundlag for den differentierede afgiftssats, da

»mulighederne for udligning mellem de producerede mængder og de uudnyttede mængder stort set er de samme i de to formler« (anden betragtning til Rådets forordning nr. 774/87 af 16. marts 1987 om ændring af forordning nr. 857/84, EFT L 78, s. 3).

26. Jeg tilføjer, at Rådet ved en anden forordning, der også blev udstedt den 16. marts 1987, hvad angår formel B, indførte nogle bestemmelser, der tilsigtede i højere grad at sanktionere de producenter, som overskrider deres referencemængder. Ved artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 773/87 af 16. marts 1987 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 78, s. 1) skete der således en styrkelse af ordningens produktionsdæmpende karakter i form af en ændring af den måde, hvorpå den af mejerierne skyldige afgift overvæltes på de producenter, der har overskredet deres referencemængder, idet der endvidere blev skabt hjemmel for medlemsstaterne til, selv når de til et mejeri leverede mængder svarer til eller er lavere end mejeriets referencemængder, at træffe bestemmelse om, at afgiften skal betales fuldt ud af de producenter, der har overskredet deres referencemængder med 10% eller mere eller med 20 000 kg eller mere. Dette var udtryk for endnu et skridt fra Rådets side i retning af at sikre en ligebehandling af samtlige mælkeproducenter. Forordning nr. 773/87 har dog kun kunnet anvendes efter den endelige opgørelse vedrørende produktionsåret 1986/1987.

27. Hvis jeg nu vender tilbage til artikel 4a, konstaterer jeg, at såfremt en medlemsstat ikke har benyttet sig af mulighederne i henhold til denne bestemmelse, er dette en beslutning, som medlemsstaten selv har truffet. Den belgiske regerings repræsentant anførte imidlertid, uden at blive anfægtet under den mundtlige forhandling, at Belgien rent faktisk gjorde brug af den nævnte bemyndigelse.

28. Jeg vil herefter lægge til grund, at den fællesskabsretlige ordning efter indførelsen af artikel 4a (der som bekendt har kunnet anvendes med tilbagevirkende kraft på det første produktionsår, hvor ordningen fandt anvendelse) ikke i sig selv kan anses for at indebære en forskelsbehandling af de producenter, der er underlagt formel A, i forhold til dem, der er underlagt formel B, idet de fremstillede mængder, der udtryk for overskridelser, i begge tilfælde kan gøres til genstand for en udligning op til en mængde svarende til de kvoter, der ikke udnyttes fuldt ud. Ordningen strider derfor ikke imod Traktatens artikel 40. Erfaringen viser i øvrigt, at producenterne i Belgien gennemsnitligt kun har skullet betale en tillægsafgift svarende til 15,6% af indikativprisen for mælk.

29. En eventuel forskellig behandling på trods af forskellige afgiftssatser og anvendelsen af artikel 4a vil kun kunne være en følge af forskelle i forskellige områder med hensyn til, hvorvidt de individuelle kvoter er blevet underudnyttet eller overskredet. Der er imidlertid her tale om objektive forhold, som EF-myndighederne og de nationale myndigheder ikke har nogen indflydelse på. En sådan forskellig behandling kan derfor ikke anses som udtryk for en vilkårlig forskelsbehandling.

30. Man må heller ikke glemme, at jo mere en producent overskrider sin kvote, desto mere vanskeliggør han en udligning, og desto mere bidrager han selv til, at hans afgiftsbyrde forøges. Man kan derfor endog spørge, om ikke en producent, der har overskredet sin kvote, burde rammes af maksimen »nemo auditur propriam turpitudinem allegans«.

31. Jeg vil herefter foreslå, at Domstolen besvarer de to første spørgsmål fra den forelæggende retsinstans benægtende i form af, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af den pågældende ordning.

II — Det tredje spørgsmål

32. Det tredje spørgsmål har to led. I henhold til Traktatens artikel 3, litra d), skal der indføres en fælles politik på landbrugsområdet. Dette skal ske på de vilkår og på grundlag af de principper, der fremgår af Traktatens afsnit om landbruget. I henhold til artikel 40 skulle fastlæggelsen af den fælles landbrugspolitik være gennemført senest ved udløbet af overgangsperioden og navnlig ske i form af fælles markedsordninger for landbrugsvarer. Hvad angår mælk og mejeriprodukter, er en sådan fælles markedsordning i øjeblikket fastlagt i Rådets forordning nr. 804/68 (EFT 1968 I, s. 169).

33. Enhver »renationalisering« af landbrugspolitikken er herefter udelukket. Men man må nærmere spørge, hvad der skal forstås ved »renationalisering«.

34. Det er utvivlsomt ikke udtryk for en »renationalisering«, at den fællesskabsretlige ordning omfatter specifikke foranstaltninger, der tager hensyn til særlige forhold vedrørende landbrugsvirksomhed i bestemte områder, eller i bestemte medlemsstater. For det første indeholder artikel 39, stk. 2, litra a), udtrykkelig bestemmelse om, at der ved fastlæggelsen af den fælles landbrugspolitik skal tages hensyn til strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder. For det andet kan en sådan forskellig regulering i de forskellige områder, eller i de forskellige medlemsstater, netop være nødvendig for at sikre en overholdelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 40, stk. 3, der ifølge Domstolens praksis ikke alene tilsigter, at der ikke indføres forskellige regler for forhold, der må sidestilles, men også, at forhold, der er forskellige, ikke reguleres på samme måde (medmindre dette er objektivt begrundet).

35. Dette gælder også bestemmelser i den pågældende fællesskabsretlige ordning, der blot indeholder hjemmel for medlemsstaterne til at gennemføre undtagelser fra nogle af ordningens bestemmelser.

36. Det kan derfor ikke antages, at nogen af de af ordningens bestemmelser, som den forelæggende retsinstans har henvist til, er udtryk for en »renationalisering«, eller at nogle bestemmelser strider mod princippet om forbud mod forskelsbehandling mellem producenterne.

37. Tre af bestemmelserne (der er nævnt i punkterne 3, 4 og 5 i det præjudicielle spørgsmål) finder generelt anvendelse i samtlige medlemsstater. Det drejer sig om artikel 12, litra e), og artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 590/85, samt om bestemmelser i forordningerne (EØF) nr. 1335/86 [6] og (EØF) nr. 1343/86 [7]. Selv om det antages, at de to førstnævnte bestemmelser måske kan stille opkøbere eller producenter i nogle medlemsstater bedre end andre producenter, finder de anvendelse på enhver opkøber eller producent, som opfylder de deri fastlagte betingelser, og bestemmelserne er baseret på overvejelser af objektiv karakter (se de to sidste betragtninger til forordning nr. 590/85).

38. Hvad angår de to bestemmelser, der er nævnt i punkterne 1 og 2 i det præjudicielle spørgsmål, er de begge blevet udstedt for at tage hensyn til særlige forhold i henholdsvis Italien og Grækenland, således som det fremgår af anden betragtning til forordning (EØF) nr. 1305/85 [8] og af tredje betragtning til forordning nr. 857/84. Der er intet blevet anført til støtte for, at de angivne årsager til at indføre de pågældende undtagelser for de nævnte to medlemsstater er fejlagtige eller af en sådan art, at de ikke kan begrunde undtagelserne. Det må derfor lægges til grund, at undtagelserne er objektivt begrundede, og at de ikke giver anledning til forskelsbehandling.

39. Det ses heller ikke, hvorledes undtagelserne skulle kunne indebære fordele for dem, de omfatter, i forhold til producenter i andre medlemsstater. Undtagelsen for Italien bemyndiger denne medlemsstat til, for så vidt angår de tre første år, hvor ordningen finder anvendelse, at udsætte anvendelsen af artikel 3, nr. 3, første afsnit, i forordning nr. 857/84, hvorefter producenterne under visse forudsætninger har krav på, at der ved fastsættelsen af deres referencemængder tages hensyn til et andet referenceår end det valgte. Undtagelsen kan derfor allerhøjst stille de italienske producenter ringere. Hvad angår artikel 10 i forordning nr. 857/84, hvorefter Grækenland i tilfælde af en anvendelse af formel B kan anse samtlige opkøbere som en enkelt opkøber, tilføjer bestemmelsen med hensyn til spørgsmålet om forholdet mellem lande eller områder underlagt formel A og lande eller områder underlagt formel B ingen yderligere differentiering ud over den, der allerede følger af forskellene mellem de to formler. Endvidere gælder det, at siden der på grundlag af artikel 4a har kunnet ske en udligning nationalt, uanset hvilken formel der anvendes, dvs. også en udligning mellem opkøberne, har artikel 10 i forordning nr. 857/84 i stort omfang mistet sin rolle, idet samtlige de medlemsstater, hvori formel B finder anvendelse, i henhold til artikel 4a kan anse samtlige opkøbere som en enkelt opkøber.

40. Jeg skal herefter foreslå, at Domstolen besvarer det tredje præjudicielle spørgsmål således:

6 — Rådets forordning (EØF) nr. 1335/86 af 6. maj 1986 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 119, s. 19).

7 — Rådets forordning (EØF) nr. 1343/86 af 6. maj 1986 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 119, s. 34).

8 — Rådets forordning (EØF) nr. 1305/85 af 23. maj 1985 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 137, s. 12).

»1) Traktatens artikel 3, litra d), artikel 38, artikel 39 og artikel 40 og Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter skal fortolkes således, at der ikke ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik består noget forbud mod at indføre særlige foranstaltninger, der finder anvendelse på bestemte producenter, når foranstaltningerne er objektivt begrundede i den særlige situation, som de pågældende producenter befinder sig i.

2) Gennemgangen af det tredje spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af de omhandlede bestemmelser i Rådets forordninger (EØF) nr. 857/84, 590/85, 1305/85, 1335/86 og 1343/86.«

III — Det fjerde spørgsmål

41. Det fjerde præjudicielle spørgsmål har ligeledes to led.

42. Den forelæggende retsinstans har for det første anmodet Domstolen om at udtale sig om de vilkår, på hvilke en medlemsstat kan anse hele sit territorium som et enkelt område efter artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 857/84. Nærmere bestemt ønsker retten oplyst, hvorvidt en medlemsstat kan gøre dette, når dens territorium ikke udgør en geografisk enhed, hvori naturbetingelserne, produktionsstrukturerne og bestandenes gennemsnitsydelser er sammenlignelige, og når dens territorium omfatter ugunstigt stillede landbrugsområder.

43. Ved dette spørgsmål går den belgiske retsinstans åbenbart ud fra den forudsætning, at formel B er mere fordelagtig for producenterne end formel A, og retten gør sig den overvejelse, om mælkeproducenterne i de områder, hvor naturbetingelserne er vanskeligere og bedrifterne mindre, af denne grund bør være underlagt formel B.

44. Som nævnt er det ikke efter formel B muligt til producenter med en for stor produktion tilknyttet et givet mejeri at overføre kvoterne for de producenter, der har indstillet deres mælkeleverancer, uanset om indstillingen er sket efter godtgørelse eller på producenternes egen foranledning. En udligning kommer kun på tale i tilfælde, hvor nogle tilknyttede producenter af rent konjunkturelle årsager ikke udnytter deres referencemængder (f.eks. sygdom hos dyrene).

45. For det andet kan der i de medlemsstater, der anvender formel A, i henhold til artikel 4a ske udligning svarende til den, som kan ske efter formel B.

46. Selv om formel B på tidspunktet for udstedelsen af forordning nr. 857/84 i højere grad en formel A måtte anses for egnet til at fremme udviklingen og strukturtilpasningerne (jfr. forordningens artikel 1, stk. 2, andet afsnit) eller til at sikre en regional udvikling og forhindre afvandring fra visse områder (jfr. bestemmelsens tredje afsnit), er dette derfor efter indførelsen (med tilbagevirkende gyldighed) af artikel 4a ikke længere tilfældet.

47, Endvidere har Kommissionen i sit indlæg (s. 26), uden at der er blevet rejst tvivl om rigtigheden heraf, anført, at samtlige medlemsstater siden ordningens anden anvendelsesperiode har anset hele deres territorium som et enkelt område.

48. Det eneste, der endnu kan give en medlemsstat anledning til at vælge formel B i stedet for formel A, er, at formel A kan indebære administrative lettelser, f.eks. når næsten samtlige mælkeproducenter i et geografisk område er tilknyttet et og samme mejeri.

49. Efter det, der er kommet frem under sagens behandling for Domstolen, er det fjerde spørgsmål således ikke længere af nogen egentlig relevans, men Domstolen må dog fortsat besvare det.

50. Jeg er på dette punkt enig med den belgiske, den britiske og den græske regering og med Rådet og Kommissionen i, at det klart fremgår af selve ordlyden af den nævnte bestemmelses første afsnit, at medlemsstaterne har *hjemmel* til at anse hele deres territorium som et enkelt område, også selv om naturbetingelserne, produktionsstrukturerne og ydelserne ikke overalt er sammenlignelige. Den del af bestemmelsen, der opregner de nævnte betingelser, henviser således kun til den *del* af en medlemsstats territorium, som denne vil anse som et særligt område.

51. Jeg foreslår herefter, at første led af det fjerde spørgsmål besvares således:

»Artikel 1, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 857/84 skal fortolkes således, at en medlemsstat har hjemmel til at anse hele sit territorium som et enkelt område, også selv om naturbetingelserne, produktionsstrukturerne og bestandenes gennemsnitsydelser ikke overalt er sammenlignelige.«

52. Ved det andet led af det fjerde præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende retsinstans en afgørelse fra Domstolen om, hvorvidt den således fortolkede bestemmelse er gyldig, navnlig når henses til Traktatens artikel 39, stk. 2, og Rådets direktiver om landbrug i bjergområder og visse ugunstigt stillede områder. Også på dette punkt tager tribunal de première instance de Verviers forudsætningsvis det udgangspunkt, at den ene af de to formler er mere fordelagtig for mælkeproducenterne end den anden, og at producenterne i et ugunstigt stillet område i almindelighed må have krav på at kunne være underlagt den gunstigste ordning.

53. Det fremgår imidlertid af min hidtidige redegørelse, at det ikke alene er artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 857/84, der er relevant, og at ordningen som helhed er indrettet således, at en forskellig behandling af diskriminatorisk art på grundlag af, hvorvidt en medlemsstat vælger formel A eller formel B, kan undgås.

54. Under disse omstændigheder kan anvendelsen af en enkelt af de to formler på hele en medlemsstats territorium ikke antages at stride mod artikel 39, stk. 2, hvorefter, jfr. litra a), der ved fastlæggelsen af den fælles landbrugspolitik bl. a. skal tages hensyn til »strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder«.

55. Det er i øvrigt utvivlsomt, at formålet med Rådets direktiv 75/268/EØF af 28. april 1975 om landbrug i bjergområder og i visse ugunstigt stillede områder (EFT L 128, s. 1) er et helt andet end formålet med den fællesskabsretlige ordning om tillægsafgift for mælk. Direktivet tilsigter at skabe hjemmel for medlemsstaterne til at indføre særlige støtteordninger til fordel for

landbrugsbedrifter i en række ugunstigt stillede områder, idet opregningen af disse er indeholdt i en liste, der vedtages i overensstemmelse med bestemte fællesskabskriterier og efter en fællesskabsprocedure. Den omstændighed, at visse områder inden for en medlemsstats territorium er anerkendt som ugunstigt stillede landbrugsområder efter direktivet, er derfor ikke nødvendigvis ensbetydende med, at områderne udgør særlige områder efter artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 857/84.

56. Kommissionen har dog ret, når den har fremhævet, at forordningen ved en række bestemmelser (jfr. artikel 2, stk. 2 og 3, artikel 3, nr. 1, artikel 4, stk. 1, og artikel 4a), der indeholder hjemmel for medlemsstaterne til i forbindelse med fastsættelsen af referencemængderne at tage hensyn til særlige vilkår for mælkeproduktionen i visse områder, giver mulighed for også i forbindelse med anvendelsen af afgiftsordningen at skabe en række fordele i ugunstigt stillede områder.

57. Det andet led af det fjerde præjudicielle spørgsmål bør herefter besvares benægtende.

Sammenfatning

58. Den samlede foreslåede besvarelse af spørgsmålene fra tribunal de première instance de Verviers bliver herefter følgende:

»1) Gennemgangen af de to første spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 5c, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 eller om gyldigheden af artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 i den affattelse, der var gældende i perioden 2. april 1984-31. marts 1987.

2) — Traktatens artikel 3, litra d), artikel 38, artikel 39 og artikel 40 og Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter skal fortolkes således, at der ikke ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik består noget forbud mod at indføre særlige foranstaltninger, der finder anvendelse på bestemte producenter, når foranstaltningerne er objektivt begrundede i den særlige situation, som de pågældende producenter befinder sig i.

— Gennemgangen af det tredje spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af de omhandlede bestemmelser i Rådets forordninger (EØF) nr. 857/84, 590/85, 1305/85, 1335/86 og 1343/86.

3) — Artikel 1, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 857/84 skal fortolkes således, at en medlemsstat har hjemmel til at anse hele sit territorium som et enkelt område, også selv om naturbetingelserne, produktionsstrukturerne og bestandenes gennemsnitsydelser ikke overalt er sammenlignelige.

— Gennemgangen af det fjerde spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 857/84, som må sammenholdes med ordningens øvrige bestemmelser.«