DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

7. juni 2007 *

I sag C-278/06,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) ved afgørelse af 18. maj 2006, indgået til Domstolen den 26. juni 2006, i sagen:

Manfred Otten

mod

Landwirtschaftskammer Niedersachsen,

procesdeltagere:

Jonny Kück

og

Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Schintgen, og dommerne A. Borg Barthet og M. Ilešič (refererende dommer),

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. marts 2007,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Manfred Otten ved Rechtsanwalt G.-W. Bieniek

— Landwirtschaftskammer Niedersachsen ved H. Steggewentz, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved M. Lumma og C. Blaschke, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Schieferer og F. Erlbacher samt ved H. Tserepa-Lacombe, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1256/1999 af 17. maj 1999 (EFT L 160, s. 73, herefter »forordning nr. 3950/92«).

2 Denne anmodning er blevet fremsat under en sag mellem Manfred Otten, der er en forhenværende forpagter af jord tilknyttet en mælkeproducerende bedrift, og Landwirtschaftskammer Niedersachsen vedrørende overdragelse af en referencemængde for mælk eller mejeriprodukter til en bortforpagter, uanset at denne, der ikke er mælke- eller mejeriproduktproducent, derefter inden for en periode af kortest mulige varighed gennem et statsligt salgsorgan foretager en overdragelse af nævnte mængde til en tredjemand, der besidder denne egenskab.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Som følge af den vedvarende uligevægt mellem udbud og efterspørgsel i mælkesektoren blev der i 1984 indført en ordning om tillægsafgift på mælk ved artikel 5c i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles

markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 (EFT L 90, s. 10). I henhold til denne bestemmelse opkræves der en tillægsafgift på mængder af mælk, der overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes.

4 De almindelige regler for anvendelsen af den supplerende tillægsafgift blev fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13).

5 Forordning nr. 857/84 blev ophævet ved forordning nr. 3950/92, hvorved tillægsafgiftsordningen blev forlænget til den 1. april 2000, skønt det oprindeligt var bestemt, at den kun skulle gælde indtil den 1. april 1993.

6 I artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 3950/92 er bestemt følgende:

»Såfremt der ikke findes nogen aftale mellem parterne, eller hvis forpagtningskontrakter udløber uden at kunne fornyes på tilsvarende betingelser, eller i situationer, der har tilsvarende retsvirkninger, overdrages de referencemængder, der er til rådighed på de pågældende bedrifter, helt eller delvis til de producenter, der overtager dem, efter bestemmelser, som medlemsstaterne har fastsat eller skal fastsætte, under hensyntagen til parternes legitime interesser.«

7 Følgende fremgår af samme forordnings artikel 8:

»For at omstrukturere mælkeproduktionen eller forbedre miljøet kan medlemsstaterne iværksætte en eller flere af følgende aktioner efter nærmere regler, som de fastsætter under hensyntagen til parternes legitime interesser:

[...]

b) på grundlag af objektive kriterier fastsætte, på hvilke betingelser producenterne ved begyndelsen af en tolvmånedersperiode fra den kompetente myndighed eller det af denne udpegede organ mod betaling kan opnå en ekstratildeling af de referencemængder, der ved udgangen af den foregående tolvmånedersperiode er endeligt frigivet af andre producenter mod ydelse i en eller flere årsrater af en godtgørelse svarende til ovennævnte betaling.

[...]

e) efter anmodning fra producenten til den kompetente myndighed eller til den organisation, som myndigheden har udpeget, tillade definitiv overdragelse af referencemængder uden tilsvarende overdragelse af jord eller omvendt med henblik på at forbedre mælkeproduktionens struktur på bedriftsniveau eller at muliggøre ekstensivering af produktionen.

[...]«

8 Følgende er fastsat i artikel 9 i forordning nr. 3950/92:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

c) »producent«: landmand, fysisk eller juridisk person eller sammenslutning af fysiske eller juridiske personer, hvis bedrift ligger på en medlemsstats geografiske område og

— som sælger mælk eller andre mejeriprodukter direkte til forbrugeren

og/eller

— leverer til opkøberen

[...]«

Nationale bestemmelser

9 Ordningen vedrørende overdragelse af referencemængder for mælk eller mejeriprodukter er reguleret ved bekendtgørelse om tillægsafgifter (Zusatzabgabenverordnung) af 12. januar 2000 (BGBl. 2000 I, s. 27, herefter »ZAV-bekendtgørelsen«), der trådte i kraft den 1. april 2000.

10 I henhold til ZAV-bekendtgørelsen kan referencemængder i princippet kun sælges på tre datoer i løbet af hvert år, nemlig den 1. april, den 1. juli og den 30. oktober, gennem statslige salgsorganer ved en nærmere beskrevet procedure, hvorved størrelsen af de mælkeproducerende arealer ikke tages i betragtning.

11 Eftersom den i hovedsagen omhandlede forpagtningsaftale blev indgået før den 1. april 2000, finder § 7, stk. 1, første punktum, i bekendtgørelse om garantimængder for mælk (Milchgarantiemengenverordnung) af 25. maj 1984 (BGBl. 1984 I, s. 720), som ændret ved 33. ændringsbekendtgørelse af 25. marts 1996 (BGBl. 1996 I, s. 535), anvendelse gennem ZAV-bekendgørelsens § 12, stk. 2, første punktum. I medfør af § 7, stk. 1, første punktum, i bekendtgørelsen om garantimængder for mælk skal referencemængden ved udløb af en bortforpagtningskontrakt atter tilfalde bortforpagteren.

12 Når en referencemængde overdrages til en bortforpagter, der ikke selv er producent, er det i artikel ZAV-bekendtgørelsens § 12, stk. 2, første punktum, bestemt, at 33% af denne mængde fradrages til fordel for delstatens reserve.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

13 I 1974 indgik Manfred Ottens forgænger en tidsubegrænset forpagtningsaftale med Jonny Kück med mælkeproduktion for øje vedrørende et areal på 4,1862 ha.

14 Manfred Ottens forgænger blev i 1984 i forbindelse med indførelsen af tillægsafgift for mælkeproducenter, som overskred de tildelte referencemængder, tildelt en referencemængde svarende til det til brug for mælkeproduktion lejede areal.

15 I løbet af 2000 ophævede Manfred Otten og Jonny Kück forpagtningsaftalen med virkning fra den 1. januar 2001. Bedriften blev således samme dag returneret til Jonny Kück.

16 Efter ansøgning fra Jonny Kück udfærdigede Landwirtschaftskammer Hannover ved afgørelse af 14. februar 2001, som ændret den 27. april 2001, erklæring om, at en referencemængde på 9 315 kg var blevet overdraget til ansøgeren. Landwirtschaftskammer Hannover traf ligeledes bestemmelse om, at en yderligere referencemængde på 4 588 kg skulle tilføres delstatens reserve, eftersom Jonny Kück ikke var producent.

17 Manfred Otten indgav en klage over denne afgørelse til Landwirtschaftskammer Hannover, men fik ikke medhold heri.

18 Manfred Otten anlagde derfor søgsmål for Verwaltungsgericht Stade, der annullerede disse forvaltningsafgørelser.

19 Ved dom afsagt af Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht den 16. marts 2005 fik Landwirtschaftskammer Niedersachsen ikke medhold i den indgivne appel. Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht lagde til grund, at når en forpagtningsaftale vedrørende et areal til brug for mælkeproduktion ophører, tilfalder en hertil

hørende referencemængde kun bortforpagteren, når denne selv er producent eller atter straks overdrager arealet til en anden producent.

20 Landwirtschaftskammer Niedersachsen indgav en »revisions«-anke til Bundesverwaltungsgericht.

21 Bundesverwaltungsgericht er af den opfattelse, at det i henhold til Domstolens fortolkning i dom af 20. juni 2002, Thomsen (sag C-401/99, Sml. I, s. 5775), altid er muligt for en bortforpagter, der ikke er producent, at foretage en midlertidig erhvervelse, for så vidt som, for det første, denne erhvervelse er midlertidig og i henhold til national ret nødvendig og, for det andet, at den fører til en ny bortforpagtning til en forpagter, der er producent. Det endelige resultat af disse to overdragelser bør, i henhold til den forelæggende rets fortolkning af nævnte dom, betragtes som en samlet transaktion vedrørende overdragelse af en referencemængde fra en producent til en anden producent (Thomsen-dommen, præmis 43).

22 Denne fortolkning bør også finde anvendelse på det i hovedsagen omhandlede tilfælde, hvor overdragelsen af jord inden for rammerne af den anden overdragelsestransaktion og i medfør af de nye nationale bestemmelser er uafhængig af overdragelsen af referencemængder.

23 Ifølge denne fortolkning anvendes referencemængderne endvidere med produktion eller markedsføring af mælk for øje, således at en bortforpagter, der ikke er producent, ikke må drage rent økonomiske fordele ved udnyttelse af disse referencemængders markedsværdi (dom af 20.6.2002, sag C-313/99, Mulligan m.fl., Sml. I, s. 5719, præmis 30, og Thomsen-dommen, præmis 39, samt, i samme retning, dom af 13.4.2000, sag C-292/97, Karlsson m.fl., Sml. I, s. 2737, præmis 57).

24 Bundesverwaltungsgericht har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 7, stk. 2, i [...] forordning [...] nr. 3950/92 [...] fortolkes således, at referencemængder, der er tilknyttet en mælkeproducerende bedrift eller et mælkeproducerende areal, ved udløb af en forpagtningskontrakt, også kan tilfalde bortforpagteren, når denne ikke selv er eller bliver producent, såfremt han inden for en kort frist gennem et statsligt salgsorgan overdrager referencemængden til en tredjemand, der besidder denne egenskab?«

Om det præjudicielle spørgsmål

25 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 3950/92 skal fortolkes således, at referencemængder, der er tilknyttet en mælkeproducerende bedrift ved udløb af en forpagtningskontrakt vedrørende bedriften, kan tilbageføres til bortforpagteren, for så vidt som denne ikke er producent og ikke agter at blive det, såfremt bortforpagteren inden for en kort frist gennem et statsligt salgsorgan overdrager nævnte mængde til en tredjemand, der besidder denne egenskab.

26 Det skal indledningsvis bemærkes, at det følger af den generelle opbygning af fællesskabsbestemmelserne om tillægsafgift på mælk som helhed, at en landmand i princippet kun kan få tildelt en referencemængde, såfremt han er producent (jf. i den retning dom af 26.10.2006, sag C-275/05, Kibler, Sml. I, s. 10569, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

27 I henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 3950/92 kan den referencemængde, der er knyttet til en mælkeproducerende bedrift, i princippet kun helt eller delvis gå tilbage til bortforpagteren ved udløbet af en forpagtningskontrakt vedrørende denne bedrift, når bortforpagteren er producent som omhandlet i samme forordnings artikel 9, litra c) (jf. Thomsen-dommen, præmis 41).

28 Under disse omstændigheder kan en bortforpagter, der ikke er producent, i henhold til fællesskabsretten kun foretage en midlertidig erhvervelse af referencemængder, for så vidt som erhvervelsen er nødvendig og af så kort varighed som muligt (jf. i den retning Thomsen-dommen, præmis 43).

29 Denne fortolkning kan overføres på tilfældet i hovedsagen. For det første fremgår det af sjette betragtning til forordning nr. 1256/1999, at medlemsstaterne bør have beføjelse til at foretage overførsler af referencemængder på anden måde end ved individuelle transaktioner mellem producenter. For det andet følger det af præmis 43 i Thomsen-dommen, at midlertidig overdragelse af referencemængder til en bortforpagter, der ikke agter at blive producent, for en længere periode, er i strid med dels den generelle opbygning af fællesskabsbestemmelserne om tillægsafgift på mælk, dels princippet om, at en referencemængde ikke kan tildeles en landbruger, der ikke er mælkeproducent.

30 Den omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede overdragelse af referencemængden er uafhængig af overdragelsen af bedriften, kan ikke ændre på denne fortolkning.

31 Det følger af Domstolens faste praksis, at selv om en referencemængde således principielt kun kan overdrages i forbindelse med overdragelse af den bedrift, som den er knyttet til, og kun såfremt overdragelsen sker under de former og på de

betingelser, der er fastsat i artikel 7 i forordning nr. 3950/92, forholder det sig ikke desto mindre således, at referencemængderne kan overdrages uden bedriften i de undtagelsestilfælde, der er fastsat i fællesskabsbestemmelserne (jf. i denne retning Mulligan-dommen, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

32 Det bemærkes i denne henseende, at artikel 8, litra b) og e), i forordning nr. 3950/92 giver medlemsstaterne mulighed for at iværksætte en eller flere af de nævnte foranstaltninger, enkeltvis eller samlet, men medlemsstaterne har ikke bemyndigelse til at vedtage nye former for foranstaltninger på dette område (Domstolens dom af 14.10.2004, sag C-173/02, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 9735, præmis 26).

33 I henhold til artikel 8, litra b), i forordning nr. 3950/92 kan medlemsstaterne for at omstrukturere mælkeproduktionen eller forbedre miljøet på grundlag af objektive kriterier fastsætte, på hvilke betingelser producenterne ved begyndelsen af en tolvmånedersperiode fra den kompetente myndighed eller det af denne udpegede organ mod betaling kan opnå en ekstratildeling af de referencemængder, der ved udgangen af den foregående tolvmånedersperiode er endeligt frigivet af andre producenter.

34 I henhold til artikel 8, litra e), i forordning nr. 3950/92 kan medlemsstaterne endvidere efter anmodning fra producenten til den kompetente myndighed eller til den organisation, som myndigheden har udpeget, tillade definitiv overdragelse af en referencemængde uden tilsvarende bedrift.

35 Det følger heraf, at fællesskabslovgiver har forestillet sig muligheden for overdragelse af en referencemængde gennem et statsligt salgsorgan til en producent, uden at der sker overdragelse af den tilknyttede bedrift.

36 Ovenstående fortolkning ændres ikke af præmis 42 og 43 i Thomsen-dommen, der vedrører en overdragelse af referencemængder, hvorved størrelsen af de mælkeproducerende arealer tages i betragtning, eftersom det ikke fremgår af nævnte dom, at bortforpagteren ikke ville have kunnet overdrage referencemængden uden den bedrift, hvortil den er knyttet, til en tredjemand, der er producent, gennem et statsligt salgsorgan inden for en periode af kortest mulige varighed efter forpagtningskontraktens udløb.

37 Den omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede referencemængde er tilknyttet en mælkeproducerende bedrift, der midlertidigt tilbageføres til en bortforpagter, der ikke er producent, er ikke afgørende, for så vidt som denne situation ikke er af længere varighed, og den omhandlede referencemængde inden for kortest mulige frist overdrages til en tredjemand, der faktisk er producent.

38 Følgelig er det ikke i strid med artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 3950/92, at en bortforpagter, der ikke er producent, midlertidigt erhverver en referencemængde, der er tilknyttet en bedrift, og overfører denne til et statsligt organ for salg af referencemængder med henblik på, at dette organ inden for en periode af kortest mulige varighed foretager salg heraf til en producent.

39 Denne fortolkning er endvidere i overensstemmelse med hovedformålet med nævnte bestemmelse i forordning nr. 3950/92, hvorefter referencemængder ikke tildeles personer, som ønsker at drage en rent økonomisk fordel af denne tildeling (jf. i denne retning Thomsen-dommen, præmis 45).

40 Når henses til de ovenstående betragtninger, skal det forelagte spørgsmål herefter besvares med, at artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 3950/92 skal fortolkes således, at referencemængder, der er tilknyttet en mælkeproducerende bedrift ved udløb af en

forpagtningskontrakt vedrørende bedriften, kan tilbageføres til bortforpagteren, for så vidt som denne ikke er producent og ikke agter at blive det, såfremt bortforpagteren inden for en kort frist gennem et statsligt salgsorgan overdrager nævnte mængde til en tredjemand, der besidder denne egenskab.

Sagens omkostninger

41 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, der er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1256/1999 af 17. maj 1999, skal fortolkes således, at referencemængder, der er tilknyttet en mælkeproducerende bedrift ved udløb af en forpagtningskontrakt vedrørende bedriften, kan tilbageføres til bortforpagteren, for så vidt som denne ikke er producent og ikke agter at blive det, såfremt bortforpagteren inden for en kort frist gennem et statsligt salgsorgan overdrager nævnte mængde til en tredjemand, der besidder denne egenskab.

Underskrifter