FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 11. juli 1996 *

1. High Court of Ireland har forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af forordning (EØF) nr. 816/92 [1] og af forordning (EØF) nr. 1560/93 [2], hvorved Rådet har nedsat referencemængderne for mælkeproduktion uden at betale godtgørelse til de pågældende producenter.

2. Spørgsmålene er blevet rejst i en sag mellem fire irske mælkeproducenter (Michael Slattery, Hugh Duffy, Bertie Roche og Eddie Twomey), der støttes af Irish Farmers Association, og det irske Landbrugsministerium. Ved skrivelse af 28. april 1993 anmodede disse fire producenter ministeriet, som er den kompetente nationale myndighed vedrørende anvendelsen af tillægsafgiftsordningen, om tilbageførelse af de 4,5% af deres permanente referencemængder, som var blevet midlertidigt suspenderet mellem den 1. april 1987 og den 31. marts 1992. Subsidiært anmodede de om fuld erstatning af det tab, de havde lidt som følge af den endelige suspension af denne andel af deres referencemængder.

3. Det irske Landbrugsministerium afslog deres anmodning under henvisning til forordning (EØF) nr. 3950/92 [3] og forordning (EØF) nr. 748/93 [4]. Mælkeproducenterne indbragte denne afgørelse for de nationale domstole, idet de gjorde gældende, at såvel disse to forordninger som forordning nr. 816/92 og nr. 1560/93 var ugyldige. High Court har for at kunne træffe afgørelse i denne sag fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er artikel 5c, stk. 3, litra g), i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, som indføjet ved artikel 1, nr. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 816/92, ugyldig og i strid med fællesskabsretten, for så vidt de referencemængder, der blev tildelt for 1992/93, ikke omfattede de 4,5% af referencemængderne, der blev midlertidigt suspenderet i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 775/87 med senere ændringer, når der ikke betales godtgørelse til producenterne?

* Originalsprog: spansk.

1 — Rådets forordning af 31.3.1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 86, s. 83).

2 — Rådets forordning af 14.6.1993 om ændring af forordning (EØF) nr. 3950/92 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 154, s. 30).

3 — Rådets forordning af 28.12.1992 (EFT L 405, s. 1).

4 — Rådets forordning af 17.3.1993 om ændring af forordning (EØF) nr. 3950/92 (EFT L 77, s. 16).

2) Er artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92, som affattet ved artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 1560/93, ugyldig og i strid med fællesskabsretten, for så vidt de herved tildelte referencemængder ikke omfatter de 4,5% af referencemængderne, som tidligere var midlertidigt suspenderet i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 775/87 med senere ændringer, når der ikke betales godtgørelse herfor?«

4. For at kunne besvare disse spørgsmål er det nødvendigt først at beskrive fællesskabsbestemmelserne om tillægsafgift, som er blevet indført i den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter med henblik på at kontrollere overskudsproduktionen. Fra et lovteknisk synspunkt er der tale om en samling bestemmelser, der klart ville kunne forbedres.

Fællesskabslovgivningen

5. For at mindske uligevægten mellem udbud og efterspørgsel på mælk og mejeriprodukter samt de strukturelle overskud, der følger heraf, ændrede forordning (EØF) nr. 856/84 [5] den fælles markedsordning i denne sektor ved at indføre en tillægsafgiftsordning, der fandt anvendelse fra den 1. april 1984. Systemet i denne kontrolmekanisme for mælkeproduktion er følgende:

— Rådet fastsatte en samlet mængde for hele Fællesskabet, som udgjorde garantimængden for mælkeproduktionen.

— Denne mængde, forøget med 1%, blev fordelt mellem medlemsstaterne i forhold til de mængder mælk, der blev leveret på deres område i kalenderåret 1981, med undtagelse af den mængde, der blev henført til fællesskabsreserven, som blev oprettet med henblik på at imødekomme visse medlemsstaters og visse producenters særlige behov.

— Hver medlemsstat fordelte derefter sin garantimængde mellem sine producenter ved at tildele disse en individuel referencemængde, benævnt »mælkekvoten«.

— De producenter, som overskred deres individuelle referencemængde, blev pålagt en afgift, som skulle dække omkostningerne ved afsætning af disse overskud. Afhængigt af den af medlemsstaten valgte

5 — Rådets forordning af 31.3.1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 90, s. 10).

formel skulle denne afgift betales af producenten (formel A) eller af opkøberen af mælk, hvorved denne havde ret til at overvælte afgiften på producenten (formel B). Irland har valgt formel B.

6. De almindelige regler for anvendelsen af denne tillægsafgiftsordning blev fastsat af Rådet i forordning (EØF) nr. 857/84 [6]. Forordningen gav medlemsstaterne valget mellem 1981, 1982 eller 1983 som referenceperiode til brug ved beregningen af producenternes individuelle kvoter. Den gav endvidere medlemsstaterne mulighed for at oprette nationale reserver inden for garantimængderne med henblik på at tage højde for visse af deres producenters særlige situation.

7. Tillægsafgiftsordningen blev indført for en femårig periode, som begyndte den 1. april 1984. De oprindeligt fastsatte foranstaltninger var imidlertid ikke tilstrækkelige til at bringe udbud og efterspørgsel på mælk og mejeriprodukter i ligevægt. Derfor vedtog fællesskabsinstitutionerne nye foranstaltninger med henblik på at styrke ordningen. Disse foranstaltninger omfattede navnlig en godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion [7] og midlertidig nedsættelse eller suspension af samlede garantimængder for mælk. Sidstnævnte foranstaltning, som anfægtes i den foreliggende sag, medfører automatisk en forholdsmæssig, midlertidig nedsættelse eller suspension af producenternes individuelle referencemængder.

8. Ved forordning (EØF) nr. 1335/86 og nr. 1343/86 [8] blev de samlede garantimængder nedsat med 2% for perioden 1987/88 og med 1% for perioden 1988/89 uden godtgørelse til producenterne. Ud over denne foranstaltning, der bestod i en endelig nedsættelse, blev der ved forordning (EØF) nr. 775/87 [9] indført en midlertidig suspension af referencemængderne med 4% for perioden 1987/88 og med 5,5% for perioden 1988/89. Som erstatning for denne midlertidige suspension af en procentdel af kvoterne blev der ved forordningen indført en godtgørelse på 10 ECU pr. 100 kg mælk for hver af disse perioder.

9. I 1988 besluttede Rådet at forlænge tillægsafgiftsordningen indtil den 31. marts 1992 [10]. Samtidigt blev den i forordning

6 — Forordning af 31.3.1984 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).

7 — Denne foranstaltning blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 1336/86 af 6.5.1986 om fastsættelse af en godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion (EFT L 119, s. 21).

8 — Rådets forordning nr. 1335/86 af 6.5.1986 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 119, s. 19) og Rådets forordning nr. 1343/86 af 6.5.1986 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 (EFT L 119, s. 34).

9 — Rådets forordning af 16.3.1987 om midlertidig suspension af en del af referencemængderne, som omhandlet i artikel 5c, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 78, s. 5).

10 — Rådet vedtog denne forlængelse ved forordning (EØF) nr. 1109/88 af 25.4.1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 110, s. 27).

nr. 775/87 fastsatte midlertidige suspension på 5,5% af de samlede kvoter forlænget ved artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1111/88 [11] for de tre følgende tolvmånedersperiode (dvs. mejeriårene 1989/90, 1990/91 og 1991/92). Endvidere hjemlede artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1111/88 fortsat en suspensionsgodtgørelse, men i form af direkte udbetaling af en faldende godtgørelse på 8 ECU pr. 100 kg for mejeriåret 1989/90, 7 ECU pr. 100 kg for mejeriåret 1990/91 og 6 ECU pr. 100 kg for mejeriåret 1991/92.

10. Med henblik på at øge fællesskabsreserven blev de samlede garantimængder nedsat yderligere med 1% ved forordning (EØF) nr. 3879/89 [12], som imidlertid ikke indeholdt godtgørelsesbestemmelser. For ikke at ændre de referencemængder, der ikke var blevet suspenderet, nedsatte forordning (EØF) nr. 3882/89 [13] samtidigt procentdelen af de samlede mængder, som var midlertidigt suspenderet, fra 5,5% til 4,5%. For at producenterne stadig kunne få udbetalt det samme beløb, som de fik, da suspensionssatsen var på 5,5%, blev den i forordning nr. 1111/88 indeholdte godtgørelse forøget ved forordning nr. 3882/89, der forhøjede den til 10 ECU pr. 100 kg for mejeriåret 1989/90, til 8,5 ECU pr. 100 kg for mejeriåret 1990/91 og til 7 ECU pr. 100 kg for mejeriåret 1991/92.

11. I 1991 vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 1630/91 [14], hvorved det på ny nedsatte de samlede garantimængder med 2%. Denne gang blev nedsættelsen kompenseret med en godtgørelse indført ved forordning (EØF) nr. 1637/91 [15].

12. Det følgende år vedtog Rådet forordning nr. 816/92, hvis gyldighed anfægtes i den foreliggende sag, med henblik på at forlænge tillægsafgiftsordningen i endnu et år (dvs. fra 1.4.1992 til 31.3.1993), indtil der blev truffet foranstaltninger vedrørende en reform af den fælles landbrugspolitik. For stadig at kontrollere produktionen i denne periode og for således at fortsætte de allerede påbegyndte forbedringer gav forordning nr. 816/92 Kommissionen en mulighed for at foreslå en nedsættelse af den samlede garantimængde, hvilket skulle kompenseres med en godtgørelse. Denne forordning fastsatte endvidere de samlede garantimængder uden hensyntagen til de 4,5% af referencemængderne, som var blevet midlertidigt suspenderet ved forordning nr. 775/87, og hvis fremtid endeligt skulle reguleres af Rådet i forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik. Artikel 1 i forordning nr. 816/92 ændrede

11 — Rådets forordning af 25.4.1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 775/87 (EFT L 110, s. 30).

12 — Rådets forordning af 11.12.1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 378, s. 1).

13 — Rådets forordning af 11.12.1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 775/87 (EFT L 378, s. 6).

14 — Forordning af 13.6.1991 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 150, s. 19).

15 — Rådets forordning af 13.6.1991 om fastsættelse af en godtgørelse i forbindelse med nedsættelsen af de i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede referencemængder og af en godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion (EFT L 150, s. 30).

således artikel 5c, stk. 3, i forordning nr. 804/68 ved at tilføje følgende:

»g) For tolvmånedersperioden 1. april 1992 til 31. marts 1993 fastsættes den samlede garantimængde således i tusind tons, dog med forbehold af, at der på baggrund af Kommissionens forslag som led i reformen af den fælles landbrugspolitik kan ske en nedsættelse i periodens løb på 1%, der beregnes på grundlag af den mængde, der er omhandlet i andet afsnit:

...

Irland 4 725,600

...

De i forordning (EØF) nr. 775/87 nævnte mængder, som ikke er medtaget i første afsnit, udgør i tusind tons følgende:

...

Irland 237,600

...

Rådet træffer endelig afgørelse om disse mængder i forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik.«

13. Overgangstilstanden i 1992 blev afsluttet med vedtagelsen af forordning nr. 3950/92, som forlængede tillægsafgiftsordningen i syv år og kodificerede de gældende bestemmelser for at gøre dem klarere og enklere. I overensstemmelse med artikel 4 i denne forordning skulle de individuelle referencemængder være lig med dem, som var gældende den 31. marts 1993, med forbehold for de tilpasninger, som kunne vedtages på nationalt plan inden for den samlede mængde, som hver medlemsstat rådede over. Som det fremgår, har forordning nr. 3950/92 således ikke løst problemet vedrørende de 4,5% af de individuelle referencemængder, som var midlertidigt suspenderet. De samlede mængder, der var tildelt hver medlemsstat for perioden 1993/94 blev, med forbehold for efterfølgende tilpasninger, fastsat ved forordning nr. 748/93, der opretholdt de mængder, der var gældende den 31. marts 1993, forøget med mængderne fra den fællesskabsreserve, der fandtes på samme tidspunkt. For så vidt angår de samlede garantimængder for perioden 1993/94 medregnede forordning nr. 748/93 således ikke de referencemængder, som var midlertidigt suspenderet, og som ikke var blevet opretholdt ved forordning nr. 816/92 for perioden 1992/93.

14. Hver medlemsstats samlede mængder for mejeriåret 1993/94 blev tilpasset ved forordning nr. 1560/93, hvis gyldighed ligeledes

anfægtes i den foreliggende sag. Artikel 1 i denne forordning ændrede artikel 3 i forordning nr. 3950/92 og fastsatte de samlede mængder for hver medlemsstat. Den samlede mængde, der tildeltes Irland, udgjorde 5 230 554 tons (for leveringer) og 15 210 tons (for direkte salg). I denne samlede tildelte mængde for Irland indgik en forhøjelse på 0,6%, således at der kunne tildeles supplerende mængder til visse kategorier af producenter. I anden betragtning til forordning nr. 1560/93 præciserede Rådet endelig, at den midlertidige suspension på 4,5% af de individuelle referencemængder, som var foretaget i 1987, blev ændret til en endelig nedsættelse, for hvilken der ikke er hjemlet nogen form for godtgørelse.

De præjudicielle spørgsmål

15. De to af High Court of Ireland stillede spørgsmål vedrører gyldigheden af bestemmelserne i forordning nr. 816/92 og nr. 1560/93, som ikke har medtaget de 4,5% af de individuelle referencemængder, som blev midlertidigt suspenderet ved forordning nr. 775/87, i medlemsstaternes samlede referencemængder. I praksis har denne ændring medført en definitiv nedsættelse af producenternes mælkekvoter, som ikke er blevet kompenseret ved en godtgørelse.

16. Som det fremgår af forelæggelsesdommen og af parternes indlæg er de anbringender, der er fremført til støtte for, at de to forordninger er ugyldige, baseret på en krænkelse af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse, tilsidesættelse af den berettigede forventning, af proportionalitetsprincippet og af princippet om forbud mod forskelsbehandling samt tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 190 og magtfordrejning. Jeg vil nu undersøge hvert af disse anbringender.

Krænkelse af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse

17. Domstolen har gentagne gange fastslået, at såvel ejendomsretten som retten til fri erhvervsudøvelse hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. Imidlertid skal disse rettigheder ikke behandles som absolutte forrettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet. Udøvelsen af ejendomsretten og af retten til erhvervsudøvelse kan derfor underkastes begrænsninger, navnlig inden for rammerne af en fælles markedsordning, forudsat at sådanne begrænsninger er i virkelig overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og ikke, når henses til det forfulgte formål, indebærer

et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve ejendomsrettens kerne [16].

18. I den foreliggende sag skal der tages stilling til, om den endelige suspension af 4,5% af producenternes kvoter uden godtgørelse udgør en krænkelse af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse. Domstolen har i denne henseende fastslået, at »ejendomsretten, således som den er sikret i Fællesskabets retsorden, ikke indebærer en ret til økonomisk at udnytte en fordel — som f.eks. referencemængder, der er tildelt i henhold til en fælles markedsordning — som ikke stammer fra den pågældendes ejendom eller erhvervsmæssige virksomhed« [17]. Dette betyder ikke, at referencemængden, som er et med landbrugsbedriften forbundet aktiv, ikke har en væsentlig økonomisk værdi. Sagt på en anden måde, den omstændighed, at kvoten i tilfælde af overdragelse er knyttet til bedriften (en regel, der er undergivet adskillige undtagelser, således som det fremgår af fællesskabsbestemmelserne), betyder ikke, at referencemængden i sig selv ikke har nogen økonomisk værdi [18]. Referencemængden er en del af den helhed, som indehaveren af landbrugsbedriften har ejendomsret til, og hvorved bedriftens værdi stiger eller falder afhængig af de kvoter, der er tildelt indehaveren. Derfor mener jeg, at en endelig suspension af en producents referencemængde gør indgreb i hans ejendomsret og ret til frit at udøve sit erhverv som mælkeproducent.

19. Alligevel mener jeg, at den endelige suspension af 4,5% af referencemængderne, som blev indført uden godtgørelse ved forordning nr. 816/92 og nr. 1560/93, er en berettiget begrænsning af mælkeproducenternes ejendomsret og ret til fri erhvervsudøvelse. Det begrunder jeg i det følgende.

20. For det første imødekommer den endelige suspension af referencemængderne de mål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse inden for rammerne af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, navnlig stabilisering af markedet og nedbringelse af de strukturelle overskud.

21. For det andet udgør ændringen af en midlertidig suspension til en endelig nedsættelse uden godtgørelse ikke et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve kernen i ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse, når den som i dette

16 — Dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 15, af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 18, af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 16 og 17, og af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 78.

17 — Dom af 22.10.1991, sag C-44/89, Von Deetzen, Sml. I, s. 5119, præmis 27, og af 24.3.1994, sag C-2/92, Bostock, Sml. I, s. 955, præmis 19.

18 — På dette punkt deler jeg generaladvokat Jacobs' opfattelse i hans forslag til afgørelse i den nævnte Wachauf-sag, punkt 24 og 25. Ifølge Jacobs er mælkekvoten et immaterielt gode med en egen økonomisk værdi, og som derfor kan blive genstand for en ekspropriationsforanstaltning.

tilfælde kun vedrører en ubetydelig procentdel (4,5%) af producenternes kvoter og derfor ikke kan true bedrifternes levedygtighed. Den nationale ret har selv anført, at de irske producenter ikke har haft og ikke vil få lavere indtægter som følge af den endelige nedsættelse på 4,5% af deres kvoter, eftersom denne nedsættelse vil medføre en stigning af prisen på mælk. Den nationale ret har ligeledes anført, at producenternes afdragsevne og kapitalværdien af den kvote, de stadig har efter den endelige nedsættelse, heller ikke ville falde. Når denne nedsættelse ikke medfører noget tab af formueværdi for producenterne, finder jeg ikke, at den kan betragtes om et uforholdsmæssigt indgreb, som kan påvirke selve kernen i ejendomsretten.

22. For det tredje skal det fremhæves, at mælkeproducenterne som kompensation for den midlertidige suspension på 4,5% af deres referencemængder, som blev pålagt dem mellem 1987 og 1995, fik en faldende godtgørelse. Således modtog de irske producenter en kompensation på 45,5 ECU pr. 100 kg (dette beløb svarer til den samlede årlige godtgørelse, som de modtog fra 1987 til 1992). Denne kompensation kan sammenlignes med den, som de producenter havde modtaget, der havde valgt fællesskabsordningen med et definitivt ophør med mælkeproduktion. Den udelukker muligheden for, at de kan opnå en yderligere godtgørelse på det tidspunkt, hvor den midlertidige suspension ændres til en endelig nedsættelse.

23. Af alle de anførte grunde finder jeg, at hverken ejendomsretten eller retten til fri erhvervsudøvelse krænkes ved den omhandlede endelige nedsættelse af producenternes kvoter med 4,5% uden godtgørelse.

Tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

24. Det følger af Domstolens faste retspraksis, at »selv om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ... er et af Fællesskabets grundlæggende principper, kan de erhvervsdrivende dog ikke have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn ... Dette gælder navnlig på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation« [19]. I denne sammenhæng har Domstolen fastslået, at »anvendelsesområdet for princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke [må] udvides i en sådan grad, at princippet generelt forhindrer, at en ny ordning kan finde anvendelse på de fremtidige virkninger af situationer, som er opstået under en tidligere ordning« [20].

19 — Dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 33.

20 — Dom af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 19.

25. I lyset af denne retspraksis skal det afgøres, om de producenter, der midlertidigt havde fået suspenderet 4,5% af deres kvoter, med rette kunne forvente på ny at få tildelt alle deres referencemængder ved udløbet af den oprindeligt fastsatte suspensionsperiode (dvs. fra 1.4.1987 til 31.3.1992), eller om de med rette kunne regne med en godtgørelse, når den midlertidige suspension var blevet endelig.

26. Hvad angår den berettigede forventning om fornyet tildeling af de midlertidigt suspenderede kvoter, må man ikke glemme, at i overensstemmelse med Domstolens nævnte praksis har Rådet, når det fastsætter de samlede garantimængder inden for rammerne af den ved forordning nr. 856/84 indførte tillægsafgiftsordning, en vid skønsbeføjelse, som gør det muligt at tilpasse den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter til ændringerne i den økonomiske situation. Derfor kan ingen erhvervsdrivende i princippet have en berettiget forventning om, at Rådet, i forbindelse med sin forvaltning af den fælles landbrugspolitik, opretholder de samlede garantimængder og følgelig ikke ændrer de individuelle referencemængder. Når princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke hindrer Rådet i at nedsætte de individuelle kvoter, tillader det så meget desto mere, at disse suspenderes midlertidigt mod en faldende godtgørelse for derefter at blive endeligt nedsat.

27. Hvad angår godtgørelsen er der i fællesskabslovgivningen om tillægsafgiftsordningen indført forskellige foranstaltninger med henblik på at stabilisere markedet, foranstaltninger, som i visse tilfælde indebærer en godtgørelse til producenterne som kompensation for nedsættelsen af deres kvoter, hvorimod producenterne i andre tilfælde har fået nedsat deres kvoter uden til gengæld at modtage nogen form for godtgørelse. Derfor kan mælkeproducenterne — på baggrund af sådanne bestemmelser — ikke have en berettiget forventning om at enhver nedsættelse eller suspension, hvad enten den er midlertidig eller endelig, af deres individuelle referencemængder vil blive ledsaget af en godtgørelse [21].

28. Endelig skal det undersøges, om der i forbindelse med forordning nr. 816/92 og nr. 1560/93, som endeligt suspenderede 4,5% af referencemængderne, er en yderlig omstændighed, hvorpå producenterne kunne basere deres berettigede forventning om at få disse referencemængder tildelt på ny og få en godtgørelse. Der skal i denne henseende henvises til Domstolens praksis, hvori det fastslås, at når en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende råder over oplysninger, der gør det muligt at forudse vedtagelsen af en fællesskabsforanstaltning, som kan påvirke hans interesser, kan han ikke påberåbe sig

21 — Dom afsagt af Retten i Første Instans den 13.7.1995, forenede sager T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 og T-477/93, O'Dwyer m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 2071, præmis 50.

den berettigede forventning, når først denne foranstaltning er vedtaget [22].

29. Jeg mener, at en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende i den foreliggende sag var i stand til at forudse såvel nedsættelsen — uden godtgørelse — af referencemængderne for mejeriåret 1992/93 som den varige suspension, der blev foretaget ved forordning nr. 1560/93. Ved udløbet af den femårsperiode, for hvilken forordning nr. 775/87 havde fastsat den midlertidige suspension, vedtog Rådet, som herved fulgte Kommissionens forslag, forordning nr. 816/92, som ikke forlængede den faldende godtgørelse. De suspenderede referencemængder blev fratrukket de samlede garantimængder, hvilket medførte en nedsættelse af de individuelle kvoter. Rådet forbeholdt sig ret til at genoverveje deres fremtidige skæbne i lyset af markedsudviklingen. Det eneste, Rådet således lovede producenterne, var at genoverveje den fremtidige skæbne af disse 4,5% af referencemængderne. Det er det, Rådet har gjort, ved at vedtage forordning nr. 1560/93, hvorved det valgte at suspendere referencemængderne endeligt uden godtgørelse.

30. Jeg finder, at en forudseende og påpasselig mælkeproducent var i stand til tilstrækkeligt tidligt at forudse, at Rådet ville nedsætte referencemængderne uden godtgørelse [23], for der forelå samtidig følgende omstændigheder:

— referencemængderne havde været suspenderet i samme omfang i de fem foregående år

— producenterne havde modtaget en faldende godtgørelse på et samlet beløb af 45,5 ECU pr. 100 kg

— mælkeproduktionen i Fællesskabet var fortsat i overskud

— Kommissionen havde i dokument KOM(91) 409 endelig udg. af 31. oktober 1991 [24] anbefalet den løsning, som Rådet derefter valgte.

31. På baggrund af det anførte finder jeg ikke, at forordning nr. 816/92 og nr. 1560/93 har tilsidesat princippet om beskyttelse af

22 — Dom af 11.3.1987, sag 265/85, Van den Bergh en Jurgens mod Kommissionen, Sml. s. 1155, præmis 44, og Delacre-dommen, a.st., præmis 37.

23 — Retten i Første Instans kom til den samme konklusion i O'Dwyer-dommen, a.st., præmis 54.

24 — EFT C 337, s. 35.

den berettigede forventning ved at gøre den midlertidige suspension på 4,5% af de individuelle referencemængder endelig uden godtgørelse.

Proportionalitetsprincippet

32. Efter Domstolens faste praksis hører proportionalitetsprincippet til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. I henhold til dette princip »er lovligheden af foranstaltninger, hvorved de erhvervsdrivende pålægges økonomiske byrder, betinget af, at foranstaltningerne er egnede til og nødvendige for at nå de mål, der lovligt forfølges med de pågældende bestemmelser; såfremt der er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål« [25].

33. Den foranstaltning, hvorved den midlertidige suspension på 4,5% af de individuelle referencemængder blev ændret til en endelig nedsættelse uden nogen form for godtgørelse, blev vedtaget inden for rammerne af tillægsafgiftsordningen, som blev indført i den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter med henblik på at tilpasse udbuddet i forhold til efterspørgslen og nedsætte de strukturelle overskud. Denne foranstaltning, som er en af flere inden for rammerne af tillægsafgiftsordningen, har til formål at begrænse mælkeproduktionen i overensstemmelse med formålet at stabilisere markederne, som udtrykkeligt nævnes i traktatens artikel 39, stk. 1, litra c). Som Domstolen har fastslået i Erpelding-dommen [26], bidrager denne type foranstaltning endvidere til en rationel udvikling af mælkeproduktionen i den i traktatens artikel 39, stk. 1, litra a), omhandlede betydning samt til opretholdelse af en rimelig levestandard for den berørte gruppe inden for landbrugsbefolkningen i den i traktatens artikel 39, stk. 1, litra b), omhandlede betydning, idet den garanterer disses indkomster.

34. Selv om det antages, at den varige suspension af referencemængderne ville have medført økonomiske tab for de landmænd, som ikke havde modtaget nogen godtgørelse — hvilket i øvrigt ikke er dokumenteret i sagsakterne — udgør den en begrundet foranstaltning i henhold til traktaten. Når Rådet vedtager produktionsbegrænsende foranstaltninger i en markedssituation, der i en længere periode har været kendetegnet af betydelige strukturelle overskud, må det accepteres, at det medfører et indtægtstab, der igen medfører en kortvarig nedgang i landmændenes levestandard [27]. Ifølge retspraksis skal »fællesskabsinstitutionerne ... ved forfølgelsen af den fælles landbrugspolitiks mål til stadighed sørge for at udjævne en

25 — Dom af 26.6.1990, sag C-8/89, Zardi, Sml. I, s. 2515, præmis 10, og den allerede nævnte Schräder-dom, præmis 21.

26 — Dom af 17.5.1988, sag 84/87, Sml. s. 2647, præmis 26.

27 — Dom af 19.3.1992, sag C-311/90, Hierl, Sml. I, s. 2061, præmis 14.

eventuel indbyrdes modstrid mellem disse mål betragtet særskilt, samt, om nødvendigt, give det ene eller det andet af dem midlertidig forrang, hvis de økonomiske forhold eller omstændigheder, med henblik på hvilke de træffer afgørelse, kræver det ... Domstolens praksis anerkender ligeledes, at fællesskabslovgiver på den fælles landbrugspolitiks område råder over vide skønsmæssige beføjelser i overensstemmelse med det politiske ansvar, som fællesskabslovgiver er tillagt ved traktatens artikel 40 og 43« [28].

35. Endelig mener jeg, at en endelig suspension på 4,5% af referencemængderne uden godtgørelse er den mindst restriktive foranstaltning, som kan føre til en stabilisering af mælkeproduktionen i Fællesskabet, fordi det andet alternativ, nemlig en nedsættelse af interventionspriserne for mejeriprodukter, ville have haft langt større negative virkninger for landmændenes indkomster [29]. Ydermere pålægger denne endelige suspension ikke producenterne nogen uforholdsmæssige udgifter, eftersom disse fra 1987 til 1992 modtog en faldende godtgørelse for de pågældende referencemængder, og fordi — som anført af den nationale ret — nedsættelsen af deres kvoter medførte en prisstigning, der kompenserede deres eventuelle tab.

36. På baggrund af de foregående betragtninger mener jeg ikke, at den endelige suspension på 4,5% af referencemængderne uden godtgørelse er en åbenbart uhensigtsmæssig foranstaltning for at nå målet om stabilisering af mælkeproduktionen, hvorfor den ikke er i strid med proportionalitetsprincippet.

Tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

37. Ifølge Domstolens faste praksis indebærer det principielle forbud mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere i henhold til artikel 40, stk. 3, andet afsnit, »at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet. De foranstaltninger, som de fælles markedsordninger indebærer, og særlig interventionsordningerne, kan derfor kun differentieres efter regioner eller andre produktions- eller forbrugsvilkår på grundlag af objektive kriterier, der sikrer en forholdsmæssig fordeling af fordele og ulemper mellem de berørte, uden at skelne mellem medlemsstaternes områder« [30].

38. Den endelige suspension på 4,5% af referencemængderne uden godtgørelse, som blev gennemført ved forordning nr. 816/92

28 — Hierl-dommen, a.st., præmis 13, og den nævnte dom i sagen Tyskland mod Rådet, præmis 47.

29 — Det er den konklusion, som Domstolen nåede frem til i den nævnte dom i sagen Spanien mod Rådet, præmis 14.

30 — Den nævnte dom i sagen Spanien mod Rådet, præmis 25.

og nr. 1560/93, kunne af to grunde være i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling. For det første, fordi denne foranstaltning ikke indeholder en mere gunstig ordning for de irske producenter og derfor ikke tager højde for deres særlige situation, og for det andet, fordi den indfører en ensartet suspension, som ikke skelner mellem store og små producenter.

39. Hvad angår spørgsmålet om en mere gunstig ordning for de irske producenter i forbindelse med den endelige suspension af mælkekvoterne, vil en sådan foranstaltning ifølge Domstolens praksis kun være mulig, såfremt der findes en objektiv begrundelse for en sådan forskelsbehandling. Hertil bemærkes, at mælkeproduktionens bidrag til bruttonationalproduktet er større i Irland end i de øvrige medlemsstater, hvortil kommer, at det i Irland er vanskeligt at udvikle en landbrugsproduktion, der kan erstatte mælkeproduktionen. Da fællesskabsinstitutionerne tildelte de samlede referencemængder ved indførelsen af tillægsafgiftsordningen, tog de hensyn til Irlands særlige situation, således at der blev anvendt et gunstigere beregningsgrundlag ved fastsættelsen af landets kvote, hvilket bevirkede, at de irske producenter er blevet mindre berørt af stabiliseringsforanstaltningerne for mælkeproduktionen end producenterne i de øvrige medlemsstater. Kommissionen bemærker med føje, at der allerede er taget behørigt hensyn til de irske producenters særlige situation, og at det i betragtning af deres nuværende situation ikke er rimeligt at undtage dem, helt eller delvist, fra kontrolforanstaltningerne vedrørende mælkeproduktion, navnlig fra den endelige suspension af referencemængderne, som anfægtes i den foreliggende sag.

40. Den omstændighed, at visse medlemsstater, navnlig Italien, ikke anvender tillægsafgiftsordningen, medfører ikke en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling. At en medlemsstat ikke overholder de forpligtelser, der i medfør af en fællesskabslovgivning påhviler den, kan ikke begrunde en sådan tilsidesættelse fra andre medlemsstaters side.

41. Hvad angår det forhold, at den endelige suspension af referencemængderne finder anvendelse uden at sondre mellem små og store producenter, finder jeg ikke, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling. Domstolen har fastslået, »at det forhold, at en foranstaltning, der er truffet inden for rammerne af en fælles markedsordning, kan have forskellige virkninger for forskellige producenter afhængig af deres produktions særlige karakter, ikke kan anses for forskelsbehandling, når foranstaltningen er truffet på grundlag af objektive kriterier, valgt med henblik på, at den fælles markedsordning som helhed fungerer tilfredsstillende« [31]. Det er helt berettiget at anvende den varige suspension uden forskel på alle modtagere af referencemængder, for hvis alle får del i de fordele, der er forbundet med tillægsafgiftsordningen, er det logisk, at de også på lige fod skal underordne sig de kontrolforanstaltninger for mælkeproduktion, som er nødvendige for at mindske

31 — Hierl-dommen, a.st., præmis 19.

de overskud, som de har bidraget til at skabe. Endvidere er den varige suspension på 4,5% af referencemængderne en helt og aldeles forholdsmæssig foranstaltning, som påvirker hver producent i forhold til størrelsen af dennes kvote.

42. På baggrund af det foregående mener jeg ikke, at den endelige suspension af referencemængderne, som anfægtes i den foreliggende sag, er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling.

Tilsidesættelse af traktatens artikel 190

43. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at »den begrundelse, som kræves i henhold til traktatens artikel 190 ... klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som den fællesskabsmyndighed, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, dels således at de berørte personer kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, for at de kan forsvare deres rettigheder, dels således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret ...

Det kræves dog ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter. Ifølge fast praksis skal spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 190, ikke blot vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område ...« [32].

44. Præamblerne i de to fællesskabsforordninger, hvis gyldighed anfægtes i den foreliggende sag, er væsentligt forskellige. Forordning nr. 1560/93 indeholder ubestrideligt tilstrækkelige begrundelser for ændringen af den midlertidige suspension af 4,5% af referencemængderne til en endelig nedsættelse. I anden betragtning til denne forordning beskrives den situation, der begrundede denne suspension, og som årsager til ændringen heraf til en endelig nedsættelse nævntes den fortsatte overskudsproduktion af mælk samt betaling af en faldende godtgørelse i fem år [33]. Den endelige nedsættelse af kvoterne og den omstændighed, at der ikke ydes godtgørelse, er således behørigt begrundet.

45. Som allerede anført har forordning nr. 816/92 ikke medtaget de referencemæng-

32 — Delacre-dommen, a.st., præmis 15 og 16.

33 — Anden betragtning i forordning nr. 1560/93 lyder således: »Den midlertidige suspension af en del af referencemængderne fra fjerde tolvmånedersperiode i henhold til forordning (EØF) nr. 775/87 har været påkrævet som følge af markedssituationen; der er blevet ydet en gradvist nedsat godtgørelse til producenterne i fem år for de således suspenderede mængder; ved forordning (EØF) nr. 816/92, der i afventning af en afgørelse i forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik videreførte den tillægsafgiftsordning, der blev indført ved artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68, blev de tidligere suspenderede mængder ikke medtaget i de samlede garantimængder for den niende tolvmånedersperiode på baggrund af den vedvarende overskudssituation, som krævede, at suspensionen på 4,5% af referencemængderne for leverancer blev stadfæstet som en endelig nedsættelse af de samlede garantimængder ...«

der, som har været suspenderet siden 1987 i beregningen af de samlede garantimængder, og henset til den fortsatte overskudsproduktion har den udskudt beslutningen om disses fremtid, indtil reformen af den fælles landbrugspolitik er afsluttet. Derfor forekommer grundene til denne udskydelse, som anføres i forordningens første betragtning, mig at være meget summariske, og de begrunder heller ikke bortfaldet af godtgørelsen.

Jeg mener imidlertid ikke, at begrundelsens kortfattethed udgør en tilsidesættelse af traktatens artikel 190, eftersom samtlige de fællesskabsbestemmelser, der er vedtaget inden for rammerne af tillægsafgiftsordningen, indeholder tilstrækkelige elementer, som kan begrunde såvel den nævnte udskydelse som bortfaldet af godtgørelsen. De berørte erhvervsdrivende vidste allerede, at den i forordning nr. 775/87 indeholdte faldende godtgørelse, som ændret ved forordning nr. 1111/88 og nr. 3882/89, udløb den 31. marts 1992, og at der ikke var nogen bestemmelse om dens genindførsel. Dernæst gjorde de foranstaltninger, som blev vedtaget vedrørende tillægsafgiftsordningen og producenternes faldende godtgørelse, det muligt at forudse, at referencemængderne ville blive nedsat for mejeriåret 1992/93 uden godtgørelse. Det følger af det foregående, at en manglende udtrykkelig begrundelse for, at der ikke var nogen godtgørelse for mejeriåret 1992/93, derfor hverken kunne hindre sagsøgerne i at gøre deres rettigheder gældende eller Domstolen i at udøve sin retslige kontrol.

46. Forordning nr. 816/92 og nr. 1560/93 indeholder således tilstrækkelig begrundelse for ændringen af den midlertidige suspension på 4,5% af kvoterne til en endelig nedsættelse og tilsidesætter derfor ikke traktatens artikel 190.

Magtfordrejning

47. Magtfordrejning som ugyldighedsgrund for en fællesskabsretsakt har en klart fastlagt betydning i Domstolens retspraksis, hvori den defineres som den omstændighed, at en administrativ myndighed under udøvelsen af sine beføjelser forfølger et andet formål end det, hvortil beføjelserne blev givet [34]. Endvidere er »en retsakt ... kun [...] behæftet med magtfordrejning, når det på grund af objektive, relevante og samstemmende indicier må antages, at den er truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre mål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder« [35].

48. Jeg mener ikke, at Rådet har gjort sig skyldig i magtfordrejning, da det vedtog forordning nr. 816/92 og nr. 1560/93, hvorved den midlertidige suspension på 4,5% af

34 — Domstolens dom af 4.2.1982, sag 817/79, Buyl m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 245, præmis 28, og Rettens dom af 23.10.1990, sag T-46/89, Pitrone mod Kommissionen, Sml. II, s. 577, præmis 70.

35 — Dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 24.

kvoterne blev ændret til en endelig nedsættelse. Ved vedtagelsen af disse to forordninger har Rådet anvendt den lovgivningskompetence, som den i henhold til traktatens artikel 40, stk. 3, har på landbrugsområdet, når det drejer sig om at vedtage foranstaltninger, som er nødvendige for at nå de i artikel 39 fastsatte mål, navnlig stabiliseringen af markederne, som udtrykkeligt nævnes i artiklens stk. 1, litra c). Som allerede nævnt fandt Domstolen i Hierl-dommen, at den midlertidige suspension af referencemængderne udgjorde en hensigtsmæssig foranstaltning med henblik på at nå dette mål, og der er ingen tvivl om, at den endelige suspension af disse ligeledes er hensigtsmæssig.

49. Såfremt producenterne ikke får kompensation i form af godtgørelse, kan den endelige suspension af de individuelle referencemængder medføre en lavere indtægt, hvilket er i strid med det i traktatens artikel 39, stk. 1, litra b), nævnte mål. Dette var imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag på grund af prisstigningen på mælk og stigningen i værdien af de referencemængder, som producenterne stadig havde. Og selv om der var et sådant indtægtstab, kan man stadig ikke tale om magtfordrejning, eftersom fællesskabsinstitutionerne har mulighed for midlertidigt at give et af de i artikel 39, stk. 1, nævnte mål forrang frem for de øvrige.

50. Rådet har således ikke gjort sig skyldig i en magtfordrejning, der kan påvirke gyldigheden af forordning nr. 816/92 og nr. 1560/93.

Forslag til afgørelse

51. På grundlag af det foregående foreslår jeg Domstolen at besvare de af High Court of Ireland stillede præjudicielle spørgsmål således:

»1) Behandlingen af sagen har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 5c, stk. 3, litra g), i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, som indføjet ved artikel 1, nr. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 816/92 af 31. marts 1992, selv om denne bestemmelse ikke i de referencemængder, som blev tildelt producenterne for mejeriåret 1992/93, medtog 4,5% af disse mængder, som var blevet midlertidigt suspenderet ved Rådets forordning (EØF) nr. 775/87 af 16. marts 1987 med senere ændringer, og selv om den ikke indeholder bestemmelse om en godtgørelse til producenterne som kompensation herfor.

2) Behandlingen af sagen har heller intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift for mælk og mejeriprodukter, som affattet ved artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 1560/93 af 14. juni 1993, selv om denne bestemmelse ikke i de individuelle referencemængder, som ved denne artikel blev tildelt producenterne, medtog de 4,5% af referencemængderne, som tidligere var blevet midlertidigt suspenderet ved forordning nr. 775/87 med senere ændringer, og selv om den ikke indeholder en bestemmelse om en godtgørelse til producenterne som kompensation herfor.«