FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 11 juli 1996 *

1. I detta mål har High Court of Ireland begärt att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande två frågor som avser giltigheten av förordning (EEG) nr 816/92 [1] och förordning (EEG) nr 1560/93 [2] varigenom de på mjölkproduktion tillämpliga referenskvantiteterna har minskats utan att någon ersättning för de berörda producenterna har föreskrivits.

2. Dessa frågor har uppkommit inom ramen för en tvist mellan fyra irländska mjölkproducenter (Michael Slattery, Hugh Duffy, Bertie Roche och Eddie Twomey), som stöds av Irish Farmers Association, och det irländska jordbruksministeriet. Nämnda producenter begärde genom en skrivelse av den 28 april 1993 att ministeriet, i egenskap av nationell myndighet som är behörig att tillämpa systemet med tilläggsavgifter, skulle återställa dem 4,5 procent av deras permanenta referenskvantiteter som tillfälligt hade dragits in mellan den 1 april 1987 och den 31 mars 1992. De begärde i andra hand motsvarande ersättning för den skada och det lidande som hade vållats dem genom den definitiva indragningen av nämnda procentuella andel från deras referenskvantiteter.

3. Det irländska jordbruksministeriet avslog begäran med stöd av förordning (EEG) nr 3950/92 [3] och förordning (EEG) nr 748/93. [4] Mjölkproducenterna väckte talan mot detta beslut vid de nationella domstolarna och åberopade att båda förordningarna var ogiltiga, samt även förordningarna nr 816/92 och 1560/93. För att avgöra denna tvist har High Court of Ireland ansett det nödvändigt att begära att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande följande frågor:

"1) Skall artikel 5c.3 g i rådets förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter, såsom den infogats genom artikel 1.3 i rådets förordning (EEG) nr 816/92, anses ogiltig och strida mot gemenskapsrätten på grund av att de referenskvantiteter som tilldelats för tolvmånadersperioden 1992/1993 inte omfattar den andel på 4,5 procent av de referenskvantiteter som tillfälligt drogs in genom rådets förordning (EEG) nr 775/87 i dess ändrade lydelse, utan att det föreskrevs att ersättning skulle utges till producenterna?

* Originalspråk: spanska.

1 — Rådets förordning (EEG) nr 816/92 av den 31 mars 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 86, s. 83).

2 — Rådets förordning (EEG) nr 1560/93 av den 14 juni 1993 om ändring av förordning (EEG) nr 3950/92 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 154, s. 30).

3 — Rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 405, s. 1).

4 — Rådets förordning (EEG) nr 748/93 av den 17 mars 1993 om ändring av förordning (EEG) nr 3950/92 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 77, s. 16, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

2) Skall artikel 3 i rådets förordning (EEG) nr 3950/92, såsom den infogats genom artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 1560/93, anses ogiltig och strida mot gemenskapsrätten på grund av att de referenskvantiteter som tilldelats genom nämnda artikel inte omfattar den andel på 4,5 procent av de referenskvantiteter som tillfälligt drogs in genom rådets förordning (EEG) nr 775/87 i dess ändrade lydelse, utan att det föreskrevs att ersättning skulle utges i detta avseende?"

4. Att besvara dessa frågor förutsätter en föregående beskrivning av de gemenskapsrättsliga bestämmelser som styr systemet med tilläggsavgifter som infördes i den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter för att kontrollera produktionsöverskott. Ur lagstiftningsteknisk synvinkel är det fråga om en regelsamling som skulle kunna förbättras.

De gemenskapsrättsliga reglerna

5. För att minska obalansen mellan utbudet av och efterfrågan på mjölk och mjölkprodukter samt med strukturella överskott, gjordes det genom förordning (EEG) nr 856/84 [5] en ändring i den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter genom att ett system med tilläggsavgifter infördes. Detta system blev tillämpligt från och med den 2 april 1984. Denna mekanism för kontroll av mjölkproduktionen fick följande utformning:

— En total kvantitet fastställdes för hela gemenskapen, vilken utgjorde en garantitröskel.

— Denna kvantitet, ökad med en procent, fördelades mellan medlemsstaterna på grundval av de mjölkkvantiteter som levererades inom dessas territorier under kalenderåret 1981, med undantag för den kvantitet som var avsedd för gemenskapsreserven, som inrättats för att svara mot några medlemsstaters och vissa producenters särskilda behov.

— Varje medlemsstat fördelade i sin tur sin garantikvantitet mellan sina producenter genom att tilldela dem en individuell referenskvantitet som vanligtvis kallas "mjölkkvot".

— Överskridande av den individuella referenskvantiteten innebar att producenterna blev skyldiga att betala en tilläggsavgift som var avsedd att finansiera den tilläggskostnad som uppstod på grund av marknadsföringen av dessa överskott.

5 — Rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 10).

Avgiften skulle betalas av producenten (metod A) eller uppköparen av mjölk med rätt att övervältra den på producenten (metod B) beroende på det val som varje medlemsstat hade gjort. Irland valde metod B.

6. De allmänna reglerna för tillämpningen av detta system med tilläggsavgifter fastställdes av rådet i förordning nr 857/84. [6] Denna regel gjorde det möjligt för medlemsstaterna att välja antingen år 1981, 1982 eller 1983 till referensperiod för beräkning av producenternas individuella kvoter och innehöll dessutom en föreskrift om möjligheten för medlemsstaterna att inrätta nationella reserver för referenskvantiteter för att ta hand om vissa producenters särskilda problem.

7. Detta system med tilläggsavgifter inrättades i princip för att gälla i fem år från och med den 1 april 1984. De ursprungligen föreskrivna åtgärderna var inte tillräckliga för att skapa en jämvikt mellan utbud och efterfrågan på mjölk och mjölkprodukter. Gemenskapsinstitutionerna antog därför nya bestämmelser för att underbygga nämnda system, såsom betalning av ersättning för nedläggning av mjölkproduktion [7] samt tillfälliga minskningar och indragningar av de totala garantikvantiteterna för mjölk. Denna sistnämnda typ av bestämmelser, som är i fråga i denna talan, medför automatiskt en symmetrisk minskning eller tillfällig symmetrisk indragning av producenternas individuella referenskvantiteter.

8. Genom förordningarna (EEG) nr 1335/86 och 1343/86 [8] minskades de totala garantikvantiteterna med 2 procent för perioden 1987/88 och med 1 procent för perioden 1988/1989 utan att det föreskrevs att ersättning skulle utbetalas till producenterna. Utöver denna definitiva minskning genomfördes genom förordning (EEG) nr 775/87 [9] en tillfällig indragning av en del av varje referenskvantitet, som skulle uppgå till 4 procent av de totala garantikvantiteterna för perioden 1987/1988 och till 5,5 procent för perioden 1988/1989. Denna tillfälliga indragning av en procentuell andel av kvoterna kompenserades genom en ersättning om 10 ecu per 100 kg för var och en av dessa perioder.

9. År 1988 förlängdes tillämpningsperioden för systemet med tilläggsavgifter till den 31 mars 1992. [10] Genom förordning (EEG)

6 — Rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna bestämmelser för tillämpningen av den avgift som avses i artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 13, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

7 — Denna åtgärd infördes genom rådets förordning (EEG) nr 1336/86 av den 6 maj 1986 om fastställande av ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion (EGT L 119, s. 21, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

8 — Rådets förordning (EEG) nr 1335/86 av den 6 maj 1986 om förändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 119, s. 19) och rådets förordning (EEG) nr 1343/86 av den 6 maj 1986 om ändring av förordning (EEG) nr 857/84 om allmänna bestämmelser för tillämpningen av den avgift som avses i artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 119, s. 34, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

9 — Rådets förordning (EEG) nr 775/87 av den 16 mars 1987 om tillfällig indragning av en del av de referenskvantiteter som avses i artikel 5c.1 i förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 78, s. 5, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

10 — Denna förlängning gjordes genom rådets förordning (EEG) nr 1109/88 av den 25 april 1988 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 110, s. 27).

nr 1111/88 [11] bibehölls samtidigt den tillfälliga indragningen av 5,5 procent av de totala kvantiteterna, samtidigt som den förlängdes med de tre därpå följande perioderna (1989/1990, 1990/1991 och 1991/1992). Vidare föreskrevs i artikel 1.2 i förordning nr 1111/88 en fortsatt ersättning för indragningen, men genom direkt utbetalning av en gradvis minskande ersättning, vars belopp uppgick till 8 ecu per 100 kg för perioden 1989/1990, till 7 ecu per 100 kg för perioden 1990/1991 och till 6 ecu per 100 kg för perioden 1991/1992.

10. Genom förordning (EEG) nr 3879/89 [12] föreskrevs en ny minskning med 1 procent av de totala garantikvantiteterna, utan att någon ersättning skulle utges, med syftet att öka gemenskapsreserven. Genom förordning (EEG) nr 3882/89 [13] minskades samtidigt den procentuella andelen av de tillfälligt indragna totala kvantiteterna från 5,5 procent till 4,5 procent för att inte ändra de referenskvantiteter som inte hade dragits in. Genom förordning nr 3882/89 höjdes även den i förordning nr 1111/88 föreskrivna ersättningen till 10 ecu per 100 kg för perioden 1989/1990, till 8,5 ecu per 100 kg för perioden 1990/1991 och till 7 ecu per 100 kg för perioden 1991/1992 för att samma belopp som det som följde av indragningen med 5,5 procent skulle utgå till producenterna.

11. Gemenskapsinstitutionerna antog år 1991 förordning (EEG) nr 1630/91 [14], där det föreskrevs att de totala garantikvantiteterna skulle minskas med ytterligare 2 procent. Minskningen kompenserades i detta fall med en ersättning som föreskrevs i förordning (EEG) nr 1637/91. [15]

12. Rådet antog senare förordning nr 816/92, vars giltighet är i fråga i detta mål, med syftet att förlänga systemet med tilläggsavgifter med ett år till (från och med den 1 april 1992 till och med den 31 mars 1993) i väntan på att åtgärder skulle vidtas i samband med reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken. För att möjliggöra fortsatt kontroll av produktionen under nämnda period föreskrevs i förordning nr 816/92 att kommissionen kunde föreslå att, mot ersättning, minska den totala garantikvantiteten, så att de redan påbörjade rationaliseringssträvandena kunde fortsätta. I denna förordning fastställdes dessutom de totala garantikvantiteterna utan hänsyn till de 4,5 procent av referenskvantiteterna vilka tillfälligt hade dragits in genom förordning nr 775/87. Rådet skulle i samband med reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken slutgiltigt besluta vad som skulle hända med dessa kvantiteter. Härigenom ändrades artikel 5c.3 i förordning nr 804/68

11 — Rådets förordning (EEG) nr 1111/88 av den 25 april 1988 om ändring av förordning (EEG) nr 775/87 om tillfällig indragning av en del av de referenskvantiteter som avses i artikel 5c.1 i förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 110, s. 30, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

12 — Rådets förordning (EEG) nr 3879/89 av den 11 december 1989 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 378, s. 1).

13 — Rådets förordning (EEG) nr 3882/89 av den 11 december 1989 om ändring av förordning (EEG) nr 775/87 om tillfällig indragning av en del av de referenskvantiteter som avses i artikel 5c.1 i förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 378, s. 6, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

14 — Rådets förordning (EEG) nr 1630/91 av den 13 juni 1991 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 150, s. 19).

15 — Rådets förordning (EEG) nr 1637/91 av den 13 juni 1991 om fastställande av ersättning i samband med den minskning av referenskvantiteterna som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 och om ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion (EGT L 150, s. 30).

genom att följande tillägg infördes genom artikel 1 i förordning nr 816/92:

"g) för tolvmånadersperioden från och med den 1 april 1992 till och med den 31 mars 1993 skall den totala kvantiteten utgöras av följande tusental ton, med förbehåll för att det ... med stöd av kommissionens förslag i samband med reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken, kan genomföras en minskning på 1 % beräknad på grundval av den kvantitet som avses i det andra stycket i denna punkt:

...

Irland 4 725,600

...

De kvantiteter som avses i förordning (EEG) nr 775/87 och som inte är inbegripna i första stycket skall utgöras av följande tusental ton:

...

Irland 237,600

...

Rådet skall i samband med reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken slutgiltigt besluta vad som skall hända med dessa kvantiteter."

13. Övergångssituationen under år 1992 löstes genom att anta förordning nr 3950/92, vilket ledde till en förlängning med sju år av tillämpningen av systemet med tilläggsavgifter och till en kodifiering av befintliga bestämmelser för att förenkla och förtydliga dem. I artikel 4 i denna förordning föreskrivs att den individuella referenskvantiteten skall vara densamma som den referenskvantitet som var disponibel den 31 mars 1993, om inte annat följer av de justeringar på den nationella nivån som genomförs inom gränserna för varje medlemsstats totala kvantitet. Såsom framgår medförde förordning nr 3950/92 inte någon lösning av frågan avseende de 4,5 procent av de individuella referenskvantiteterna vilka tillfälligt hade dragits in. Konkret fastställdes medlemsstaternas totala kvantiteter för perioden 1993/1994 — visserligen med möjlighet till senare justering — genom förordning nr 748/93, varigenom de kvantiteter som var disponibla den 31 mars 1993 bibehölls med tillägg för de kvantiteter som härrörde från den gemenskapsreserv som förelåg den 31 mars 1993. Genom förordning nr 748/93 uteslöts de tidigare indragna referenskvantiteterna, som hade bibehållits genom förordning nr 816/92 för perioden 1992/1993, således från de totala garantikvantiteterna för perioden 1993/1994.

14. Justeringen av varje medlemsstats totala kvantiteter för tolvmånadersperioden 1993/1994 gjordes genom förordning

nr 1560/93, vars giltighet också är i fråga i detta mål. Genom artikel 1 i denna förordning gjordes en ändring av artikel 3 i förordning nr 3950/92 genom att slå fast de totala kvantiteterna för varje medlemsstat. För Irlands del uppgick den till 5 230 554 ton (leveranser) respektive 15 210 ton (direktförsäljning). Irlands totala kvantitet omfattade en ökning med 0,6 procent för tilldelning av ytterligare kvantiteter till vissa producentgrupper. I det andra övervägandet i förordning nr 1560/93 anges avslutningsvis att den tillfälliga indragningen av 4,5 procent av de individuella referenskvantiteterna, som gjordes år 1987, har fastställts som en definitiv minskning för vilken ingen ersättning avsågs utges.

Tolkningsfrågorna

15. I de två frågor som har förts vidare av High Court of Ireland ifrågasätts giltigheten av bestämmelserna i förordningarna nr 816/92 och 1560/93, i vilka det föreskrivs att staternas totala kvantiteter inte skall omfatta de 4,5 procent av de individuella referenskvantiteterna vilka tillfälligt har dragits in genom förordning nr 775/87. Detta har i praktiken fört med sig en definitiv minskning av producenternas kvoter, vilken inte har kompenserats genom någon ersättning.

16. De eventuella grunderna för båda förordningarnas ogiltighet — vilka framgår av beslutet om hänskjutande och av parternas yttranden — består i kränkning av äganderätten och näringsfriheten, åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, proportionalitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen samt överträdelse av artikel 190 i EG-fördraget och maktmissbruk. Jag skall fortsättningsvis analysera var och en av dessa grunder.

Kränkning av äganderätten och näringsfriheten

17. Enligt domstolens fasta rättspraxis hör äganderätten och näringsfriheten till de allmänna gemenskapsrättsliga principerna. Dessa rättigheter förefaller emellertid inte ha någon absolut företrädesrätt utan skall beaktas i förhållande till deras funktion i samhället. Äganderätten och näringsfriheten kan följaktligen begränsas, särskilt inom ramen för en gemensam organisation av marknader, förutsatt att dessa begränsningar faktiskt motsvarar ett allmänintresse som eftersträvas av gemenskapen och inte utgör något överdrivet och otillåtet ingrepp med beaktande av

det eftersträvade målet, så att själva grunden för de således garanterade rättigheterna påverkas. [16]

18. I detta fall skall utredas om det utgör en kränkning av äganderätten och näringsfriheten att definitivt, utan ersättning, dra in de 4,5 procent som berörs från producenternas kvoter. Domstolen har i detta avseende påpekat att "äganderätten, som garanteras i gemenskapernas rättsordning, inte omfattar rätten att marknadsföra en fördel, såsom de referenskvantiteter som har beviljats inom ramen för en gemensam organisation av marknader och som varken härrör från den berördes egna tillgångar eller yrkesverksamhet". [17] Detta betyder emellertid inte att referenskvantiteten, som utgör en tillgång som är knuten till boskapsuppfödningsföretaget, inte skulle ha ett stort ekonomiskt värde. Att kvoten är knuten till företaget vad gäller dess överlåtbarhet (en regel med många undantag i gemenskapslagstiftningen) betyder med andra ord inte att referenskvantiteten i sig saknar ekonomiskt värde. [18] Äganderätten till nämnda kvantitet tillkommer ägaren till boskapsuppfödningsföretaget, och dess värde ökar eller minskar beroende på hur stora kvoter som har tilldelats honom. Jag anser följaktligen att en definitiv indragning av en producents referenskvantitet påverkar hans äganderätt och rätt att idka boskapsskötsel.

19. Jag anser dock att den definitiva indragning av 4,5 procent av referenskvantiteterna utan ersättning, vilken gjordes genom förordningarna nr 816/92 och 1560/93, utgör en berättigad begränsning av företagsägarnas äganderätt och näringsfrihet. Jag kommer nu att motivera denna åsikt.

20. För det första motsvarar den definitiva indragningen av nämnda referenskvantiteter de mål av allmänintresse som gemenskapsinstitutionerna eftersträvar inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter, och särskilt stabilisering av marknaden och minskning av strukturella överskott.

21. För det andra utgör omvandlingen av en tillfällig indragning till en definitiv minskning utan ersättning inte någon överdriven och otillåten åtgärd som påverkar äganderättens och näringsfrihetens grunder utan begränsas, såsom i detta fall, till en liten

16 — Domarna av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schräder (Rec. 1989, s. 2237, punkt 15), av den 13 juni 1989 i mål 5/88, Wachauf (Rec. 1989, s. 2609, punkt 18), av den 10 januari 1992 i mål C-177/90, Kühn (Rec. 1992 s. I-35, punkterna 16 och 17) och av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet (Rec. 1994, s. I-4973, punkt 78).

17 — Dom av den 22 oktober 1991 i mål C-44/89, Von Deetzen (Rec. 1991, s. I-5119, punkt 27) och av den 24 mars 1994 i mål C-2/92, Bostock (Rec. 1994, s. I-955, punkt 19).

18 — I detta avseende delar jag generaladvokat Jacobs uppfattning i förslaget till avgörande i målet Wachauf, nämnt ovan, punkterna 24 och 25, enligt vilken mjölkkvoten utgör immateriell egendom med självständigt ekonomiskt värde som följaktligen kan utmätas.

procentuell andel av producenternas kvoter (4,5 procent), som inte hotar företagens livsduglighet. Den nationella domstolen har själv påpekat att de irländska producenternas inkomster varken har minskat eller kommer att minska till följd av den definitiva minskningen av deras kvoter med 4,5 procent, eftersom minskningen kommer att medföra en höjning av mjölkpriset. Den nationella domstolen har även framhållit att det inte är troligt att en minskning sker vare sig beträffande kärandenas amorteringsförmåga eller kapitalvärdet på den kvot som återstår efter den definitiva indragningen. Om värdet på producenternas egendom inte minskar till följd av denna indragning, anser jag att den inte kan utgöra något överdrivet ingrepp som kan påverka äganderättens kärna.

22. För det tredje är det nödvändigt att betona att producenterna har erhållit en gradvis minskande ersättning som kompensation för den tillfälliga indragning av referenskvantiteterna som tillämpades mellan åren 1987 och 1995. Nämnda kompensation, som för de irländska producenternas vidkommande uppgick till 45,5 ecu per 100 kg (beloppet av summan av de årliga ersättningarna från år 1987 till år 1992), är jämförbar med den kompensation som utgick till de producenter som omfattades av gemenskapsprogrammen för definitiv nedläggning av mjölkproduktionen och innebär att det inte är möjligt att erhålla ytterligare ersättning då den tillfälliga indragningen blir definitiv.

23. På grund av allt detta anser jag att denna definitiva minskning av producenternas kvoter med 4,5 procent utan ersättning inte utgör en kränkning av äganderätten eller näringsfriheten.

Åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

24. Det framgår av domstolens fasta rättspraxis att "även om principen om skydd för berättigade förväntningar hör till gemenskapens grundläggande principer, kan de ekonomiska aktörerna inte på goda grunder förvänta sig att den föreliggande situationen upprätthålls, eftersom den kan ändras inom ramen för gemenskapsinstitutionernas utrymme för bedömning ... Detta sker i synnerhet inom ett sådant område som gemensam organisation av marknader, vars syfte medför en konstant anpassning till följd av ändringarna av den ekonomiska situationen ...". [19] I ett sådant sammanhang "... kan tillämpningsområdet för principen om skydd för berättigade förväntningar inte utvidgas så, att det på ett allmänt sätt förhindrar tillämpningen av en ny regel på kommande verkningar av situationer som har uppkommit med stöd av de tidigare bestämmelserna ...". [20]

19 — Dom av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m. fl. mot kommissionen (Rec. 1990, s. I-395, punkt 33).

20 — Dom av den 20 september 1988 i mål 203/96, Spanien mot rådet (Rec. 1988, s. 4563, punkt 19).

25. Det skall mot bakgrund av denna rättspraxis fastställas om de producenter som har påverkats av den tillfälliga indragningen av 4,5 procent av sina kvoter på goda grunder kunde göra anspråk på att återfå nämnda referenskvantiteter efter utgången av den ursprungligen föreskrivna indragningsperioden (från och med den 1 april 1987 till och med den 31 mars 1992) eller erhålla ersättning, om den tillfälliga indragningen skulle bli definitiv.

26. Vad gäller de berättigade förväntningarna avseende återställelse av de tillfälligt indragna kvoterna, skall man hålla i minnet att det följer av domstolens ovan nämnda rättspraxis att fastställandet av de totala garantikvantiteterna inom ramen för det system med tilläggsavgifter som inrättades genom förordning nr 856/84 faller inom rådets utrymme för bedömning, i fråga om anpassning av den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter till ändringar av den ekonomiska situationen. I princip kan följaktligen ingen aktör på goda grunder förvänta sig att rådet inom ramen för förvaltningen av den gemensamma jordbrukspolitiken skall upprätthålla garantikvantiteterna och att de individuella referenskvantiteterna således förblir oförändrade. Om principen om skydd för berättigade förväntningar inte hindrar rådet från att minska individuella kvoter, är en tillfällig indragning, som kompenseras genom en gradvis minskande ersättning och som sedan blir definitiv, i än högre grad förenlig med nämnda princip.

27. I den ovan beskrivna gemenskapslagstiftningen om systemet med tilläggsavgifter föreskrivs i fråga om ersättning olika åtgärder för stabilisering av marknaderna, som i vissa fall har åtföljts av en ersättning till producenterna för att kompensera för minskningen av deras kvot, medan producenternas kvoter i andra fall har minskats utan att de har erhållit någon ersättning. I detta sammanhang, med olika rättsregler, kan producenterna således inte på goda grunder förvänta sig att alla minskningar eller indragningar — tillfälliga eller definitiva — av deras individuella kvantiteter skall åtföljas av en ersättning. [21]

28. Det är avslutningsvis nödvändigt att undersöka om det i fråga om den definitiva indragning av 4,5 procent av referenskvantiteterna som föreskrivs i förordningarna nr 816/92 och 1560/93 finns någon ytterligare omständighet som kan utgöra grund för berättigade förväntningar avseende återställelse av nämnda referenskvantiteter och erhållande av en ersättning. Det är i detta avseende viktigt att erinra om domstolens rättspraxis, enligt vilken en försiktig och omsorgsfull ekonomisk aktör inte kan åberopa ett åsidosättande av sina berättigade förväntningar när han kan förutse att en

21 — Förstainstansrättens dom av den 13 juli 1995 i de förenade målen T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 och T-477/93, O'Dwyer m. fl. mot rådet (REG 1995, s. II-2071, punkt 50).

gemenskapsåtgärd kommer att vidtas som kan påverka hans intressen, om nämnda åtgärd sedan vidtas. [22]

29. Jag anser att minskningen av referenskvantiteterna utan ersättning för perioden 1992/1993 och den definitiva indragning som genomfördes genom förordning nr 1560/93 i detta fall var förutsebara för en försiktig och omsorgsfull aktör. Efter utgången av den period på fem år som hade föreskrivits i förordning nr 775/87 för den tillfälliga indragningen, antog rådet, på kommissionens förslag, förordning nr 816/92, varigenom systemet med den gradvis minskande ersättningen upphörde. De indragna referenskvantiteterna drogs av från de totala garantikvantiteterna, vilket lämnade utrymme för en minskning av de individuella kvoterna, och rådet förbehöll sig rätten att ompröva dem mot bakgrund av utvecklingen på marknaden. Det enda löfte som gavs producenterna var följaktligen att dessa 4,5 procent av referenskvantiteterna skulle omprövas, vilket skedde genom antagandet av förordning nr 1560/93, där det beslutades att de definitivt skulle dras in utan någon ersättning.

30. Jag anser att en försiktig och omsorgsfull mjölkproducent i god tid kunde förutse denna minskning av referenskvantiteterna utan ersättning, [23] med beaktande av inträffandet av följande omständigheter:

— motsvarande referenskvantiteter hade dragits in under de föregående fem åren,

— producenterna hade fått fördelen av en gradvis minskande ersättning för sammanlagt 45,5 ecu per 100 kg,

— mjölkproduktionen inom gemenskapen var fortfarande för hög, och

— kommissionen hade i dokument COM(91) 409 slutgiltigt av den 31 oktober 1991 [24] föreslagit den lösning som rådet antog.

31. Mot bakgrund av de hittills anförda övervägandena anser jag att förordningarna nr 816/92 och 1560/93 inte medför ett åsido-

22 — Dom av den 11 mars 1987 i mål 265/85, Van den Bergh en Jurgens mot kommissionen (Rec. 1987, s. 1155, punkt 44) och domen i målet Delaere m. fl. mot kommissionen, nämnd ovan, punkt 37.

23 — Samma slutsats framgår av förstainstansrättens ovan nämnda dom i målet O'Dwyer m. fl. mot rådet, punkt 54.

24 — EGT C 337, s. 35.

sättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, genom att den tillfälliga indragningen av 4,5 procent av de individuella referenskvantiteterna därigenom gjordes definitiv utan att någon ersättning föreskrevs.

Proportionalitetsprincipen

32. Enligt domstolens fasta rättspraxis hör proportionalitetsprincipen till de allmänna gemenskapsrättsliga principerna. Enligt nämnda princip "villkoras rättsenligheten av de åtgärder varigenom aktörerna åläggs kostnader av att sådana åtgärder är lämpliga och nödvändiga för att genomföra de legitimt eftersträvade målen för de bestämmelser som är i fråga, med beaktande av att det, när val skall göras mellan olika lämpliga medel, är nödvändigt att tillgripa den minst restriktiva åtgärden och se till att de kostnader som har ålagts inte är oproportionerliga i förhållande till de eftersträvade målen". [25]

33. Omvandlingen av den tillfälliga indragningen av 4,5 procent av de individuella referenskvantiteterna till en definitiv minskning utan ersättning utgör en åtgärd som vidtogs inom ramen för systemet med tilläggsavgifter, som är tillämpligt inom den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter, och hade till syfte att justera utbud och efterfrågan samt minska strukturella överskott. Avsikten med denna åtgärd, tillsammans med andra åtgärder som vidtagits inom ramen för systemet med tilläggsavgifter, är att minska mjölkproduktionen i överensstämmelse med syftet att stabilisera marknaderna, vilket uttryckligen framgår av artikel 39.1 c i fördraget. Denna typ av åtgärder bidrar dessutom, såsom domstolen påpekade i domen i målet Erpelding, [26] till en rationell utveckling av mjölkproduktionen, i den mening som avses i artikel 39.1 a i fördraget, samt till att jordbruksbefolkningen får en skälig levnadsstandard, i den mening som avses i artikel 39.1 b i fördraget, genom att säkra deras inkomster.

34. Även om den definitiva indragningen av referenskvantiteterna skulle ha medfört ekonomiska förluster för jordbrukarna, eftersom de inte fick någon ersättning — vilket inte framgår av handlingarna i akten —, skulle den utgöra en åtgärd som är välgrundad enligt fördraget. Inom ramen för de produktionsbegränsande åtgärder som rådet har antagit vid en marknadssituation som under en längre period har kännetecknats av stora strukturella överskott, är det nödvändigt att godta ett inkomstbortfall som medför en tillfällig sänkning av jordbrukarnas levnadsstandard. [27] Dessutom följer det av domstolens rättspraxis att "gemenskapsinstitutionerna fortlöpande skall bilägga de eventuella motsättningar som följer av att man med den gemensamma jordbrukspolitiken eftersträvar olika separata mål och i förekommande fall

25 — Dom av den 26 juni 1990 i mål C-8/89, Zardi (Rec. 1990, s. 2515, punkt 10) och domen i målet Schräder, nämnd ovan, punkt 21.

26 — Dom av den 17 maj 1988 i mål 84/87, Erpelding (Rec. 1988, s. 2647, punkt 26).

27 — Dom av den 19 mars 1992 i mål C-311/90, Hierl (Rec. 1992, s. I-2061, punkt 14).

tillfälligt ge företräde för ett av målen som krävs på grund av de faktiska omständigheter eller de ekonomiska förhållanden med hänsyn till vilka de fattar sina beslut. ... Enligt rättspraxis har gemenskapslagstiftaren i fråga om den gemensamma jordbrukspolitiken dessutom ett stort utrymme för bedömning som motsvarar det politiska ansvar som ges i artiklarna 40 och 43 i fördraget ...". [28]

35. Avslutningsvis utgör den tillfälliga indragningen av 4,5 procent av referenskvantiteterna utan ersättning enligt min uppfattning en mindre restriktiv åtgärd för genomförande av stabiliseringen av gemenskapens mjölkproduktion, eftersom alternativet skulle ha varit en sänkning av interventionspriserna vars negativa inverkan på producenternas inkomster skulle ha varit större. [29] Denna definitiva indragning medför dessutom inte några oproportionerliga kostnader för producenterna, med beaktande av att dessa erhöll en gradvis minskande ersättning mellan åren 1987 och 1992 för referenskvantiteterna i fråga och eftersom minskningen av deras kvoter har lett till en prishöjning som kompenserar dem för deras eventuella förluster, vilket den nationella domstolen har påpekat.

36. På grund av de ovan anförda övervägandena anser jag att den definitiva indragningen av 4,5 procent av referenskvantiteterna utan ersättning inte utgör någon olämplig åtgärd för att uppnå målet att stabilisera mjölkproduktionen och att den följaktligen inte står i strid med proportionalitetsprincipen.

Åsidosättande av icke-diskriminerings-principen

37. Domstolen har etablerat en fast rättspraxis enligt vilken förbudet mot diskriminering mellan producenter och konsumenter inom gemenskapen, som fastställs i artikel 40.3 andra stycket i fördraget, endast utgör ett specifikt uttryck för den gemenskapsrättsliga jämställdhetsprincipen som "förutsätter att jämförbara situationer inte behandlas på olika sätt och att olika situationer inte behandlas på ett likadant sätt, om inte sådan behandling är objektivt berättigad. De åtgärder som följer av den gemensamma organisationen av marknader, och huvudsakligen dess interventionsmekanismer, kan följaktligen inte särskiljas efter regioner eller andra produktions- eller konsumtionsvillkor annat än på grund av objektiva kriterier som säkerställer en proportionerlig fördelning av för- och nackdelarna mellan de berörda utan att göra någon åtskillnad mellan medlemsstaternas territorier." [30]

38. Den definitiva indragning av 4,5 procent av referenskvantiteterna utan ersättning som genomfördes genom förordningarna

28 — Se domarna i målen Hierl, nämnd ovan, punkt 13, och Tyskland mot rådet, nämnd ovan, punkt 47.

29 — Detta ansåg domstolen i domen i målet Spanien mot rådet, nämnd ovan, punkt 14.

30 — Domen i målet Spanien mot rådet, nämnd ovan, punkt 25.

nr 816/92 och 1560/93 skulle kunna innebära ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen av två skäl: de irländska producenterna behandlas inte gynnsammare med beaktande av deras särskilda situation, och indragningen tillämpas enhetligt utan att skillnad görs mellan små och stora producenter.

39. En mer gynnsam behandling av de irländska producenterna i samband med den definitiva indragningen av deras kvoter skulle enligt domstolens rättspraxis vara möjlig endast om det fanns något objektivt skäl för att berättiga det. I detta avseende är mjölkproduktionens bidrag till bruttonationalprodukten större i Irland än i andra medlemsstater. Samtidigt är det svårt att i nämnda land utveckla annan jordbruksproduktion än mjölkproduktion. Irlands särdrag beaktades emellertid av gemenskapsinstitutionerna vid tilldelningen av totala referenskvantiteter då systemet med tilläggsavgifter inrättades på så sätt att beräkningsgrunden för Irlands kvot var mer gynnsam. Till följd av detta har de irländska producenterna i mindre utsträckning än producenterna i andra medlemsstater drabbats av åtgärderna för stabilisering av mjölkproduktionen. Kommissionen har med rätta påpekat att de irländska producenternas särskilda situation redan har beaktats på ett vederbörligt sätt och att det inte är acceptabelt att på grund av deras nuvarande situation helt eller delvis undanta dem från åtgärderna för kontroll av mjölkproduktionen, såsom den definitiva indragningen av referenskvantiteter, vilken är i fråga i detta mål.

40. Bristande tillämpning av systemet med tilläggsavgifter i vissa medlemsstater, i synnerhet i Italien, innebär inte någon överträdelse av icke-diskrimineringsprincipen, eftersom en medlemsstats underlåtenhet att följa gemenskapsrättsliga bestämmelser inte kan berättiga att andra stater gör detsamma.

41. Jag anser inte att tillämpningen av den definitiva indragningen av referenskvantiteter utan åtskillnad mellan små och stora producenter innebär någon överträdelse av icke-diskrimineringsprincipen. Domstolen har uttalat att "det förhållandet att en åtgärd som har vidtagits i samband med en gemensam organisation av marknaden kan ha olika återverkningar för vissa producenter på grund av särarten av deras produktion inte innebär diskriminering, förutsatt att nämnda åtgärd grundas på objektiva kriterier som har anpassats till den övergripande funktionen av den gemensamma organisationen av marknaden". [31] Tillämpningen av den definitiva indragningen på samtliga mottagare av referenskvantiteter är fullt motiverad, eftersom, om alla har kommit i åtnjutande av fördelar från systemet med tilläggsavgifter, det är logiskt att de även i lika mån tar på sig ansvaret för de åtgärder för kontroll av mjölkproduktionen som är nödvändiga för att minska de överskott vilkas uppkomst alla

31 — Domen i målet Hierl, nämnd ovan, punkt 19.

har bidragit till. Den tillfälliga indragningen av 4,5 procent av referenskvantiteterna utgör dessutom en fullständigt rimlig åtgärd som påverkar producenterna i förhållande till hur stor deras kvot är.

42. Med hänvisning till de ovan utvecklade resonemangen drar jag slutsatsen att den definitiva indragning av referenskvantiteter som är i fråga i detta mål inte står i strid med icke-diskrimineringsprincipen.

Överträdelse av artikel 190 i fördraget

43. Enligt en fast rättspraxis från domstolen "skall gemenskapsmyndighetens resonemang som ligger till grund för den kritiserade rättsakten klart och otvetydigt framgå av den motivering som krävs enligt artikel 190 i fördraget, så att de berörda kan ta del av skälen till den vidtagna åtgärden för att kunna ta till vara sina rättigheter och för att domstolen skall kunna utöva sin kontroll ...

Det krävs dock inte att de olika relevanta faktiska och rättsliga omständigheterna specificeras. Det utgör nämligen en fast rättspraxis att frågan huruvida ett beslut uppfyller kraven i artikel 190 i fördraget skall bedömas, inte enbart med hänsyn till dess bokstavliga lydelse, utan även till dess samband såsom i fråga om de rättsregler som styr det område som är i fråga ...". [32]

44. De två gemenskapsrättsliga bestämmelser vilkas giltighet är i fråga i detta mål är mycket olika vad gäller deras motivering. Förordning nr 1560/93 är utan tvivel tillräckligt väl motiverad i fråga om omvandlingen av den tillfälliga indragningen av 4,5 procent av referenskvantiteterna till en definitiv minskning. I det andra övervägandet i nämnda förordning redogörs för situationen och bakgrunden till nämnda indragning och nämns som skäl till dess omvandling till en definitiv minskning att det finns en ihållande överskottssituation samt att producenterna under fem år har beviljats en gradvis minskande ersättning. [33] Därigenom har den definitiva minskningen av kvoterna och avsaknaden av ersättning motiverats på ett vederbörligt sätt.

45. Beräkningen av de totala garantikvantiteterna i förordning nr 816/92 omfattade —

32 — Domen i målet Delacre m. fl. mot kommissionen, nämnd ovan, punkterna 15 och 16.

33 — Det andra övervägandet i förordning nr 1560/93 har följande lydelse: "Den tillfälliga indragningen av en del av referenskvantiteterna från och med den fjärde tolvmånadersperioden, i enlighet med förordning (EEG) nr 775/87, var nödvändig på grund av marknadsförhållandena. Producenterna beviljades en gradvis minskande ersättning under fem år för de kvantiteter som på detta sätt tillfälligt drogs in. I förordning (EEG) nr 816/92, som i avvaktan på ett beslut i samband med reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken förlängde systemet med tilläggsavgifter, som infördes genom artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68, togs de tidigare indragna kvantiteterna inte med i den totala garantikvantiteten för den nionde tolvmånadersperioden, på grund av den ihållande överskotts-situationen som krävde att indragningen av 4,5 % av referenskvantiteterna för leveranser fastställdes som en definitiv minskning av de totala garantikvantiteterna ..."

såsom har nämnts — inte de referenskvantiteter som hade dragits in från och med år 1987. Beslutet avseende dem sköts därigenom upp fram till dess att reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken skulle vara avslutad, vilket berodde på att överskottet kvarstod. Motiveringen av detta uppskov, vilken fastställs i det första övervägandet, är följaktligen rätt så kortfattad och innehåller dessutom inte någon motivering av avsaknaden av ersättning.

Jag anser emellertid att motiveringens lakoniska formulering inte utgör en överträdelse av artikel 190 i fördraget, eftersom helheten av de gemenskapsbestämmelser som har antagits inom ramen för systemet med tilläggsavgifter erbjuder en tillräcklig förklaring av de motiv som berättigar detta uppskov och avsaknaden av ersättning. De berörda var nämligen redan medvetna om att utbetalningen av den gradvis minskande ersättning som föreskrevs i förordning nr 775/87, enligt dess lydelse efter ändringarna genom förordningarna nr 1111/88 och 3882/89, skulle upphöra den 31 mars 1992 och att dess förlängning inte föreskrevs i någon regel. Dessutom var det, på grund av beskaffenheten av de bestämmelser som hade antagits inom ramen för systemet med tilläggsavgifter och den gradvis minskande ersättning som producenterna erhöll, förutsebart att nämnda kvantiteter skulle minskas för perioden 1992/1993 utan någon åtföljande ersättning. Av detta följer att avsaknaden av en uttrycklig motivering beträffande beslutet att inte utge någon ersättning för perioden 1992/1993 inte kunde beröva vare sig kärandena den faktiska möjligheten att ta till vara sina rättigheter eller domstolen sin möjlighet att utöva kontroll.

46. Förordningarna nr 816/92 och 1560/93 är tillräckligt väl motiverade i fråga om omvandlingen av den tillfälliga indragningen av 4,5 procent av kvoterna till en definitiv minskning och strider följaktligen inte mot artikel 190 i fördraget.

Maktmissbruk

47. Maktmissbruk som en grund som påverkar giltigheten av en av gemenskapens rättsakter är enligt domstolens rättspraxis ett mycket snävt begrepp. I rättspraxis definieras detta som en situation där en förvaltningsmyndighet utövar sin befogenhet i ett annat syfte än det som utgör anledningen till att befogenhet tilldelats den. [34] "En rättsakt är [dessutom] behäftad med maktmissbruk endast när det framgår av objektiva, relevanta och samstämmiga indicier att den enbart, eller åtminstone huvudsakligen, har antagits för att uppnå andra mål än dem som gjorts gällande eller för att kringgå ett förfarande som uttryckligen har fastställts i fördraget för behandlingen av omständigheterna i fråga." [35]

48. Jag anser inte att rådet har gjort sig skyldigt till maktmissbruk genom att anta förordningarna nr 816/92 och 1560/93, varigenom den tillfälliga indragningen av

34 — Domstolens dom av den 4 februari 1982 i mål 817/79, Buyl m. fl. mot kommissionen (Rec. 1982, s. 245, punkt 28) och förstainstansrättens dom av den 23 oktober 1990 T-46/89, Pitrone mot kommissionen (Rec. 1990, s. II-577, punkt 70).

35 — Dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m. fl. (Rec. 1990, s. 4023, punkt 24).

4,5 procent av kvoterna omvandlades till en definitiv minskning. Rådet har genom att anta dessa förordningar utövat sin lagstiftningsmakt enligt artikel 40.3 i fördraget i fråga om jordbrukspolitiken, för att vidta en åtgärd som är avsedd att bidra till att uppnå syftet att stabilisera marknaderna, vilket uttryckligen framgår av artikel 39.1 c i fördraget. Domstolen ansåg i sin dom i målet Hierl — såsom har anförts ovan — att den tillfälliga indragningen av referenskvantiteter utgjorde en åtgärd som var lämplig för att uppnå nämnda syfte, och det råder inte något tvivel om att även den definitiva indragningen utgör en lämplig åtgärd.

49. Avsaknaden av ersättning för nämnda definitiva indragning skulle kunna leda till en minskning av producenternas inkomster, som står i strid med artikel 39.1 b i fördraget, men denna förlust har inte förverkligats i detta fall på grund av ökningen av priset på mjölk och värdet av de referenskvantiteter som producenterna har bibehållit. Även om denna förlust hade förverkligats, skulle maktmissbruk inte ha förelegat, eftersom gemenskapsinstitutionerna har möjlighet att tillfälligt gynna genomförandet av ett av syftena med artikel 39.1 till nackdel för övriga syften.

50. Rådet har följaktligen inte gjort sig skyldigt till något maktmissbruk som kan påverka giltigheten av förordningarna nr 816/92 och 1560/93.

Förslag till avgörande

51. Mot bakgrund av ovan anförda överväganden föreslår jag att domstolen skall ge följande svar på de frågor som har förts vidare av High Court of Ireland:

1) Inom ramen för detta förfarande har inga omständigheter anförts som kan påverka giltigheten av artikel 5c.3 g i förordning (EEG) nr 804/68, såsom denna artikel lades till genom artikel 1.3 i rådets förordning (EEG) nr 816/92, trots att de 4,5 procent av referenskvantiteterna som tillfälligt drogs in i enlighet med förordning (EEG) nr 775/87, i dess ändrade lydelse, inte ingick i de referenskvantiteter som tilldelades för tolvmånadersperioden 1992/1993 och trots att det inte föreskrevs att producenterna skulle få ersättning.

2) Under detta förfarande har det inte heller kunnat visas på någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 3 i rådets förordning (EEG) nr 3950/92, såsom denna artikel lades till genom artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 1560/93, trots att de 4,5 procent av referenskvantiteterna som tidigare tillfälligt hade dragits in i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 775/87, i dess ändrade lydelse, inte ingick i de referenskvantiteter som tilldelades enligt den först nämnda artikeln och trots att där inte föreskrivs att producenterna skulle få ersättning i detta avseende.