DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)
28. januar 1999 *

I sag C-181/96,

angående en anmodning, som Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Georg Wilkens

mod

Landwirtschaftskammer Hannover,

procesdeltager: **Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13), som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 1639/91 af 13. juni 1991 (EFT L 150, s. 35),

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. Hirsch (refererende dommer), og dommerne G. F. Mancini og R. Schintgen,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Georg Wilkens ved advokat Frank Schulze, Münster

— Rådet for Den Europæiske Union ved Jan-Peter Hix, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Klaus-Dieter Borchardt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 18. juni 1998 er afgivet mundtlige indlæg af Georg Wilkens ved advokat Mechtild Düsing, Münster, af Rådet ved Jan-Peter Hix og af Kommissionen ved Klaus-Dieter Borchardt,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. september 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 21. marts 1996, indgået til Domstolen den 29. maj 1996, har Bundesverwaltungsgericht i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13), som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 1639/91 af 13. juni 1991 (EFT L 150, s. 35, herefter »forordning nr. 857/84«),

2 Spørgsmålene er rejst i en sag mellem en mælkeproducent, Georg Wilkens, og Landwirtschaftskammer Hannover vedrørende en ophævelse med tilbagevirkende gyldighed af en afgørelse om foreløbig tildeling af en specifik referencemængde som følge af inddragelse af en omstillingspræmie, som sagsøgeren i hovedsagen havde modtaget i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger (EFT L 131, s. 1).

3 Som følge af en situation præget af overskudsproduktion inden for sektoren for mælk og mejeriprodukter, som er reguleret ved Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169), udstedte Rådet den 17. maj 1977 forordning nr. 1078/77 med henblik på at tilskynde landmændene til at bringe mælkeproduktionen til ophør.

4 Ifølge denne forordning kunne enhver landbruger, som for en femårig periode forpligtede sig til ikke at markedsføre mælk og mejeriprodukter eller som for en fireårig periode forpligtede sig til at omstille sin malkekvægsbesætning til kødproduktion, opnå en ikke-markedsførings- eller omstillingspræmie. Producentens skriftlige forpligtelse gik ud på, at han påtog sig en forpligtelse til ikke at markedsføre mælk eller mejeriprodukter samt visse andre forpligtelser i henhold til ikke-markedsføringsordningen.

5 Med henblik på at sikre den størst mulige ensartethed ved anvendelsen af denne ordning udstedte Kommissionen forordning (EØF) nr. 1307/77 af 15. juni 1977 om gennemførelsesbestemmelser for præmieordningen for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger (EFT L 150, s. 24).

6 I 1984 blev der, som følge af den fortsatte uligevægt mellem udbud og efterspørgsel i sektoren for mælk og mejeriprodukter, indført en tillægsafgiftsordning ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 90, s. 10) og ved forordning nr. 857/84. Ifølge artikel 5c i forordning nr. 804/68 skal der erlægges en tillægsafgift for de mængder mælk, som overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes, enten for de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, som er leveret af en producent, eller for den samme mængde købt af en opkøber i et referenceår. I Tyskland er det opkøberen, der er pligtig at erlægge afgiften.

7 Producenter som i henhold til forordning nr. 1078/77 havde indgået en forpligtelse til ikke-markedsføring eller omstilling, der omfattede referenceåret, kunne ikke

opnå en referencemængde efter den oprindelige ordning for tillægsafgift på mælk, idet de ikke havde haft nogen mælkeproduktion i dette referenceår.

8 Som følge af dommene af 28. april 1988 i Mulder-sagen (sag 120/86, Sml. s. 2321) og Von Deetzen-sagen (sag 170/86, Sml. s. 2355) blev der ved Rådets forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989 om ændring af forordning nr. 857/84 (EFT L 84, s. 2) indsat en ny artikel 3a i forordning nr. 857/84, hvorefter en specifik referencemængde på visse betingelser skulle tildeles denne kategori af producenter.

9 Som følge af dommene af 11. december 1990 i Spagl-sagen (sag C-189/89, Sml. I, s. 4539) og Pastätter-sagen (sag C-217/89, Sml. I, s. 4585) blev artikel 3a, stk. 2, i forordning nr. 857/84 ændret ved forordning nr. 1639/91. Herefter bestemmes følgende i artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 857/84:

»Producenter,

— hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode i forbindelse med opfyldelsen af den i henhold til forordning (EØF) nr. 1078/77 påtagne forpligtelse udløb i 1983 ...

...

tildeles midlertidigt efter ansøgning indgivet inden for en frist på tre måneder at regne fra den 1. juli 1991 en specifik referencemængde på de i litra a), b) og d) fastsatte betingelser.«

10 Ved afgørelse af 30. juni 1981 bevilgede Landwirtschaftskammer Hannover sagsøgeren i hovedsagen en præmie for omstilling af hans malkekvægsbesætning til kødproduktion.

11 I 1983, efter at der ved en kontrol var konstateret uregelmæssigheder i forbindelse med nedslagtningen af malkekøerne, ophævede Bezirksregierung Hannover (distriktsstyrelsen for Hannover) bevillingsafgørelsen vedrørende omstillingspræmien til Georg Wilkens, idet den samtidig krævede den allerede udbetalte første præmierate tilbagebetalt med renter.

12 I den sag, som sagsøgeren i hovedsagen anlagde til prøvelse af denne afgørelse, blev sagsøgte i hovedsagen frifundet ved Verwaltungsgericht Hannover's dom af 11. september 1985, og denne afgørelse blev efter anke stadfæstet ved dom afsagt af Oberverwaltungsgericht Lüneburg den 26. april 1990. Begge domme har fået retskraft.

13 I juni 1989 ansøgte sagsøgeren i hovedsagen om tildeling af en midlertidig, specifik referencemængde med henblik på at genoptage mælkeproduktionen. Sagsøgte i hovedsagen attesterede, at de retlige betingelser for tildeling af en sådan specifik referencemængde var opfyldt, idet man dog forbeholdt sig at tilbagekalde attesten for det tilfælde, at den sag, som på daværende tidspunkt verserede for Oberverwaltungsgericht Lüneburg, måtte føre til en nedsættelse af præmien eller den mælkemængde, der var lagt til grund for beregningen af præmien.

14 Efter at Oberverwaltungsgericht Lüneburg ved dommen af 26. april 1990 havde stadfæstet afgørelsen om at inddrage omstillingspræmien, ophævede Landwirtschaftskammer Hannover ved afgørelse af 13. juli 1992 denne attest, idet der herefter ikke kunne tildeles Georg Wilkens nogen specifik referencemængde.

15 I den sag, som sidstnævnte anlagde til prøvelse af denne afgørelse, frifandt Verwaltungsgericht Hannover sagsøgte i hovedsagen. Denne afgørelse blev stadfæstet af Oberverwaltungsgericht Lüneburg.

16 Sagsøgeren i hovedsagen indgav herefter »revisionsanke« til Bundesverwaltungsgericht vedrørende denne dom.

17 Bundesverwaltungsgericht har fundet det tvivlsomt, hvordan artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 857/84 skal fortolkes, navnlig for så vidt angår udtrykket »i forbindelse med opfyldelsen af den i henhold til forordning (EØF) nr. 1078/77 påtagne forpligtelse«, og retten har rejst tvivl om gyldigheden af denne bestemmelse som følge af, at der er risiko for, at inddragelsen af præmien og afslaget på en specifik referencemængde udgør en dobbelt sanktion. Bundesverwaltungsgericht har derfor besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål:

»1) Udelukker artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i forordning (EØF) nr. 857/84, som affattet ved forordning (EØF) nr. 1639/91, at producenter, hvis ikke-markedsførings- eller omstillingspræmie er krævet tilbagebetalt på grund af tilsidesættelse af den indgåede forpligtelse, tildeles en midlertidig, specifik referencemængde?

2) Er bestemmelsen i bekræftende fald forenelig med de fællesskabsretlige principper om beskyttelse af den berettigede forventning og om proportionalitet?«

18 Med disse to spørgsmål, som bør behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 857/84 skal fortolkes således, at en mælkeproducent, som på grund af en påstået mislig-

holdelse af den indgåede forpligtelse til ikke at markedsføre mælk eller mejeriprodukter i en periode på fem år har fået inddraget retten til en ikke-markedsførings- eller omstillingspræmie, der er blevet tildelt i medfør af forordning nr. 1078/77, kan få tildelt en specifik referencemængde, og i modsat fald om dette afslag på en specifik referencemængde er foreneligt med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet.

19 Indledningsvis bemærkes, at det følger af Domstolens praksis, at en bestemmelse i den afledte fællesskabsret i videst muligt omfang skal fortolkes i overensstemmelse med traktatens bestemmelser og de almindelige fællesskabsretlige principper, herunder princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, for så vidt angår artikel 3a i forordning nr. 857/84 (dom af 27.1.1994, sag C-98/91, Herbrink, Sml. I, s. 223, præmis 9).

20 For så vidt angår artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 857/84 kan der ikke af bestemmelsens ordlyd udledes nogen klar og entydig fortolkning. Således kan betingelsen om omstillingsperiodens udløb »... i forbindelse med opfyldelsen af den i henhold til forordning (EØF) nr. 1078/77 påtagne forpligtelse ...« dels forstås således, at den pågældende producent skal have overholdt de forpligtelser, som følger af den indgåede forpligtelse i medfør af omstillingsordningen, dels således, at retten til en specifik referencemængde tildeles producenten alene som følge af, at forpligtelsesperioden er afsluttet.

21 Med hensyn til formålet med præmieordningen og de specifikke referencemængder er formålet med såvel den ordning, der blev indført ved forordning nr. 1078/77, som tillægsafgiftsordningen som fastsat ved forordning nr. 857/84 at nedbringe de overskydende mængder mælk og mejeriprodukter og at genoprette ligevægten på

markedet ved at give landbrugerne en tilskyndelse til at afstå fra at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen i en bestemt periode (jf. for så vidt angår præmieordningen dom af 22.9.1988, sag 199/87, Jensen, Sml. s. 5045, præmis 30, og af 6.6.1996, sag C-127/94, Ecroyd, Sml. I, s. 2731, præmis 47).

22 Dette er derimod ikke formålet med artikel 3a i forordning nr. 857/84, som blev indsat ved forordning nr. 764/89 som følge af dommene i Mulder-sagen og Von Deetzen-sagen. Ved at give producenter, som har påtaget sig en forpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77, adgang til at genoptage produktionen i henhold til tillægsafgiftsordningen, bidrager denne bestemmelse således ikke til en nedsættelse af mælkeproduktionen.

23 Imidlertid kan denne kategori af producenter kun genoptage mælkeproduktionen, i det omfang udelukkelsen af dem udgør en tilsidesættelse af deres berettigede forventning om at kunne genoptage leveringen ved udløbet af deres forpligtelse til ikke-markedsføring eller omstilling (jf. dommene i Mulder-sagen og Von Deetzen-sagen, henholdsvis præmis 26 og 15)

24 Desuden følger det af Domstolens praksis, at kun en producent, som ved den ordning, der blev indført ved forordning nr. 1078/77, er blevet tilskyndet til at indstille markedsføringen af mælk i en begrænset periode af hensyn til almenvellet, og som på denne baggrund ikke har foretaget leveringer under forpligtelsesperioden, kan påberåbe sig en berettiget forventning med henblik på at gøre krav på en specifik referencemængde i henhold til artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 857/84 (jf. dommene i Mulder-sagen og Von Deetzen-sagen, henholdsvis præmis 24 og 13).

25 Ikke-markedsføringen er således en væsentlig betingelse i henhold til artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 857/84 for at kunne gøre krav på en specifik referencemængde, og den er ligeledes det væsentligste kriterium for at få tildelt en

omstillingspræmie, og en faktisk overholdelse af den påtagne forpligtelse er i overensstemmelse med såvel kriteriet for den ved forordning nr. 1078/77 indførte ordning som ordningens formål (Ecroyd-dommen, præmis 48 og 49).

26 Som følge heraf medfører misligholdelse af forpligtelsen til ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter i forpligtelsesperioden dels, at den i henhold til forordning nr. 1078/77 tildelte præmie fortabes (Jensen-dommen, præmis 27 og 30), dels at tildeling af en specifik referencemængde i henhold til artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 857/84 udelukkes.

27 Imidlertid skyldes fortabelsen af præmien ikke altid, at det kun er forpligtelsen til ikke-markedsføring i omstillingsperioden, der tilsidesættes. Således kan inddragelsen af præmien, i det omfang den har til formål at sikre præmieordningens faktiske anvendelse, være begrundet ikke blot i en tilsidesættelse af forpligtelsen til ikke-markedsføring af mælk eller mejeriprodukter, men også i en tilsidesættelse af andre forpligtelser, som følger af den ved ordningen påtagne forpligtelse (jf. Jensen-dommen, præmis 30, og Ecroyd-dommen, præmis 50).

28 Tilsidesættelsen af en eller flere af disse øvrige forpligtelser, som har tilknytning til ikke-markedsførings- eller omstillingsordningen, og som fører til fortabelse af præmien, kan dog ikke have betydning for en producents ret til at få tildelt en specifik referencemængde i henhold til artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 857/84.

29 Hvis dette var tilfældet, ville en mælkeproducent således miste muligheden for at få tildelt en specifik referencemængde, selv om han faktisk havde indstillet markedsføringen af mælk og mejeriprodukter, og således af hensyn til almenvellet havde bidraget til at opfylde målsætningen for præmieordningen, som er at nedbringe overskuddene.

30 Imidlertid ville en sådan udelukkelse som følge af fortabelsen af retten til præmien på grund af en tilsidesættelse af en eller flere af disse øvrige forpligtelser være uforenelig med formålet med ordningen i henhold til artikel 3a i forordning nr. 857/84, som kun er at sikre en producent mulighed for at genoptage leveringerne, forudsat at han med rette kan have forventning herom, fordi han faktisk har indstillet produktionen i overensstemmelse med ikke-markedsførings- eller omstillingsordningen.

31 Som følge heraf bevarer en producent retten til en specifik referencemængde, når formålet med den ved forordning nr. 1078/77 indførte ordning er blevet opfyldt på trods af tilsidesættelsen af en eller flere af de øvrige forpligtelser, som er knyttet til ikke-markedsførings- eller omstillingsordningen, og som fører til fortabelse af præmien.

32 I den foreliggende sag og for så vidt angår karakteren af den forpligtelse eller de forpligtelser, som sagsøgeren i hovedsagen har tilsidesat, har Rådet og Kommissionen gjort opmærksom på en uoverensstemmelse for så vidt angår de faktiske omstændigheder mellem på den ene side dommen af 26. april 1990, ved hvilken Oberverwaltungsgericht Lüneburg afsluttede sagen vedrørende ophævelsen af afgørelsen om præmietildelingen, og på den anden side kendelsen fra den forelæggende ret.

33 I den forbindelse bemærkes, at ifølge traktatens artikel 177, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, har Domstolen alene kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af en fællesskabsbestemmelse på grundlag af de faktiske omstændigheder, således som de er beskrevet af den nationale ret (jf. bl.a. dom af 2.6.1994, sag C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, Sml. I, s. 2305, præmis 16, og af 1.12.1998, sag C-326/96, Levez, Sml. I, s. 7835, præmis 26).

34 Det tilkommer derfor ikke Domstolen, men den nationale ret at fastslå de faktiske omstændigheder, der har givet anledning til sagen, og at fastslå, hvilke konsekvenser de har for den afgørelse, som retten skal træffe (jf. dom af 29.4.1982, sag 17/81, Pabst & Richarz, Sml. s. 1331, præmis 12, og dommen i sagen AC-ATEL Electronics Vertriebs, præmis 17).

35 På denne baggrund tilkommer det den forelæggende ret at tage stilling til, hvilke forpligtelser i henhold til ikke-markedsførings- og omstillingsordningen sagsøgeren i hovedsagen reelt har tilsidesat.

36 Såfremt det forholder sig således, at kun en del af mælken er blevet markedsført i strid med den forpligtelse, der blev indgået i henhold til forordning nr. 1078/77, bemærkes, at en producent bevarer retten til at få tildelt en specifik referencemængde i henhold til artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 857/84, for så vidt han kan påberåbe sig sin berettigede forventning, dvs. udelukkende i det omfang han har overholdt sin forpligtelse til ikke at markedsføre mælk eller mejeriprodukter, og således har bidraget til at opfylde målsætningen for ikke-markedsførings- og omstillingsordningen.

37 Til forskel fra præmieordningen for omstilling, hvorefter også en delvis misligholdelse medfører, at grundlaget og hjemmelen for præmieydelsen og for at bevare retten til præmien falder bort (Jensen-dommen, præmis 30), medfører en delvis misligholdelse af forpligtelsen til ikke-markedsføring således kun, at en producent udelukkes fra at få tildelt en specifik referencemængde i et forhold, som svarer til misligholdelsen. Således kan producenten, i det omfang han har overholdt forpligtelsen til ikke-markedsføring, gøre krav på en specifik referencemængde.

38 Som generaladvokaten har anført i punkt 46 i sit forslag til afgørelse, kan et sådant delvist afslag på tildeling af en specifik referencemængde som følge af en delvis misligholdelse af forpligtelsen til at indstille markedsføringen af mælk og mejeriprodukter ikke betragtes som en sanktion. Den er kun den logiske følge af ord-

ningen med specifikke referencemængder, hvorefter der kun kan tildeles en sådan mængde, i det omfang producenten har en berettiget forventning herom.

39 Som følge heraf kan den af sagsøgeren i hovedsagen fremførte argumentation om, at han udsættes for en dobbelt sanktion som følge af kravet om tilbagebetaling af præmien og afslaget på at få tildelt en specifik referencemængde, ikke tiltrædes.

40 Det skal endelig bemærkes, at denne fortolkning af artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 857/84 også er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Således forekommer en opgørelse — og en eventuel fortabelse — af den specifikke referencemængde i forhold til den mængde mælk, som er markedsført i strid med den forpligtelse, som producenten har påtaget sig, ikke åbenbart uforenelig med den pågældende bestemmelses målsætning, som er at sikre de producenter, som har indstillet markedsføringen i medfør af en sådan forpligtelse, at de kan genoptage produktionen. Derfor kan en nedsættelse af den specifikke referencemængde, i det omfang det sker i direkte forhold til omfanget af misligholdelsen af forpligtelsen, ikke antages at medføre en tilsidesættelse af den ovennævnte målsætning.

41 Når henses til, at den således angivne fortolkning af artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 857/84 er baseret på princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og på proportionalitetsprincippet, er det ufornødent at tage stilling til, om afslaget på en specifik referencemængde er forenelig med disse principper.

42 Herefter skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 857/84 skal fortolkes således, at en mælkeproducent, som på grund

af en påstået misligholdelse af den påtagne forpligtelse til ikke at markedsføre mælk eller mejeriprodukter har fået inddraget retten til en ikke-markedsførings- eller omstillingspræmie, der er blevet tildelt i medfør af forordning nr. 1078/77, tildeles en specifik referencemængde i forhold til, i hvilket omfang forpligtelsen er blevet overholdt og opfyldt.

Sagens omkostninger

43 De udgifter, der er afholdt af Rådet og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Bundesverwaltungsgericht ved kendelse af 21. marts 1996, for ret:

Artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter, som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 1639/91 af 13. juni 1991, skal fortolkes

således, at en mælkeproducent, som på grund af en påstået misligholdelse af den påtagne forpligtelse til ikke at markedsføre mælk eller mejeriprodukter har fået inddraget retten til en ikke-markedsførings- eller omstillingspræmie, der er blevet tildelt i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger, tildeles en specifik referencemængde i forhold til, i hvilket omfang forpligtelsen er blevet overholdt og opfyldt.

Hirsch Mancini Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. januar 1999.

R. Grass G. Hirsch

Justitssekretær Formand for Anden Afdeling