DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
11. december 1990 *

I sag C-189/89,

angående en anmodning, som Finanzgericht München (Forbundsrepublikken Tyskland) i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Karl Spagl

mod

Hauptzollamt Rosenheim

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989 (EFT L 84, s. 2),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J. C. Moitinho de Almeida, dommerne G. C. Rodríguez Iglesias, Sir Gordon Slynn, F. Grévisse og M. Zuleeg,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— sagsøgeren i hovedsagen, Spagl, ved advokat U. Numberger, München,

* Processprog: tysk.

— den irske regering ved Chief State Solicitor L. J. Dockery som befuldmægtiget,

— Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved ekspeditionssekretær A. Brautigam, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Booss og K.-D. Borchardt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter mundtlig forhandling den 26. juni 1990, hvor der blev afgivet indlæg af sagsøgeren i hovedsagen ved E. H. Pijnacker Hordijk, den irske regering ved H. Whelehan SC og E. Honohan BL, Rådet og Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 2. oktober 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 27. april 1989, indgået til Domstolens Justitskontor den 30. maj s.å., har Finanzgericht München i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 3a, stk. 1, første led og stk. 2, 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 ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989 (EFT L 84, s. 2).

2 Spørgsmålene er rejst under en retssag mellem Karl Spagl, der driver en landbrugsbedrift, og Hauptzollamt Rosenheim (hovedtoldkontoret i Rosenheim) vedrørende en referencemængde i henhold til ordningen om tillægsafgift på mælk.

3 Spagl fik tildelt en ikke-markedsføringspræmie i henhold til 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). Ikke-markedsføringsperioden, hvori han havde forpligtet sig til ikke at sælge mælk eller mejeriprodukter hidrørende fra bedriften, udløb den 31. marts 1983.

4 Spagl ansøgte derefter de kompetente tyske myndigheder om tildeling af en referencemængde i henhold til ordningen om tillægsafgift på mælk, beregnet på grundlag af den mængde mælk, han havde produceret forud for ikke-markedsføringsperioden. Ansøgningen blev afvist med den begrundelse, at Spagl ikke havde leveret mælk i 1983, som Forbundsrepublikken Tyskland havde valgt som referenceår, og at der i hans tilfælde ikke fandtes grundlag for at tildele ham en referencemængde på grund af en særlig byrdefuld situation. Efter at Spagl forgæves havde påklaget denne afvisning, anlagde han sag ved Finanzgericht München.

5 Da Finanzgericht München fandt, at sagens afgørelse afhænger af gyldigheden af den pågældende fællesskabslovgivning, besluttede den at udsætte sagen og i henhold til EØF-Traktatens artikel 177 forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989 gyldig, når

1. de producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode i overensstemmelse med deres forpligtelse efter forordning (EØF) nr. 1078/77 udløb før den 31. december 1983 hhv. 30. september 1983, men som i den relevante referenceperiode endnu ikke producerede mælk, ikke har fået tildelt en særlig referencemængde under mælkekvoteordningen i henhold til artikel 3a, stk. 1, første led?

2. Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende: Er nævnte forordning gyldig, når den særlige referencemængde ifølge artikel 3a, stk. 2, kun udgør 60% af den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som blev lagt til grund ved ikke-markedsførings- eller omstillingspræmien?«

6 Vedrørende de faktiske omstændigheder i hovedsagen, de relevante fællesskabsbestemmelser, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg for Domstolen henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Første spørgsmål

7 Det første spørgsmål drejer sig i det væsentlige om, hvorvidt artikel 3a, stk. 1, første led, i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984, som ændret ved Rådets forordning nr. 764/89 af 20. marts 1989, er gyldig, for så vidt bestemmelsen udelukker, at den i bestemmelsen fastsatte særlige referencemængde tildeles producenter, hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode i overensstemmelse med den forpligtelse, der er indgået i henhold til Rådets forordning nr. 1078/77 af 17. maj 1977, udløb før den 31. december 1983 hhv. den 30. september 1983.

8 Indledningsvis bemærkes, at fællesskabslovgivningen om tillægsafgift på mælk oprindeligt ikke indeholdt en særlig bestemmelse om tildeling af en referencemængde til producenter, som på grund af opfyldelsen af en forpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77 ikke havde leveret mælk i det referenceår, som den pågældende medlemsstat havde valgt. Domstolen har dog i dommene af 28. april 1988, Mulder, præmis 28 (120/86, Sml. s. 2321) og von Deetzen, præmis 17 (170/86, Sml. s. 2355) kendt denne lovgivning ugyldig på grund af tilsidesættelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i det omfang, den ikke indeholdt bestemmelser om en sådan tildeling.

9 I de nævnte domme har Domstolen på den ene side fastslået, at en erhvervsdrivende, der frivilligt har indstillet sin produktion i en vis periode, ikke kan have en berettiget forventning om at kunne genoptage produktionen på samme betingelser som før, eller om ikke at blive omfattet af eventuelle regler, som i mellemtiden

måtte være indført, vedrørende markeds- eller strukturpolitikken (Mulder-dommen, præmis 23; von Deetzen-dommen, præmis 12), men at en sådan erhvervsdrivende på den anden side, når han er blevet tilskyndet ved en fællesskabsretsakt til at indstille markedsføringen i en begrænset periode af hensyn til almenvellet og mod betaling af en præmie, kan have en berettiget forventning om ikke ved udløbet af sin forpligtelse at blive pålagt restriktioner, som specielt berører ham, netop fordi han har udnyttet de muligheder, som fællesskabsbestemmelserne har givet ham (Mulder-dommen, præmis 24; von Deetzen-dommen, præmis 13).

10 Som følge af disse domme udstedte Rådet den 20. marts 1989 forordning nr. 764/89. Herved indføjedes i forordning nr. 857/84 en ny artikel 3a, som hovedsagelig bestemmer, at de producenter, som på grund af en forpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77 ikke har leveret mælk i referenceåret, under visse betingelser tildeles en særlig referencemængde på 60% af den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som producenten har solgt i de seneste tolv kalendermåneder inden måneden for indgivelsen af ansøgningen om ikke-markedsførings- eller omstillingspræmie. Muligheden for at få tildelt en særlig referencemængde er dog i henhold til artikel 3a, stk. 1, første led, begrænset til producenter, »hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode i overensstemmelse med den forpligtelse, der er indgået i henhold til forordning nr. 1078/77, udløber efter den 31. december 1983 eller efter den 30. september 1983 i de medlemsstater, hvor mælkeindvejningen fra april til september er mindst dobbelt så stor som fra oktober til marts det følgende år«.

11 Da forordning nr. 764/89 blev udstedt for at bringe den pågældende lovgivning i overensstemmelse med Mulder- og von Deetzen-dommene, må gyldigheden af artikel 3a, stk. 1, første led, først og fremmest bedømmes på grundlag af de i dommene knæsatte principper, navnlig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

12 Den i artikel 3a, stk. 1, første led, i den ændrede forordning nr. 857/84 indeholdte skæringsdato medfører, at samtlige de producenter, hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode udløb før den 31. december 1983 hhv. den 30. september 1983, udelukkes fra at få tildelt en særlig referencemængde. Til denne

gruppe af udelukkede producenter, hører altså bl.a. de producenter, hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode er udløbet i perioden 1981-1983, der er de tre kalenderår, medlemsstaterne kunne vælge som referenceår.

13 Fællesskabslovgiveren kunne herved gyldigt indføre en skæringsdato med hensyn til udløbet af de pågældendes ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode, for at udelukke de producenter fra anvendelsen af artikel 3a, som af grunde, der var ikke-markedsførings- eller omstillingspligten uvedkommende, ikke havde leveret mælk i hele eller dele af det pågældende referenceår. Princippet om den berettigede forventning, som fortolket i ovennævnte domme, forhindrer derimod, at en sådan skæringsdato fastsættes således, at producenter, som ikke har leveret mælk i hele eller dele af referenceåret på grund af en forpligtelse, de har indgået i henhold til forordning nr. 1078/77, udelukkes fra anvendelsen af artikel 3a.

14 Domstolen har således allerede i Mulder-dommen (præmis 15 og 16) fastslået, at fællesskabslovgivningen på området ikke i alle tilfælde sikrer, at de producenter, der således er udelukket fra at få tildelt en repræsentativ referencemængde i henhold til artikel 2, kan opnå en særlig eller supplerende referencemængde i henhold til andre bestemmelser i lovgivningen, da tildeling af sådanne mængder er underkastet særlige betingelser og ydermere kun kan ske, i det omfang der foreligger disponible mængder.

15 Det følger heraf, at artikel 3a, stk. 1, første led, i forordning nr. 857/84, for så vidt bestemmelsen udelukker de producenter fra anvendelsen af artikel 3a, som ikke har leveret mælk i hele eller dele af referenceåret på grund af en forpligtelse, de har indgået i henhold til forordning nr. 1078/77, pålægger disse restriktioner, som netop på grund af denne forpligtelse direkte rammer dem. Sådanne særlige restriktioner kan ikke begrundes i hensynet til almenvellet, når dette kan tilgodeses ved hjælp af foranstaltninger af generel karakter. Den pågældende lovgivning tilsidesætter derfor princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som disse erhvervsdrivende kunne have til, at de forpligtelser, som de indgik forud for ikrafttrædelsen af ordningen om tillægsafgift på mælk, havde begrænsede virkninger.

16 Det følger heraf, at den anfægtede bestemmelse er ugyldig, fordi den tilsidesætter princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

17 Det første spørgsmål skal følgelig besvares med, at artikel 3a, stk. 1, første led, i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984, som ændret ved Rådets forordning nr. 764/89 af 20. marts 1989, er ugyldig, for så vidt den udelukker, at den særlige referencemængde i bestemmelsen tildeles producenter, hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode i overensstemmelse med en forpligtelse, der var indgået i henhold til Rådets forordning nr. 1078/77 af 17. maj 1977, udløb før den 31. december 1983 henholdsvis den 30. september 1983.

Andet spørgsmål

18 Det andet spørgsmål drejer sig i det væsentlige om, hvorvidt artikel 3a, stk. 2, i Rådets ændrede forordning nr. 857/84 er gyldig, for så vidt den begrænser den i bestemmelsen omhandlede særlige referencemængde til 60% af den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som producenten har leveret eller solgt i de seneste tolv kalendermåneder inden indgivelsen af ansøgningen om ikke-markedsførings- eller omstillingspræmien.

19 Det fremgår af artikel 3a, stk. 2, i forordning nr. 857/84, at den særlige referencemængde i bestemmelsens stk. 1, »er lig med 60% af den mælkemængde eller den mængde mælkeækvivalent, som producenten har leveret eller solgt i de seneste tolv kalendermåneder inden måneden for indgivelsen af ansøgningen om ikke-markedsførings- eller omstillingspræmie, således som denne mængde er fastlagt af den pågældende kompetente myndighed i henhold til artikel 5, stk. 1, litra e), i forordning (EØF) nr. 1391/78, senest ændret ved forordning (EØF) nr. 84/83, og for hvilken producenten ikke har fortabt retten til præmie«.

20 Det andet spørgsmål må som det første spørgsmål først og fremmest besvares på grundlag af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning, således som det er anvendt i de ovennævnte Mulder- og von Deetzen-domme.

21 Indledningsvis bemærkes, at de i artikel 3a i den ændrede forordning nr. 857/84 omhandlede producenter, modsat de i artikel 2 i omhandlede producenter, ikke leverede mælk i det af medlemsstaten valgte referenceår. Fællesskabslovgiveren har derfor ikke kunnet beregne deres særlige referencemængde på grundlag af de mængder, som de havde leveret i løbet af det pågældende år, men skulle, som det er sket, anvende et andet beregningsgrundlag, såsom de leverede mængder i en repræsentativ periode forud for ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden. Derfor måtte lovgiver nedskære mængden af disse leverancer med en procentsats for at sikre, at den pågældende gruppe producenter ikke begunstigedes urimeligt i forhold til producenter, som leverede mælk i hele referenceåret.

22 Det skal dog bemærkes, at såfremt en sådan nedskæringsprocent anvendes, medfører princippet om den berettigede forventning, at denne procent i forhold til nedskæringsprocenten for producenter, hvis referencemængder er fastsat i henhold til artikel 2 i forordning nr. 857/84, ikke må være så betydelig, at den udgør en begrænsning, der rammer de pågældende producenter netop på grund af deres forpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77.

23 Nedskæringen på 40% i artikel 3a, stk. 2, i forordning nr. 857/84 opfylder ikke disse betingelser. Det fremgår nemlig af oplysninger, som Kommissionen på Domstolens anmodning har fremlagt, at de nedskæringsprocenter, der finder anvendelse på producenter, hvis referencemængder fastsættes i forhold til deres mælkeleverancer i referenceåret, varierer i de forskellige medlemsstater, jf. artikel 2, stk. 2 og 3, i forordning nr. 857/84, alt efter producentgrupperne eller regioner. Det fremgår ligeledes af disse oplysninger, at de samlede nedskæringer for producenter som omhandlet i artikel 2, herunder nedskæringer som følge af en nedsættelse af de samlede garantimængder og suspension af en del af referencemængderne i ordningens gennemførelsesfase, i intet tilfælde overstiger 17,5%.

24 Under disse omstændigheder udgør en nedskæring på 40%, som langtfra svarer til en repræsentativ værdi af de satser, som anvendes for producenter, der er omfattet af artikel 2, og som er over dobbelt så høj som den højest anvendte sats, en be-

grænsning, der rammer producenter, der er omfattet af artikel 3a, netop på grund af deres ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelse.

25 Rådet og Kommissionen har anført, at man ikke kan sammenligne nedskæringsprocenten, der finder anvendelse i henhold til artikel 3a, stk. 2, med den procent, der finder anvendelse på producenter, der leverede mælk i referenceåret. Referencemængderne for den sidstnævnte gruppe er nemlig beregnet på grundlag af deres faktiske leverancer i et kalenderår inden for perioden 1981-1983, dvs. relativt nye tal, mens de særlige referencemængder for den førstnævnte gruppe er baseret på mængden af de faktiske leverancer forud for forpligtelsen i henhold til forordning nr. 1078/77, dvs. tal, der ligger flere år tilbage.

26 Denne argumentation kan ikke begrunde den anfægtede forskel mellem procentsatserne. Det følger nemlig af en tabel, som Kommissionen har fremlagt under retsforhandlingen, at mælkeleverancerne både i Fællesskabet som helhed og i de enkelte bedrifter er steget uafbrudt mellem 1977, da forordning nr. 1078/77 trådte i kraft, og 1983, som var det sidste kalenderår, der kunne anvendes som referenceår.

27 Rådet og Kommissionen har ligeledes anført, at den pågældende gruppe producenter ikke kan tildeles særlige referencemængder på over 60% af de faktiske mælkeleverancer forud for ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden, idet formålet med ordningen om en tillægsafgift på mælk, som er at få de strukturelle overskud på markedet for mælk og mejeriprodukter under kontrol, ellers ikke kan tilgodeses. Kommissionen har i denne sammenhæng erklæret, at det ifølge dens overslag måtte forventes, at ansøgningerne om en særlig referencemængde fra producenter med en forpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77 ville omfatte en mængde på ca. 1 million t mælk. Da fællesskabslovgiver anså en supplerende mælkemængde på 600 000 t som den mængde, der maksimalt kunne produceres uden at bringe ordningens formål i fare, blev fællesskabsreserven forhøjet med denne mængde, uden at man derved ændrede andre producenters referencemængder.

28 Denne argumentation kan heller ikke begrunde den anfægtede lovgivning. Selv om en større forhøjelse af fællesskabsreserven ikke havde kunnet gennemføres uden konsekvenser for mælkemarkedets ligevægt, havde det dog været tilstrækkeligt at reducere de andre producenters referencemængder med en tilsvarende mængde for at kunne tildele højere særlige referencemængder til de producenter, som havde forpligtet sig i henhold til forordning nr. 1078/77.

29 Det følger heraf, at den anfægtede regel om 60% ligeledes indebærer en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af de pågældende producenters berettigede forventning om, at de havde påtaget sig forpligtelser af begrænset rækkevidde. Da den anfægtede bestemmelse herefter må erklæres ugyldig på grund af tilsidesættelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, findes der ikke grund til at behandle de øvrige argumenter vedrørende dens ugyldighed, som er blevet fremført under retsforhandlingen.

30 Det andet spørgsmål skal følgelig besvares med, at artikel 3a, stk. 2, i Rådets forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984, som ændret ved Rådets forordning nr. 764/89 af 20. marts 1989, er ugyldig, for så vidt den begrænser den i bestemmelsen omhandlede særlige referencemængde til 60% af den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som producenten har leveret eller solgt i de seneste tolv kalendermåneder inden indgivelsen af ansøgningen om ikke-markedsførings- eller omstillingspræmien.

Sagens omkostninger

31 De udgifter, der er afholdt af den irske regering, Rådet for De Europæiske Fællesskaber samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. 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 (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Finanzgericht München ved kendelse af 27. april 1989, for ret:

1) **Artikel 3a, stk. 1, første led, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989, er ugyldig, for så vidt den udelukker, at den særlige referencemængde i bestemmelsen tildeles producenter, hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode i overensstemmelse med en forpligtelse, der var indgået i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977, udløb før den 31. december 1983 henholdsvis den 30. september 1983.**

2) **Artikel 3a, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989, er ugyldig, for så vidt den begrænser den i bestemmelsen omhandlede særlige referencemængde til 60% af den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som producenten har leveret eller solgt i de seneste tolv kalendermåneder inden indgivelsen af ansøgningen om ikke-markedsførings- eller omstillingspræmien.**

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Slynn Grévisse Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. december 1990.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

J. C. Moitinho de Almeida
Formand for Femte Afdeling