RETSMØDERAPPORT
i sag C-189/89 *

I — Faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

1. *Den relevante fællesskabslovgivning*

a) Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstillingen af malkekvægsbesætninger (EFT L 131, s. 1), indførtes bl.a. en ordning med ikke-markedsføringspræmier, som efter ansøgningen skulle ydes enhver mælkeproducent, der forpligtede sig til hverken mod vederlag eller vederlagsfrit at levere mælk eller mejeriprodukter fra den pågældende bedrift i en periode på fem år (artiklerne 1 og 2).

b) Ved *Rådets forordning (EØF) nr. 856/84* af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10), indførtes en tillægsafgift, der opkræves for de leverede mælkemængder, som overstiger en referencemængde, der skal fastsættes. Ordningen er blevet gennemført i hver region på medlemsstaternes område efter en af følgende formler (artikel 1):

— Ifølge formel A skal afgiften erlægges af mælkeproducenterne for de mængder mælk, der er leveret til en opkøber, og som overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes (producentformel).

— Ifølge formel B skal afgiften erlægges af opkøbere af mælk eller andre mejeriprodukter (mejerier) for de mængder mælk, der leveres af producenter, og som overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes. Den opkøber, der skal erlægge afgiften, skal vælte denne over på de producenter, der har forhøjet deres leverancer, i forhold til de pågældende producenters andel i overskridelsen af opkøberens referencemængde (opkøberformel).

c) De almindelige regler for anvendelsen af tillægsafgiften er fastsat 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. Ved denne forordning fastsættes bl.a. referencemængden som omhandlet i forordning nr. 856/84, dvs. den mængde, som er undtaget fra tillægsafgiften. Denne er som hovedregel den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som producenten (formel A) har leveret eller som en opkøber (formel B) har indkøbt i kalenderåret 1981, forhøjet med 1% (artikel 2, stk. 1). Medlemsstaterne kan dog bestemme, at referencemængden på deres område er lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, der er leveret eller

* Processprog: tysk.

opkøbt i kalenderåret 1982 eller 1983, afpasset med en procentsats på en sådan måde, at garantimængden ikke overskrides (artikel 2, stk. 2).

Artiklerne 3, 3a, 4 og 4a, i forordning nr. 857/84, som ændret, giver medlemsstaterne mulighed for at tage hensyn til visse særlige forhold ved fastsættelsen af referencemængderne eller tildele særlige eller supplerende referencemængder. Denne sag drejer sig navnlig om artikel 3a, der blev indføjet ved Rådets forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989, og hvori bestemmes følgende:

»*Artikel 3a*

1. Den i artikel 12, litra c), tredje afsnit, omhandlede producent:

— hvis ikke-markedførings- eller omstillingsperiode i overensstemmelse med den forpligtelse, der er indgået i henhold til forordning (EØF) 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

— som ikke har fået tildelt en referencemængde på de betingelser, der er fastsat i henhold til artikel 5, stk. 4, litra b), og/eller artikel 9, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1546/88, og/eller hvor der er tale om, at præmien er blevet overdraget i henhold til artikel 2 i nærværende forordning,

tildeles midlertidigt efter ansøgning indgivet senest tre måneder fra den 29. marts 1989 en specifik referencemængde, på betingelse af at han:

a) ikke har bragt sin virksomhed til ophør som omhandlet i artikel 2, stk. 3 og 4, i forordning (EØF) nr. 1078/77 eller overdraget hele sin mælkebedrift inden udløbet af ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden

b) til støtte for sin ansøgning på en for den kompetente myndighed tilfredsstillende måde godtgør, at han er i stand til på sin bedrift at producere en mængde svarende til den ansøgte referencemængde

c) forpligter sig til at sælge mælk eller andre produkter direkte til forbrugeren og/eller levere mælk til en køber

d) forpligter sig til for så vidt angår den særlige referencemængde, ikke at anmode om at blive omfattet af noget program for ophør af referencemængder indtil udgangen af tillægsafgiftsordningen.

2. Den særlige referencemængde 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.

Såfremt producenten har opnået en referencemængde i henhold til artikel 3, nr. 1 og 2 og/eller artikel 4, stk. 1, litra b) og c), nedsættes den særlige referencemængde, der er nævnt i første afsnit i nærværende stk., med denne mængde.

Såfremt producenten har overdraget en del af sin bedrift i løbet af ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden,

— er overdragerens særlige referencemængde som fastsat ovenfor lig med 60% af den mængde, for hvilken han har bevaret retten til præmie

— er overtagerens særlige referencemængde som fastsat ovenfor lig med 60% af den mængde, for hvilken der er erhvervet ret til præmie.

3. Såfremt producenten senest to år fra den 29. marts 1989 på en for den kompetente myndighed tilfredsstillende måde kan godtgøre, at han faktisk har genoptaget direkte salg og/eller levering, og såfremt dette direkte salg og/eller levering i de sidste tolv måneder er lig med eller større end 80% af den foreløbige referencemængde, tildeles den særlige referencemængde endeligt. I modsat fald føres den foreløbige referencemængde tilbage til fællesskabsreserven i sin helhed. Størrelsen af det direkte salg og/eller de faktiske leveringer bestemmes på baggrund af udviklingen i produktionsrytmen i producentens bedrift, de sæsonbestemte forhold og enhver usædvanlig omstændighed.

4. ...«

d) I artikel 9, stk. 2, i Kommissionens *forordning (EØF) nr. 1546/88* af 3. juni 1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12) bestemmes følgende: »Hvis afgiftspligtige i forbindelse med formel A og B har indledt deres virksomhed efter referenceperiodens begyndelse, tildeler medlemsstaterne dem en referencemængde efter regler svarende til dem, der er omhandlet i artikel 5, stk. 4, litra b).«

2. *Hovedsagen*

Sagsøgeren i hovedsagen, Karl Spagl, driver en landbrugsbedrift, bestående af græsningsarealer med et nytteareal på 36 dagværk (eller ca. 12 tolv ha.). Da han overtog bedriften i 1976, havde den en besætning på tolv malkekøer og fem kalve.

Med henblik på modernisering af gården ansøgte Spagl den 23. december 1977 om

tildeling af en præmie for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter i en femårsperiode. I perioden 1. april 1978 til 31. marts 1983, hvor mælkeproduktionen var afbrudt, gennemførte han vedligeholdelsesarbejder på bygninger og maskiner. I august 1984 havde han tolv køer.

Ved udløbet af ikke-markedsføringsperioden ansøgte Spagl om tildeling af en referencemængde i henhold til ordningen om tillægsafgift på mælk. Ved skrivelse af 4. september 1984 fastsatte opkøberen en referencemængde på 0 under henvisning til bl.a., at der ikke var tale om et usædvanligt tilfælde som omhandlet i den relevante lovgivning. Med samme begrundelse har de kompetente myndigheder i en række afgørelser afvist at anerkende, at der foreligger en usædvanlig situation, eller at tildele Spagl en supplerende referencemængde.

Sagsøgte i hovedsagen, Hauptzollamt Rosenheim, afviste ved afgørelse af 4. april 1986 klagen over fastsættelsen af referencemængden med henvisning til, at der ikke forelå nogen attestation fra Landwirtschaftsstelle om, at der var tale om en usædvanlig situation. Den foreliggende sag er anlagt ved Finanzgericht München til prøvelse af denne afgørelse.

Finanzgericht München finder, at afgørelsen af sagen afhænger af, om fællesskabslovgivningen på området er gyldig. Finanzgericht har derfor besluttet at udsætte sagen og i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 at 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-markedførings- eller omstillingspræmien?«

I forelæggelseskendelsens grunde udtrykker den nationale ret tvivl om foreneligheden af artikel 3a i den ændrede forordning nr. 857/84 med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, lighedsgrundsætningen, ejendomsrettens ukrænkelighed og EØF-Traktatens bestemmelser om den fælles landbrugspolitik. På grund af fastsættelsen af den tidsmæssigt begrænsede ikke-markedsføringsperiode har bestemmelsen først og fremmest betydning for ejere af små og mellemstore landbrugsbedrifter, som — i modsætning til storlandmænd — på grund

af bedriftstørrelserne og deres vanskelige finansielle forhold ikke har kunnet købe det nødvendige malkekvæg til straks at genoptage leverancerne. Disse bedrifter er så belastede heraf, at afslaget på ansøgningen om en referencemængde udgør en alvorlig trussel for deres fremtid.

Den nationale ret udtrykker desuden tvivl om gyldigheden af den pågældende forordning i det omfang, den i henhold til artikel 3a i forordning nr. 857/84 beregnede særlige referencemængde fastsættes til 60% af den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som producenten har leveret i de seneste tolv kalendermåneder inden måneden for indgivelsen af ansøgningen om ikke-markedsføringspræmie.

3. *Retsforhandlingernes forløb*

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 30. maj 1989.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Spagl ved advokat U. Numberger, München, af den irske regering ved Chief State Solicitor L. J. Dockery som befuldmægtiget, af Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved ekspeditionssekretær A. Brautigam, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent D. Booss og K.-D. Borchardt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 95 ved beslutning af 14. marts 1990 henvist sagen til Femte Afdeling samt besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg

1. *Første spørgsmål*

Såvel Spagl som den irske regering mener, at den pågældende lovgivning er ugyldig. Derimod fastholder Rådet og Kommissionen, at lovgivningen er gyldig.

a) *Spagl* har anført, at der i henhold til artikel 3a, stk. 1, i den på grundlag af Domstolens praksis ændrede forordning nr. 857/84 kan tildeles en særlig referencemængde til producenter, som har påtaget sig en ikke-markedsføringsforpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77. Bestemmelsen udelukker imidlertid de landmænd, hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode udløb før den 31. december 1983. Dette betyder, at en landmand, hvis ikke-markedsføringsperiode f. eks. udløb den 1. december 1983, ikke får tildelt en referencemængde.

Spagl har anført, at fællesskabsinstitutionerne inden for rammerne af de formål, som fremgår af EØF-Traktatens artikel 39, skal foretage den afvejning, som nødvendiggøres af eventuelle modsigelser mellem disse formål, betragtet hver for sig. Efter sagsøgerens opfattelse har fællesskabsinstitutionerne ikke foretaget denne afvejning i denne sammenhæng. Det ses nemlig ikke, hvad der kan begrunde et forbud mod mælkeproduktion for landmænd, som efter udløbet af ikke-markedsføringsforpligtelsen i 1983 har påbegyndt opbygning af en besætning, men som på grund af opbygningsperioden ikke i året 1983 har kunnet producere mælk i samme omfang som forud for ikke-markedsføringsperioden.

For så vidt angår forbuddet mod forskelsbehandling, som for landbrugsområdet fremgår af EØF-Taktatens artikel 40, er der ifølge sagsøgeren ikke noget objektivt begrundet grundlag for den forskelsbehandling, som han er udsat for i forhold til den gruppe ikke-markedsføringsforpligtede, hvis ikke-markedsføringsforpligtelse ophørte ikke i løbet af året 1983, men ved udløbet af 1983.

Ifølge Spagl er det eneste mulige afgrænsningskriterium at betragte landmanden enten som mælkeproducent eller som ikke-mælkeproducent, dvs. at lade det være afgørende, om ordningen med en ikke-markedsføringspræmie har forhindret den pågældende i som mælkeproducent faktisk at levere mælk i en begrænset periode. Hvis man ikke tager hensyn til denne situation indebærer en producents frivillige begrænsede afkald på mælkeproduktion, at vedkommende definitivt udelukkes fra markedet for mejeriprodukter.

Spagl har dernæst anført, at den manglende hensyntagen til en situation, som den, han befinder sig i, er i strid med ejendomsretten, der er knæsat i fællesskabsretten som en grundlæggende rettighed, der hører til de almindelige retsgrundsætninger. I sagsøgerens tilfælde er der nemlig sket en tilsidesættelse af den ejendomsret, der er sikret i den tyske grundlov, da opkrævning af en afgift på 100% af den samlede mælkemængde, han leverer, tvinger ham til at opgive den mælkeproducerende bedrift og ødelægger hans levebrød. Ifølge Bundesverwaltungsgericht's retspraksis er mælkeproducenternes ejendomsret til bedriftsmidlerne beskyttelsesværdig; det er ikke foreneligt med en grundlovsrettighed, at en veldrevet bedrift, hvis start har nødvendiggjort store investeringer, bliver stoppet brat og uden overgangsordning ved en lov. Det er Spagl's opfattelse, at ejendomsretten er sikret i samme omfang i fællesskabsretten som i den tyske grundlov.

Endelig har Spagl anført, at den manglende hensyntagen til hans leverancer, før han påtog sig ikke-markedsføringsforpligtelsen, eller den mængde mælk, der dannede grundlaget for præmiebeløbet, i hans tilfælde indebærer en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som er en almindelig retsgrundsætning i en retsstat. Ikke-markedsføringspræmien er udtrykkelig begrænset til en femårsperiode, og det til præmien knyttede forbud mod at levere mælk gælder ligeledes kun i denne periode, hvorefter det må være muligt at genoptage mælkeproduktionen. Under disse omstændigheder burde der i fællesskabsretten være forudset en »blød overgangsord-

ning«, i hvert fald for de producenter, som ikke har markedsført mælk, og som ikke har kunnet genoptage mælkeleverancerne umiddelbart efter ikke-markedsføringsperioden.

b) Den *irske regering* har anført, at de producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode udløb før den 31. december 1983 hhv. før den 30. september 1983 med føje kunne forlade sig på, at når de havde påtaget sig en ikke-markedføringsforpligtelse, ville foranstaltningerne til kontrol med markedet blive truffet under hensyntagen til, at de ikke ville være i stand til umiddelbart at genoptage produktionen på det niveau, hvor de producerede før ikke-markedsføringsperioden. Bortset fra storlandmænd med en solid kapital er ingen i stand til at genoptage produktionen på et nævneværdigt niveau umiddelbart efter udløbet af ikke-markedsføringsperioden. Det forhold, at disse producenter ikke kan opnå en referencemængde på grundlag af deres produktion før ikke-markedsføringsperioden, indebærer altså, at deres berettigede forventning om, at ikke-markedsføringsordningens virkninger er begrænset til fem år, er blevet tilsidesat.

For så vidt angår lighedsgrundsætningen, har den irske regering anført, at sagsøgeren i hovedsagen befandt sig i samme situation som alle andre mælkeproducenter, der havde påtaget sig en ikke-markedsføringsforpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77, og hvis forpligtelser udløb henholdsvis den 31. december 1983, den 30. september 1983 eller senere. I henhold til artikel 3a i forordning nr. 857/84, som ændret, har de andre mælkeproducenter, hvis forpligtelser udløb efter den anvendelige dato i 1983 fået tildelt en frist på to år fra den 29. marts 1989 til at påvise, at de faktisk har genoptaget direkte salg og/eller levering, og at disse direkte salg og/eller leveringer i en periode på 12 måneder inden for fristen på to år er lig med eller større end 80% af den foreløbige referencemængde, som de har fået tildelt.

Dernæst viser det forhold, at Rådet har givet de mælkeproducenter, hvis ikke-markedsføringsperiode udløb efter enten den 31. december 1983 eller den 30. september 1983 en frist til at genoptage produktionen på et årligt niveau på 80% af deres foreløbige referencemængde, at deres situation er blevet vurderet således, at de har brug for tid til at træffe de nødvendige forberedelser i bedrifterne og til at indkøbe og/eller opdrætte malkekvæg for at kunne genoptage produktionen på et nævneværdigt niveau. Producenter i samme situation som sagsøgeren i hovedsagen har ikke fået denne samme frist til at træffe de nødvendige forberedelser til at genoptage mælkeproduktionen. Dette er i strid med det forbud mod forskelsbehandling af producenter, som fremgår af EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3.

En anden forskel mellem de producenter, der befinder sig i samme situation som sagsøgeren i hovedsagen, og de producenter, som i henhold til forordning nr. 764/89 har fået tildelt en frist på to år fra den 29. marts 1989, inden for hvilken de i løbet af en tolvmånedersperiode skal levere 80% af deres foreløbige referencemængde, er, at de sidstnævnte producenter på forhånd har kendskab til konsekvenser af, at de ikke inden for fristen når op på dette niveau, nemlig at

de mister referencemængden; derimod vidste de producenter, der befandt sig i samme situation som sagsøgeren i hovedsagen, ikke, hvilke konsekvenser det ville have ikke at genoptage mælkeleverancerne i større omfang, fordi forordning nr. 857/84 endnu ikke var udstedt.

Endvidere er det ifølge den irske regering i henhold til forordning nr. 764/89 udelukket at opnå en særlig referencemængde for alle de producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode udløb før den 30. september 1983 hhv. den 31. december 1983, uanset om der er tale om dage, uger, måneder, eller år før den pågældende dato. Det er imidlertid klart, at de producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode udløb nogle uger forud før den pågældende dato, kun har haft mulighed for at genoptage produktionen på et meget lavt niveau, mens de producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode udløb i 1982, har haft langt færre vanskeligheder med at iværksætte en produktion og således færre vanskeligheder med at opnå en referencemængde i 1983. Da disse forskellige grupper af producenter er blevet behandlet, som om de befandt sig i den samme situation, er der også her tale om en tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen.

Sammenfattende er den irske regering af den opfattelse, at forordning nr. 857/84 som ændret ved forordning nr. 764/89, er ugyldig i det omfang producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode i henhold til forordning nr. 1078/77 var udløbet før den 31. december 1983 eller den 30. september 1983, og som endnu ikke havde genoptaget produktionen i den valgte referenceperiode, eller som havde produceret en mindre mælkemængde end den særlige referencemængde som de ville have haft ret til, såfremt første led i artikel 3a, stk. 1, i den ændrede forordning nr. 857/84 havde fundet anvendelse, ikke tildeles en særlig referencemængde eller, for sidstnævnte gruppes vedkommende, ikke tildeles en særlig referencemængde, som sammen med deres allerede tildelte referencemængde giver dem en referencemængde, der svarer til den særlige referencemængde, som de ville have haft ret til i de ovennævnte tilfælde.

c) *Rådet* har anført, at der i henhold til artikel 3a i forordning nr. 857/84 med virkning fra den 29. marts 1989 kan tildeles en referencemængde til de producenter, hvis ikke markedsførings- eller omstillingsperiode udløb efter den 31. december 1983 hhv. den 30. september 1983, såfremt disse producenter opfylder visse kriterier, som viser, at de faktisk har haft til hensigt og reel mulighed for at genoptage mælkeproduktionen, samt ikke kunne få tildelt en referencemængde i henhold til artikel 2 i forordning nr. 857/84.

Producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode udløb før den 31. december 1983 hhv. den 30. september 1983, er derimod ikke omfattet af artikel 3a. Der er nemlig intet i den relevante lovgivning, som har forhindret dem i at genoptage mælkeproduktionen, allerede enten i referenceåret eller i det mindste før den 1. april 1984, dvs. før ikrafttrædelsen af tillægsafgiftsordningen. På samme måde er producenter, hvis ikke-markedsfø-

ringsperiode udløb efter den 31. december 1983, og som har fået tildelt en referencemængde på grundlag af en påbegyndt produktion efter referenceperiodens begyndelse, men før den 1. april 1984, ligeledes udelukket fra anvendelsesområdet for artikel 3a.

For så vidt angår den berettigede forventning hos de producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode udløb før den 31. december 1983 hhv. den 30. september 1983 er Rådet af den opfattelse, at disse landmænds situation ikke kan sammenlignes med situationen for de producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode først udløb efter den 31. december 1983. De sidstnævnte kunne nemlig ikke lovligt levere mælk i referenceåret, mens de førstnævnte lovligt kunne genoptage deres leverancer før skæringsdatoen; dette har de efter eget frit valg ikke gjort.

For så vidt angår sammenligningen med de producenter, hvis ikke -markedsføringsperiode udløb før den 31. december 1983, og som genoptog deres leverancer før denne dato, har Rådet anført, at den anvendte skæringsdato er berettiget på grund af tvingende hensyn til retssikkerheden og ordningens effektive virkning. Såfremt der ikke var fastsat en tidsmæssig begrænsning, kunne nye producenter nemlig påbegynde en mælkeproduktion og således ophæve virkningen af den produktionsnedsættelse, der er pålagt eksisterende mælkeproducenter. Det samme gør sig gældende, såfremt fristen for at genoptage produktionen er for lang. Det var således nødvendigt at sørge for, at principielt kun landmænd, der havde en produktion på det tidspunkt, da tillægsafgiftsordningen trådte i kraft, fik ret til en tildeling af referencemængde.

For så vidt angår beskyttelsen af ejendomsretten, har Rådet indledningsvis henvist til, at fællesskabslovgiver ifølge Domstolens praksis (dom af 27. juni 1989, Leukhardt, 113/88, Sml. s. 1991) har et vidt skøn for så vidt angår den fælles landbrugspolitik. I øvrigt kan brugen af fast ejendom i henhold til Domstolens praksis begrænses, såfremt begrænsningerne er nødvendige af hensyn til Fællesskabets almenvel, som er at undgå, at overskudsproduktionen på det pågældende marked stiger ved hjælp af ibrugtagning af ny produktionskapacitet.

For så vidt angår lighedsgrundsætningen, har Rådet fremhævet, at den forskelsbehandling af producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode udløb før skæringsdatoen, som sker på grundlag af den objektive omstændighed, om de har genoptaget mælkeleverancerne eller ikke før den 1. april 1984, ikke er diskriminerende. Den anfægtede situation er objektivt begrundet, idet en frist for genoptagelse af mælkeproduktionen nødvendigvis må fastsættes såvel af hensyn til retssikkerheden som med hensyn til den effektive virkning af tillægsafgiftsordningen.

Rådet har for så vidt angår klagepunktet om tilsidesættelse af den fælles landbrugspolitiks formål bestridt, at den her anvendte skæringsdato har tilgodeset de store bedrifter, hvor der foregår en intensiv produktion på grundlag af indkøbt foder, og skadet de små bedrifter, hvor produktionen foregår på traditionel vis med foder, produceret på bedriften. Alle de landmænd, som har genoptaget eller påbegyndt en mælkeproduktion, er behandlet på samme måde og på grundlag af den objektive omstændighed, om de har genoptaget eller påbegyndt produktionen før den 1. april 1984 eller efter.

Rådet har i øvrigt fremhævet, at landbrugspolitikkens formål ikke indebærer, at de små traditionelle bedrifter under alle omstændigheder skal opretholdes. Formålet er at sikre indkomsten i landbruget, og dette skal nemlig først og fremmest opnås gennem en forøgelse af landbrugets produktivitet ved at fremme rationalisering af landbrugsproduktionen og ved den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne [EØF-Traktatens artikel 39, stk. 1, litra a)].

Sammenfattende foreslår Rådet, at Domstolen besvarer de forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Gennemgangen af de stillede spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning nr. 857/84 som ændret ved Rådets forordning nr. 764/89.«

d) *Kommissionen* har anført, at hensigten med artikel 3a i forordning nr. 857/84 er at udfylde den lakune — påvist i Domstolens dom af 28. april 1988, Mulder (120/86, Sml. s. 2321) — i ordningen om tildeling af særlige referencemængder i de tilfælde, hvor producenterne ikke kunne levere mælk i den anvendte referenceperiode på grund af deres ikke-markedsføringsforpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77. Da den særlige bestemmelse skulle udfylde en lakune, angår den alene de producenter, hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode udløb efter den 31. december 1983 hhv. den 30. september 1983.

Derimod kunne ifølge Kommissionen de producenter, der ligeledes havde påtaget sig ikke at markedsføre mælk, men hvis ikke-markedsføringsperiode var udløbet før den 31. december 1983 hhv. den 30. september 1983, allerede ansøge om en referencemængde i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1546/88. Denne bestemmelse finder anvendelse på producenter, som ganske vist har genoptaget deres produktion efter den 1. januar 1983 (begyndelsen af det af Tyskland valgte referenceår), men dog før den 1. april 1984. I dette tilfælde beregnes referencemængden principielt på grundlag af de mængder solgt mælk, der er produceret i løbet af de sidste tolv måneder før den 1. april 1984, i givet fald justeret med en procentsats. For de producenter, der ikke har produceret mælk i tolv måneder, fastsætter medlemsstaterne en årlig salgsmængde på grundlag af deres faktiske salg og tildeler dem en referencemængde på dette grundlag. Det er tilstrækkeligt, at den pågældende producent har solgt mælk mindst en måned før den 1. april 1984.

Kommissionen har fremhævet, at denne bestemmelse netop skal tage hensyn til, at især små bedrifters genoptagelse af mælkeproduktionen ikke kan ske øjeblikkeligt, men kræver en vis tid. Overgangsperioden i lovgivningen kan således være indtil fjorten måneder (ikke-markedsføringsperioden udløber i januar 1983; mælkeproduktionen genoptages i marts 1984).

Tildelingen af en referencemængde i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1546/88 til producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode først var udløbet efter den 31. december 1983 hhv. den 30. septem-

ber 1983, var derimod ikke eller kun i et yderst begrænset tidsrum mulig. Kun de producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode udløb i januar eller februar 1984, og som kunne genoptage mælkeproduktionen allerede i marts 1984, havde ret til en referencemængde i henhold til artikel 9, stk. 2. For alle andre producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode først udløb i marts 1984 eller senere, eller hvis genoptagelse af mælkeproduktionen først var mulig efter den 1. april 1984, forelå der indtil udstedelsen af forordning nr. 764/89 ikke nogen fællesskabsbestemmelse, i henhold til hvilken de kunne tildeles en særlig referencemængde.

Ifølge Kommissionen fremgår det således af den globale sammenhæng, at de producenters situation og interesser, hvis ikke-markedsføringsperiode udløb før den 31. december 1983 hhv. den 30. september 1983, allerede er taget tilstrækkelig i betragtning i forordning nr. 1546/88, således at det var unødvendigt at lade dem være omfattet af forordning nr. 764/89.

Sammenfattende har Kommissionen foreslået, at Domstolen besvarer det første præjudicielle spørgsmål således:

»Gennemgangen af Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984, som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989, har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed, skønt producenter, hvis ikke-markedsføringsperiode i henhold til en forpligtelse, som de har påtaget sig i henhold til forordning (EØF) nr. 1078/77, udløb før den 31. december 1983 hhv. før den 30. september 1983, og som endnu ikke havde produceret mælk i den relevante referenceperiode, ikke kan få tildelt en særlig referencemængde i henhold til mælkekvoteordningen, jf. artikel 3a, stk. 1, første led.«

Andet spørgsmål

a) *Rådet* har anført, at begrænsningen af referencemængden til 60% af de berørtes referenceproduktion er forenelig med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og ejendomsretten samt lighedsgrundsætningen.

Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er nemlig ifølge den ovenfor nævnte Mulder-dom af 28. april 1988 kun tilsidesat, når de pågældende producenter fuldstændig og permanent udelukkes fra at få tildelt en referencemængde. Dernæst udelukker artikel 3a i forordning nr. 857/84 ikke i sig selv anvendelsen af andre bestemmelser i forordningen, som gør det muligt at tilpasse referencemængderne for de producenter, der befinder sig i en vanskelig situation. En producent, som har fået tildelt en referencemængde på 60% af referenceproduktionen i henhold til artikel 3a, f.eks. kan således få overført en uudnyttet referencemængde i henhold til artikel 4a. På samme måde beholder de producenter, som har fået tildelt en særlig eller en supplerende referencemængde i henhold til artiklerne 3 og 4 i forordning nr. 857/84, der er højere end 60% af deres referenceproduktion, denne højere mængde.

Ejendomsretten er respekteret, da den indførte begrænsning ikke påvirker selve kernen i dette begreb.

Endelig har Rådet anført, at den anfægtede begrænsning ikke er diskriminerende; for det første befinder de pågældende producenter sig i en objektivt forskellig situation for så vidt angår deres referenceproduktion i forhold til de producenter, som har leveret mælk i referenceåret (1982-1983); for det andet er den indførte begrænsning nødvendig af hensyn til den skrøbelige balance på markedet for mejeriprodukter. De berørte producenter indtager således en mellemstilling mellem producenter, som har leveret mælk i referenceåret, og producenter, som i givet fald kan omfattes af de fakultative artikler 3 og 4 i forordning nr. 857/84.

b) *Spagl*, den *irske regering* og *Kommissionen* har ikke udtalt sig om det andet spørgsmål.

III — Svar på spørgsmål fra Domstolen

1. *Rådet* har som svar på et spørgsmål fra Domstolen oplyst, at det ved fastsættelsen af de særlige referencemængder i artikel 3a i forordning nr. 857/84 har støttet sig på følgende forudgående overvejelser:

— Domstolen har i dommene af 28. april 1988, Mulder (120/86; Sml. s. 2321) og von Deetzen (170/86, Sml. s. 2355) anerkendt, at de pågældende producenter har ret til at få tildelt en referencemængde, der er fritaget for tillægsafgift.

— De pågældende producenter befinder sig ikke i en situation, der kan sammenlignes med situationen for de producenter, der har leveret mælk i løbet af referenceperioden (1981-1983), idet de ikke har kunnet levere mælk i denne periode på grund af deres ikke-markedsføringsforpligtelse ifølge forordning nr. 1078/77, hvorfor de ikke har medvirket til oparbejdning af medlemsstatens samlede garantimængde.

De praktiske konsekvenser af disse objektive forskelle i situationen for forskellige producentgrupper var følgende:

— For så vidt angår referenceproduktionen, måtte man for de pågældende producenters vedkommende henholde sig til den produktion, som var taget i betragtning i forbindelse med forordning nr. 1078/77 (produktionen i 1976 eller senere, afhængig af de konkrete tilfælde) og ikke (den manglende) produktion i 1983.

— Det var ikke muligt i givet fald at forhøje de pågældende producenters produktionskvoter i forhold til denne referenceproduktion på grundlag af en forhøjelse af den mængde, som de uden deres ikke-markedsføringsforpligtelse havde kunnet producere mellem forpligtelsens påbegyndelse og referenceåret (normalt 1983).

Under disse omstændigheder måtte fællesskabslovgiver på den ene side anerkende, at de pågældende producenter havde ret til at få tildelt en vis referencemængde, men på den anden side var lovgiver ikke forpligtet til at behandle disse producenter på samme måde som producenter, der havde leveret mælk i referenceperioden. Derfor havde Rådet fundet det nødvendigt at begrænse den særlige mængde, som skulle tildeles i henhold til forordning nr. 764/89, til 60% af den produktion, der var taget i betragtning i forbindelse med forordning nr. 1078/77.

På grund af det følsomme marked for mælk og mejeriprodukter var det ikke muligt at fastsætte produktionskvoterne for de pågældende producenter til 100% af den produktion, der var taget i betragtning i henhold til forordning nr. 1078/77. Kommissionens tjenestegrene havde nemlig anslået, at der sandsynligvis var behov for en mælkemængde på 1 million tons, hvis man i fuldt omfang ville tilfredsstille de producenter, som sandsynligvis efter afsigelsen af Domstolens domme ønskede at få tildelt en referencemængde. Fællesskabslovgiver anså denne mængde for at være for høj, fordi den kunne forstyrre den opnåede følsomme balance på markedet for mælk og mejeriprodukter. Under disse omstændigheder besluttede Rådet at begrænse den mængde, der kunne tildeles, til 600 000 tons, og følgelig begrænse de individuelle mængder, som de pågældende producenter kunne ansøge om, til 60% af deres referenceproduktion. Rådet har således handlet inden for grænserne af det vide skøn, som Domstolen har tillagt det på dette område.

2. *Kommissionen* har på Domstolens anmodning fremlagt statistiske oplysninger om udviklingen pr. bedrift i produktionsmængde og mælkeleverancer i Fællesskabet. Den har i øvrigt som svar på et spørgsmål fra Domstolen udtalt, at der i de fleste medlemsstater findes mere end én procentsats for de forskellige producentgrupper, hvis produktion var »normal«. Også på dette punkt har Kommissionen fremlagt mere detaljerede oplysninger.

M. Zuleeg
Refererende dommer