FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 9. december 1992 *

Hr. afdelingsformand,

De herrer dommere,

A — Indledning

1. Den anmodning om præjudiciel afgørelse fra College van Beroep voor het Bedrijfsleven (herefter benævnt »College«), som jeg i dag skal tage stilling til, vedrører visse aspekter af de fællesskabsretlige bestemmelser om mælkekvoter. De grundlæggende principper i denne ordning samt den foreliggende sags særlige aspekter er beskrevet i retsmøderapporten, således at jeg her kun skal redegøre for sagens fakta. Jeg skal komme tilbage til enkelte af de gældende bestemmelser i forbindelse med gennemgangen af de forskellige præjudicielle spørgsmål.

2. Sagsøgeren i hovedsagen (herefter benævnt »sagsøgeren«), der driver landbrug i Nederlandene, drev oprindeligt en af ham forpagtet landbrugsbedrift i Laag Zuthem. I forbindelse hermed overholdt han fra den 17. maj 1979 til den 17. maj 1984 en ikke-markedsføringsforpligtelse i henhold til forordning (EØF) nr. 1078/77 [1]. Efter udløbet af denne periode kunne han ikke opnå nogen referencemængde i henhold til artikel 2 i forordning (EØF) nr. 857/84 [2], netop fordi han på grund af ovennævnte forpligtelse ikke havde leveret mælk i 1983, som Nederlandene havde valgt som referenceår i medfør af denne bestemmelse.

3. Kort tid efter opstod der spørgsmålet, om den forpagtningsaftale, der var blevet indgået for nævnte landbrugsbedrift, og som udløb den 22. februar 1987, kunne forlænges ud over dette tidspunkt. Sagsøgerens ansøgning herom blev afslået af Kantongerecht, Zwolle (pachtkammer), ved afgørelse af 16. september 1985. Gerechtshof, Arnhem (pachtkammer), stadfæstede denne afgørelse den 7. februar 1986.

4. I det sidstnævnte år (1986) genoptog sagsøgeren mælkeproduktionen og fortsatte den indtil forpagtningsaftalens udløb den 22. februar 1987.

5. Siden 1988 har sagsøgeren sammen med sin svigersøn i form af en sammenslutning opdrættet malkekvæg på en anden

* Originalsprog: tysk.

1 — Rådets forordning af 17.5.1977 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger, EFT L 131, s. 1.

2 — Rådets forordning af 31.3.1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter, EFT L 90, s. 13.

landbrugsbedrift, der er beliggende i Giethem, hvor sammenslutningen producerede mælk i produktionsåret 1988/1989.

6. Efter at forordning (EØF) nr. 764/89 [3] havde indført bestemmelser om ydelse af »særlige« referencemængder til såkaldte SLOM [4]-landmænd, som ikke havde leveret mælk i løbet af referenceperioden på grundlag af forpligtelser i henhold til forordning nr. 1078/77, ansøgte sagsøgeren om tildeling af en sådan referencemængde.

7. Efter at sagsøgte i hovedsagen havde afvist denne ansøgning og efter resultatløs administrativ klage indbragte sagsøgeren sagen for College. Denne ret har ved kendelse af 7. marts 1991 forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af en bestemmelse (indeholdt i Kommissionens gennemførelsesforordning) vedrørende identiteten af den af ansøgeren drevne landbrugsbedrift, definitionen af begrebet »producent« i forordning nr. 857/84 med henblik på sammenslutninger af den art, som sagsøgeren tilhører som SLOMlandmand, samt vedrørende problemet, om en SLOM-landmand eller sammenslutning i et sådant tilfælde har ret til den særlige referencemængde.

8. Ved kendelse af 26. juni 1991 har College forelagt Domstolen et supplerende spørgsmål, nemlig vedrørende gyldigheden af artikel 3a, stk. 5, i forordning nr. 857/84, som affattet ved forordning nr. 764/89, der regulerer spørgsmålet om ophævelse eller betaling af tillægsafgift for de mængder, der er produceret inden for ordningens sjette anvendelsesperiode (dvs. før den 1.4.1989).

B — Stillingtagen

Det første spørgsmål

9. Den forelæggende rets første spørgsmål vedrører en bestemmelse, som Kommissionen har indsat [5] efter vedtagelsen af forordning nr. 764/89, som artikel 3a i forordning nr. 1546/88 [6] om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68, og som er kendt fra sagerne Maier [7] og O'Brien [8]. Jeg skal her endnu en gang citere de relevante bestemmelser i stk. 1, første

3 — Rådets forordning af 20.3.1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift for mælk og mejeriprodukter, EFT L 84, s. 2.

4 — Denne forkortelse betyder: Staking van de Levering van melk en zuivelprodukten en Omschakeling van het Melkveebestand (ophør med levering af mælk og mejeriprodukter og omstilling af malkekvægbestande).

5 — Nemlig ved forordning (EØF) nr. 1033/89 af 20.4.1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 1546/88 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68, EFT L 110, s. 27.

6 — Forordning af 3.6.1988, EFT L 139, s. 12.

7 — Dom af 9.7.1992 (sag C-236/90, Maier, Sml. I, s. 4483).

8 — Dom af 3.12.1992 (sag C-86/90, O'Brien, Sml. I, s. 6251).

afsnit, under fremhævelse af den omtvistede passus:

»Producenten indsender den i artikel 3a, stk 1, i forordning (EØF) nr. 857/84 omhandlede ansøgning til den kompetente myndighed, som medlemsstaten har udpeget, efter de af denne medlemsstat fastsatte bestemmelser, hvis producenten kan *bevise, at han endnu helt eller delvis leder den samme bedrift som på tidspunktet for den* i artikel 5, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1391/78 [9] *omhandlede godkendelse af ansøgningen om præmien.*«

10. Den nationale ret har forelagt følgende spørgsmål:

»Er artikel 3a i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88, som indsat ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1033/89 af 20. april 1989, når henses til betragtningerne til sidstnævnte forordning, i strid med trinhøjere fællesskabsret, herunder navnlig artikel 3a i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84, som indsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 764/89?«

11. *I.* Ved besvarelsen af dette spørgsmål skal det først undersøges, hvorledes denne bestemmelse skal fortolkes under hensyn til sagens omstændigheder, nærmere bestemt drejer det sig om at undersøge, om den ved en situation som den foreliggende er til hinder for tildeling af en særlig referencemængde. Denne undersøgelse er påkrævet, da de i forelæggelseskendelsen fremførte betænkeligheder med hensyn til gyldigheden af den nævnte bestemmelse — nemlig den forelæggende rets og sagsøgerens tvivl med hensyn til dens forenelighed med forordning nr. 857/84, samt sagsøgerens tvivl med hensyn til dens forenelighed med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning [10] — fremstår i et andet lys og endog ville blive genstandsløse under særlige omstændigheder, såfremt denne bestemmelse ikke var til hinder for tildeling af en særlig referencemængde.

12. Herved er jeg ligesom Kommissionen, og i modsætning til det, som den nederlandske regering har fremført under den mundtlige forhandling, af den opfattelse, at den omtvistede bestemmelse er til hinder for, at sagsøgeren (eller den sammenslutning, som han har stiftet sammen med sin svigersøn) tildeles en særlig referencemængde.

13. Der skal herved for det første henvises til dommen i O'Brien-sagen [11]. I denne dom har Domstolen udledt af den entydige ordlyd af den omtvistede bestemmelse, sammenholdt med artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/84, at den midlertidige tildeling af en særlig referencemængde afhænger af, at den pågældende producent endnu helt eller delvis leder den samme bedrift som på tidspunktet for godkendelsen af ansøgningen om præmien [12]. Domstolen fastslog i denne henseende, at en sådan producent kun kan gøre krav på en midlertidig særlig referen-

9 — EFT L 167, s. 45.

10 — Ifølge forelæggelseskendelsens ordlyd rejser sagsøgeren tvivl om forordning nr. 764/89's forenelighed med denne grundsætning. Der menes herved vel utvivlsomt artikel 3a i forordning nr. 1546/88, hvis gyldighed i første række er omhandlet i det første præjudicielle spørgsmål.

11 — Jf. fodnote 8.

12 — Jf. dommens præmis 12.

cemængde, såfremt han fortsat, i det mindste delvis, leder den bedrift, som var genstand for en forpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77. Derimod mister han denne ret, når han har opgivet driften af hele bedriften [13]. Domstolen henviste i denne henseende til tredje betragtning til forordning nr. 1033/89 [14], hvorefter

»ansøgningen... [om tildeling af en særlig referencemængde] kan kun stamme fra en producent, der i mindste delvis leder de samme produktionsenheder som dem, han ledede ved indgivelsen af ansøgningen om præmie for ikke-markedsføring af mælk eller for omstilling«.

14. Domstolen har i denne dom udtrykt sig i ganske generelle vendinger. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at der ikke kan vælges nogen anden løsning i et tilfælde som det foreliggende, hvor den pågældende producent ikke længere leder bedriften på grund af forpagtningsaftalens udløb. Det skal under alle omstændigheder understreges, at den omtvistede forskrift fremstår som et specifikt udtryk for princippet om tilknytning mellem referencemængden og jorden [15], hvorefter referencemængderne tilkommer producenten, dvs. under hensyn til definitionerne i artikel 12, litra c) og d), i forordning nr. 857/84, den person eller sammenslutning af personer, som driver bedriften på et bestemt tidspunkt [16]. Denne grundsætning gælder, således som Domstolen har udledt det af artikel 7, stk. 1 og stk. 4, i forordning nr. 857/84, som affattet ved forordning (EØF) nr. 590/85 [17] og artikel 5, nr. 3, første afsnit, i forordning (EØF) nr. 1371/84 [18], også i tilfælde af tilbageoverdragelse af bedriften efter udløbet af en forpagtningsaftale. Forpagteren mister referencemængden til fordel for bortforpagteren [19].

15. Hvad angår den omstændighed, at medlemsstaterne i henhold til artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84, som ændret, helt eller delvis kan tildele den fratrædende forpagter referencemængden, så skal jeg komme tilbage hertil i forbindelse med min gennemgang af den anfægtede bestemmelses gyldighed. Med hensyn til den her drøftede fortolkning er det alene af betydning, at fællesskabslovgiver ikke ville bringe denne undtagelse, men kun den ovennævnte regel, til anvendelse.

16. Artikel 3a i forordning nr. 1546/88 viser sig således i dette tilfælde at være en bekræftelse af princippet om tilknytning mellem mælkeproduktionen og jorden i det tilfælde, hvor forpagtningsaftaler udløber, selv om den foreliggende sag frembyder den særegenhed, at denne regel anvendes på tilbageoverdragelser, der har fundet sted

13 — Jf. foregående fodnote.

14 — Jf. dommens præmis 13.

15 — Det drejer sig om et udtryk, der i mellemtiden har fundet almindelig anvendelse: jf. sag C-341/89 (Ballmann, Sml. I, s. 25; retsmøderapporten, Sml. I, s. 29, højre spalte; generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse, Sml. I, s. 33, venstre spalte).

16 — Dom af 19.3.1992 (sag C-84/90, Dent, Sml. I, s. 2009, præmis 17).

17 — Rådets forordning af 26.2.1985 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter, EFT L 68, s. 1.

18 — Kommissionens forordning af 16.5.1984 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68, EFT L 132, s. 11.

19 — Dom af 13.7.1989 (sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 13, 14 og 15); dom af 10.1.1992 (sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 22).

mellem udløbet af perioden med ikke-markedsføring og vedtagelsen af forordning nr. 764/89, da den pågældende landmand endnu ikke rådede over en kvote.

17. Denne bestemmelse er derfor i det foreliggende tilfælde til hinder for tildeling af en særlig referencemængde, og en anden fortolkning synes ikke at være mulig.

18. *II.* På dette grundlag skal gyldigheden af nævnte bestemmelse undersøges. Jeg skal herved begrænse mig til at undersøge de virkninger, som den har med hensyn til nærværende sag. Det fremgår af en sammenligning med Maier-sagen, at bestemmelsen omfatter meget forskellige tilfælde, således at dens gyldighed skal undersøges særskilt med henblik på hvert enkelt af disse tilfælde.

19. *1.* Den forelæggende ret har for det første rejst tvivl om den omtvistede bestemmelses forenelighed med artikel 3a i forordning nr. 857/84. Ifølge den forelæggende ret kræver sidstnævnte bestemmelse kun, at den referencemængde, som der er indgivet ansøgning om, kan produceres af ansøgeren på dennes bedrift. Det forlanges dog ikke udtrykkeligt, at han skal fortsætte med at lede den bedrift, for hvilken der er blevet indgået en SLOM-aftale.

20. Da forordningerne nr. 857/84 og nr. 1546/88 har samme fællesskabsretlige rang, skal dette spørgsmål logisk set forstås således, at det skal undersøges, om Kommissionen har overskredet grænserne for sin beføjelse i henhold til artikel 5c, stk. 7, i grundforordning nr. 804/68, i henhold til hvilken forordning nr. 1546/88 er udstedt, for så vidt angår den her anfægtede bestemmelse.

21. Den ordning, som ifølge de netop anførte betragtninger i henhold til artikel 3a i forordning nr. 1546/88 finder anvendelse på denne sag, overskrider dog ikke disse grænser. Den begrænser sig tværtimod til at konkretisere de regler, der er fastsat i forordning nr. 857/84, navnlig artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, litra b), uden at tilsidesætte deres betydning. Det må nemlig fastslås, at Domstolen i O'Brien-dommen ikke kun har baseret sine konstateringer på artikel 3a i forordning nr. 1546/88, men at den tværtimod har udledt dem af denne bestemmelse og artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/84. Jeg mener, at dette er sket med rette. Under hensyn til det problem, som det generelle princip om tilknytning til jorden rejste på grund af den forsinkede vedtagelse af forordning nr. 764/89, kan artikel 3a, stk. 1, litra a) og b), i forordning nr. 857/84 ikke forstås således, at den udelukker en strikt anvendelse af dette princip på en fratrædende forpagter. Sidstnævnte bestemmelse forbød således ikke Kommissionen mere præcist at fastsætte, at den i denne bestemmelses litra b) omhandlede bedrift skulle være den samme som den i litra a) omhandlede, hvilken løsning i øvrigt hverken er i strid med bestemmelsens opbygning eller ordlyd.

22. 2. Sagsøgerens argumenter, således som de er gengivet i den første forelæggelseskendelse fra den nationale ret [20], foranlediger mig i øvrigt til at undersøge den anfægtede bestemmelses forenelighed med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

20 — Jf. ovenfor afsnit 11 og 10.

23. Ifølge dommene i Mulder- [21] og Von Deetzen- [22] sagerne ville det ikke være foreneligt med dette princip, såfremt sagsøgeren netop blev underkastet restriktioner, der berørte ham i særlig grad, fordi han har gjort brug af den i fællesskabsreglerne foreskrevne mulighed for at indstille markedsføringen af mælk mod udbetaling af en præmie [23].

24. Sagsøgeren har i sagen for den nationale ret, men også for Domstolen, gjort gældende, at såfremt han ved forpagtningsaftalens udløb havde rådet over en mælkekvote, ville denne aftale være blevet forlænget, eller at der ville være blevet indgået en aftale mellem ham og bortforpagteren om deling af kvoten [24]. Vedrørende den første af disse to muligheder har sagsøgeren under den mundtlige forhandling anført, at forpagtningsaftalen »højst sandsynligt« ville være blevet forlænget, såfremt han siden 1985 havde rådet over en mælkekvote. Vedrørende muligheden for at beholde mælkekvoten (i det mindste delvis) trods tilbageoverdragelse af den forpagtede bedrift, har han under den skriftlige forhandling gjort gældende, at han bestemt ville have haft mulighed for at overføre kvoten til sin nye bedrift [25]. På grund af de i denne henseende anvendelige nederlandske retsforskrifter har han henvist til artikel 19 i Beschikking Superheffing af 1988 [26], hvorefter forpagteren efter forpagtningsaftalens udløb har mulighed for efter aftale med bortforpagteren at beholde referencemængden. Dette er navnlig tilfældet, når forpagteren, som i denne sag, ikke har til hensigt at opdrætte malkekvæg på den pågældende bedrift [27].

25. Sagsøgerens to betragtninger skal gennemgås særskilt. De indebærer begge en sammenligning mellem på den ene side sagsøgerens faktiske situation og på den anden side den situation, som han ville have befundet sig i, såfremt han allerede i 1987 havde rådet over en mælkekvote.

26. Jeg behøver ikke at opholde mig længe ved argumentet vedrørende en eventuel forlængelse af forpagtningsaftalen. Selv om det antages, at sagsøgeren, således som han hævder, ville have kunnet opnå en sådan forlængelse, såfremt han havde rådet over en sådan kvote, kan det ikke på grundlag af denne omstændighed fastslås, at den anfægtede bestemmelse er ugyldig. Den gør det nemlig ikke muligt at fastslå, om kriteriet i denne bestemmelse med hensyn til tildeling af en særlig referencemængde i sig selv kan kritiseres. Den henviser snarere til en i fortiden opstået ulempe på grund af fællesskabslovgivers passive holdning. På grund af den omstændighed, at der i 1987 ikke gjaldt nogen kvoteordning for SLOM-landmænd, har sagsøgeren ifølge sine egne anbringender mistet sin tidligere bedrift, hvilket førte til, at han ikke opfyldte det omtvistede kriterium. Sagsøgerens specifikke ulempe i forhold til landmænd, der ikke havde gjort brug af forordning nr. 1078/77, skyldtes ifølge dette anbringende ikke det omtvistede kriterium, men manglerne ved den i 1987 gældende kvoteordning. Man vil højst kunne nå til en anden bedømmelse, såfremt man råder over holdepunkter for, at de i medlemsstaterne konstaterede lakuner systematisk — således som sagsøgeren har hævdet for sit eget

21 — Dom af 28.4.1988 (sag 120/86, Mulder, Sml. s. 2321).

22 — Dom af samme dato (sag 170/86, Von Deetzen, Sml. s. 2355).

23 — Jf. f.eks. dommen i Mulder-sagen, præmis 14.

24 — Side 5 i den første forelæggelseskendelse samt punkt 33 i slutningen af sagsøgerens skriftlige indlæg.

25 — Punkt 36 i sagsøgerens skriftlige indlæg.

26 — Staatscourant 1988, nr. 64 af 31.9.1988.

27 — Punkt 23 i sagsøgerens skriftlige indlæg.

tilfælde — har haft virkninger på afgørelser om forlængelse af de pågældende forpagtningsaftaler. Der foreligger imidlertid ikke sådanne holdepunkter.

27. Jeg skal herefter tage stilling til anbringendet om muligheden af at beholde mælkekvoten (i hvert fald delvis), selv om den pågældende ikke længere leder bedriften. Dette argument viser faktisk et problem med hensyn til den omtvistede bestemmelses gyldighed. Burde fællesskabslovgiver ikke for at undgå en særlig ulempe for SLOM-landmænd med henblik på forpagtningsaftaler, der udløb mellem udløbet af perioden med ikke-markedsføring og vedtagelsen af forordning nr. 764/89 have givet medlemsstaterne en tilsvarende beføjelse som i henhold til artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84?

28. Sammenligningen af situationen for fratrædende forpagtere i begge grupper af landmænd (landmænd, der ikke har gjort brug af forordning nr. 1078/77, på den ene side, og SLOM-landmænd, på den anden side) fører i princippet til at besvare dette spørgsmål bekræftende. Generaladvokat Jacobs har ganske vist med hensyn til artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84, som ændret, med rette fremhævet, at medlemsstaterne ikke er forpligtet til at gøre brug af en sådan bemyndigelse [28]. Det må imidlertid fastslås, at den omtvistede bestemmelse selv udelukker muligheden af en ordning, der er gunstigere for den fratrædende forpagter end det princip om tilknytning til jorden, som er konkretiseret i den anfægtede bestemmelse.

29. I denne sammenhæng skal der dog foretages en gennemgang af to mulige indsigelser.

30. En første indsigelse kan rejses i det tilfælde, hvor indføjelsen af en klausul, der bemyndiger medlemsstaterne til at vedtage afvigende ordninger, kan støde mod uoverstigelige hindringer. Jeg mener imidlertid ikke, at der foreligger sådanne hindringer.

31. Det må herved for det første fastslås, at det uden tvivl er vanskeligt for medlemsstaterne under hensyn til den forsinkede vedtagelse af ordningen for SLOM-landmænd at fastsætte og anvende objektive kriterier, hvorefter den fratrædende forpagter har krav på kvoten. Det fremgår hverken af sagens akter eller af andre momenter, at et sådant skridt er absolut umuligt.

32. I det foreliggende tilfælde synes der ikke at foreligge nogen beskyttelsesværdig interesse hos tredjemand, som kan være til hinder for en sådan ordning. Jeg ser navnlig ingen retlige holdepunkter for, at en forpagter, der befinder sig i en situation som den foreliggende, skulle have krav på at blive forskånet for ulemper, som en sådan ordning ville kunne have for ham.

33. Den anden indsigelse vedrører de grænser, der gælder for beskyttelsen af den

28 — Forslag til afgørelse af 4.7.1991 (sag C-121/90, Posthumus, Sml. I, s. 5833, på s. 5844, afsnit 21).

berettigede forventning efter dommene i Mulder- og Von Deetzen-sagerne. I dommen i Von Deetzen II [29]-sagen har Domstolen defineret disse grænser således, at

»selv om [SLOM-landmænd] med føje kan forvente at kunne genoptage markedsføringen af mælk efter udløbet af deres ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode og udøve denne virksomhed under ikke-diskriminerende betingelser i forhold til andre mælkeproducenter, kan de dog ikke forvente, at en fælles markedsordning vil give dem en økonomisk fordel, som ikke hidrører fra deres erhvervsmæssige virksomhed«.

34. Domstolen fastslog endvidere:

»Disse producenter kan derfor ikke med føje forvente handelsmæssigt at kunne udnytte en fordel, såsom tildelingen af en referencemængde i henhold til tillægsafgiftsordningen, når denne fordel netop var blevet indrømmet dem, for at de kan genoptage deres erhvervsmæssige virksomhed.«

35. Domstolen har også anvendt disse betragtninger i dommen i sagen Maier, hvori en SLOM-landmand på et tidspunkt mellem udløbet af omstillingsperioden og vedtagelsen af forordning nr. 764/89 havde bortforpagtet sin bedrift til en tredjemand for tyve år [30]. I sager af den foreliggende art, hvor princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ville føre til, at SLOM-landmanden (eller en tredjemand, der er hans retssuccessor) beholder kravet på den særlige referencemængde, kan disse betragtninger imidlertid ikke anvendes, da de går ud fra forudsætningen om, at den særlige referencemængde efter tildelingen skal overdrages til en tredjemand. I øvrigt kan en sådan handel med præmier, der er ulovlig efter kvoteordningen, kun opstå ved en forpagters fratræden, hvis forpagteren og bortforpagteren uden hensyn til objektive kriterier enes om opretholdelse af kvoten. Bemyndigelsen i henhold til artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84, som ændret, har imidlertid, således som det fremgår af dens ordlyd, netop til formål at gøre det muligt for medlemsstaterne under hensyn til de på deres område gældende faktiske og retlige — navnlig forpagtningsretlige — forhold at opstille objektive kriterier, hvorefter det kan bedømmes, om og i hvilket omfang den fratrædende forpagter beholder kvoten.

36. Under hensyn til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kunne Kommissionen således kun konkretisere artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/84 gennem den i artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 1546/88 fastsatte regel, for så vidt som den afsvækkede sidstnævnte regel ved en undtagelse svarende til den i artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84 indeholdte.

29 — Dom af 22.10.1991 (sag C-44/89, Von Deetzen, Sml. I, s. 5119, præmis 21).

30 — Jf. dommens præmis 21 og 22.

37. Den således fastslåede tilsidesættelse af dette princip begrænses dog i sin rækkevidde af grænserne for beskyttelsen af den berettigede forventning. Der skal herved henvises til den anden betragtning til forordning nr. 764/89, der rammende bringer til udtryk, at en landmand på grundlag af denne beskyttelse kun kan gøre krav på tildeling af en kvote, såfremt han agter og faktisk kan genoptage mælkeproduktionen.

38. Hvad angår den første af disse betingelser, så er den ikke opfyldt, således som det fremgår af dommen i Maier-sagen [31], når det fremgår af de mellem udløbet af ikke-markedsføringsperioden og vedtagelsen af forordning nr. 764/89 indtrådte omstændigheder, at landmanden endelig har indstillet produktionen. Denne begrænsning af den berettigede forventning kan foranledige Kommissionen til at gøre tildelingen af en særlig referencemængde afhængig af tilsvarende betingelser.

39. Med hensyn til kravet om muligheden af at genoptage mælkeproduktionen kræver artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, litra a), i forordning nr. 857/84, at ansøgeren leder en egnet bedrift. Den anfægtede bestemmelse kan derfor ikke, således som det fremgår af Maier-sagen, anfægtes, for så vidt som den generelt bekræfter kravet om ledelse af en egnet bedrift.

40. Jeg tillader mig til afslutning at sige et ord om art og måde for udøvelsen af den bemyndigelse, der skal tildeles medlemsstaterne. Da medlemsstaterne herved skal anvende fællesskabsretten, skal de bl.a. overholde dens almindelige principper [32]. Disse principper omfatter princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt den almindelige lighedsgrundsætning, der særlig er kommet til udtryk i EØFtraktatens artikel 40, stk. 3. Under hensyn til disse principper skal medlemsstaterne ved udøvelsen af den nævnte bemyndigelse tage hensyn til, om og i hvilket omfang de har anvendt artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 590/85.

41. Sammenfattende skal jeg foreslå, at College's første spørgsmål besvares således:

Artikel 3a i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88, som indsat ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1033/89, er ugyldig, for så vidt som den ikke bemyndiger medlemsstaterne til at tildele en producent den særlige referencemængde med henblik på produktion i en af ham drevet bedrift, som ikke er den bedrift, som han (eller den landmand, som har opfyldt forpligtelsen i Rådets forordning nr. 1078/77, og hvorfra producenten afleder sin ret) på tidspunktet for efterkommelsen af hans ansøgning om præmie i henhold til artikel 5,

31 — Jf. præmis 22.

32 — Jf. om grundrettighederne dommen i sagen Wachauf, a.st., præmis 19.

stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 1391/78 endnu ikke havde drevet, når

— den oprindeligt drevne bedrift efter opfyldelse af forpligtelserne i forordning nr. 1078/77 måtte tilbageoverdrages til bortforpagteren, fordi forpagtningsaftalen udløb, og forpagteren ikke havde krav på forlængelse af aftalen på tilsvarende vilkår,

— producenten (eller den landmand, hvorfra han afleder sin ret) ikke endelig har indstillet mælkeproduktionen før vedtagelsen af forordning nr. 764/89, og

— den ved ansøgningens indgivelse drevne bedrift opfylder betingelserne i artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, litra b), i forordning nr. 857/84.

Det andet og tredje spørgsmål

42. *I.* Det første spørgsmål vedrørte kernen i problemet om bestemmelsen af den landbrugsbedrift, der kan give anledning til tildeling af en særlig referencemængde. Det andet og tredje spørgsmål vedrører derimod visse forudsætninger, som ansøgeren skal opfylde. Nærmere bestemt drejer det sig om hans egenskab af SLOM-landmand eller hans forhold til denne på den ene side samt hans forhold til den begunstigede bedrift på den anden side.

43. Hvad angår det førstnævnte aspekt fremgår det af den indledende formulering af artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/84, sammenholdt med bestemmelsens første led, at ansøgeren i princippet skal have opfyldt en forpligtelse til ikke-markedsføring eller omstilling.

44. Hvad angår det andet aspekt skal ansøgeren ifølge den indledende formulering være »den i [forordningens] artikel 12, litra c), tredje afsnit, omhandlede producent«. Sidstnævnte forskrift bestemmer følgende:

»Med henblik på anvendelsen af artikel 3a betragtes som producent en landmand, fysisk eller juridisk person eller sammenslutning af fysiske eller juridiske personer, hvis bedrift ligger på Fællesskabets geografiske område.«

45. College's følgende spørgsmål vedrører disse to aspekter:

Skal artikel 3a , sammenholdt med artikel 12, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 fortolkes således, at den omstændighed, at SLOM-aftalen er indgået af en person, som imidlertid på tidspunktet for ansøgningen om en referencemængde i henhold til artikel 3a drev en bedrift i forening med en eller flere andre personer, ikke er til hinder for, at en person eller en gruppe af personer kan anses for producent, på hvem både bestemmelsen i artikel 3a, stk. 1, første og andet led, og bestemmelsen i litra a) finder anvendelse?

Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende, skal den, der har indgået SLOMaftalen, eller den gruppe af personer, der på tidspunktet for den i spørgsmål 2 nævnte ansøgning leder bedriften, anses for at være den, der er berettiget til en referencemængde i henhold til artikel 3a? [33]

46. *II.* Med henblik på besvarelsen af disse spørgsmål skal det først fastslås, at begrebet producent i artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84, som der henvises til i indledningen til forordningens artikel 3a, stk. 1, kendetegner et bestemt forhold mellem ansøgeren og den pågældende bedrift. Han har kun den krævede status som producent, såfremt han leder denne bedrift. Spørgsmålet om, hvorvidt ansøgeren skal have opfyldt en forpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77, eller om han kan basere sit krav på tildeling af en særlig referencemængde på rettigheder hos en landmand, som har opfyldt en sådan forpligtelse, vedrører — modsat den opfattelse, som College udtrykker i sit andet spørgsmål — en forudsætning med hensyn til artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/84, der ikke må forveksles med ansøgerens egenskab af producent, som er omhandlet i det tredje spørgsmål.

47. *III. 1.* På dette grundlag skal jeg først undersøge det problem, der rejses med det andet spørgsmål, nemlig om artikel 3a, stk. 1, er til hinder for tildeling af en særlig referencemængde, når SLOM-landmanden ikke alene, men i fællesskab med en eller flere andre personer driver bedriften i form af en sammenslutning. I denne henseende fremgår det af sagens omstændigheder, at stiftelsen af sammenslutningen skulle forberede overdragelsen til bedriftens fremtidige arving. Det forekommer derfor logisk at besvare spørgsmålet på grundlag af dommen i Rauh-sagen [34].

48. I det tilfælde, der lå til grund for den nævnte dom, havde sagsøgeren på grundlag af en aftale med sine forældre — der forinden havde påtaget sig en ikke-markedsføringsforpligtelse — om overdragelse til brug overtaget bedriften som fremtidig gårdarving efter udløbet af ikke-markedsføringsperioden. Hans ansøgning om tildeling af en særlig referencemængde blev afslået med den begrundelse, at han først havde overtaget bedriften på det nævnte tidspunkt og derfor ikke kunne støtte nogen ret på bestemmelsen. Domstolen fastslog i denne henseende (dommens præmis 18 og 19):

»En producent, der, som i det af den forelæggende ret beskrevne tilfælde på grundlag af fællesskabsbestemmelser, der var i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, var afskåret fra at få tildelt en referencemængde efter udløbet af den i henhold til forordning nr. 1078/77 indgåede forpligtelse, [kunne] følgelig ikke ... overdrage retten til at få tildelt en referencemængde til sin arving eller sin successor i henhold til en overdragelse, der kan sidestilles med arv. En sådan producent

33 — Ifølge College's oplysning drejer det sig om artikel 3a i forordning nr. 857/84.

34 — Dom af 21.3.1991 (sag C-314/89, Rauh, Sml. I, s. 1647).

er således blevet pålagt restriktioner, som specielt berørte ham, netop fordi han havde påtaget sig ikke-markedsføringsforpligtelsen.

Disse restriktioner ville imidlertid blive opretholdt, såfremt artikel 3a i forordning nr. 857/84 blev fortolket således, at den ikke åbnede mulighed for, at arvingen eller successoren på linje med producenten selv kan få tildelt en særlig referencemængde på de i bestemmelsen opstillede betingelser.«

49. Kommissionens indsigelse om, at den oprindelige producent ikke inden overdragelsen af bedriften havde indgivet ansøgning om tildeling af en særlig referencemængde, tiltrådte Domstolen ikke,

»eftersom det ikke kan lægges en producent til last, at han ikke har indgivet ansøgning om tildeling af en referencemængde, som han efter de på daværende tidspunkt gældende fællesskabsbestemmelser ikke havde ret til« [35].

50. Domstolen fastslog, at den heraf følgende uforenelighed af artikel 3a i forordning nr. 857/84 med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan undgås, såfremt bestemmelsen fortolkes således,

»at de omhandlede 'producenter' ud over indehavere af landbrugsvirksomheder, der selv har påtaget sig en forpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77, også omfatter dem, som efter udløbet af den af indehaveren indgåede forpligtelse har overtaget bedriften ved arv eller på lignende måde« [36].

51. Domstolen fastslog derfor, at den nævnte artikel 3a

»på de betingelser, som den fastsætter, tillader, at der tildeles en særlig referencemængde til en producent, som har overtaget en bedrift ved arv eller på lignende måde efter udløbet af en ikke-markedsføringsforpligtelse, som overdrageren havde påtaget sig i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977« [37].

52. I en senere dom — Von Deetzen II [38] — har Domstolen nærmere uddybet begrebet overdragelse, der kan sidestilles med arv, ganske vist i forhold til et tilfælde, hvor der var tale om overdragelse af en særlig referencemængde, der allerede var blevet tildelt i henhold til artikel 7a, stk. 1, i forordning nr. 1546/88 (som affattet ved forordning nr. 1033/89).

35 — Dommens præmis 21.

36 — Dommens præmis 23.

37 — Dommens præmis 25 og domskonklusionen.

38 — Dom af 22.10.1991 (sag C-44/89, Von Deetzen, Sml. I, s. 5119).

53. Domstolen fastslog (dommens præmis 38 og 39):

»Begrebet 'på anden måde, der kan sidestilles med arv' skal fortolkes således, at det — uafhængigt af den retlige udformning — omfatter enhver overdragelse, der medfører virkninger, der kan sammenlignes med virkningerne af en overgang ved arv. Begrebet omfatter derfor navnlig dispositioner mellem en producent og hans formodede arving vedrørende den pågældende bedrift, såfremt den pågældende disposition er udformet på en sådan måde, at den ifølge sit formål og indhold i første række tager sigte på, at den formodede arving kan fortsætte med at drive bedriften, og ikke på, at arveladeren realiserer bedriftens handelsværdi.

Det følger heraf, at såvel indskydelse af bedriften i et interessentskab, hvori indehaveren af den særlige referencemængde er deltager, som det forhold i tysk ret, at sidstnævntes interessentskabsandel tilfalder de øvrige deltagere, såfremt han afgår ved døden eller i øvrigt træder ud af selskabet, samt at bedriften bortforpagtes til den formodede arving efter indehaveren af den særlige referencemængde, kan være omfattet af definitionen på 'på anden måde, der kan sidestilles med arv', såfremt betingelserne i den aftale, der ligger til grund for den pågældende retshandel, er udfærdiget på en sådan måde, at den formodede arving stilles bedre end en erhvervsdrivende, der overtager en tilsvarende bedrift på markedsvilkår.«

54. Domstolen udtalte, at det tilkommer den nationale retsinstans at foretage de konstateringer, som forekommer nødvendige i denne henseende [39].

55. Denne dom viser klart med henblik på den foreliggende sag, at overdragelse på anden måde, der kan sidestilles med arv, også kan finde sted på den måde, at den begunstigede ikke, som i Rauh-sagen, bliver producent, men derimod sammen med den potentielle arvelader stifter et selskab (en sammenslutning af fysiske personer eller en juridisk person), der har status som producent.

56. For at afgøre det foreliggende tilfælde på grundlag af dommen i Rauh-sagen, suppleret med dommen i Von Deetzen-sagen, må der endvidere foretages en undersøgelse af de virkninger, der er forbundet med forskellene mellem den foreliggende sag og den førstnævnte dom.

57. Den første forskel består i, at bedriften i Rauh-sagen (ligesom i Von Deetzen II-sagen) var den potentielle arveladers ejendom, mens der ikke i den foreliggende sag er holdepunkter for, at sagsøgeren er ejer af bedriften, som ifølge den første forelæggelseskendelse blev »forpagtet« af »sammenslutningen«. Jeg mener dog, at man ikke i et sådant tilfælde på forhånd kan udelukke eksistensen af overdragelse på en måde, der kan sidestilles med arv. Genstanden for overdragelsen kan være den ved forpagtningsaftalen hjemlede mulighed for at udnytte bedriften. Hvorvidt forholdet i praksis kan bedømmes således afhænger af

39 — Dommens præmis 40.

omstændighederne, nemlig indholdet af forpagtningsaftalen og udformningen af forholdet mellem selskabsdeltagerne. Det tilkommer den nationale ret at foretage de nødvendige konstateringer i denne henseende.58. Svaret på det præjudicielle spørgsmål kan derfor på dette punkt begrænses til en henvisning til kravet om overdragelse på en måde, der kan sidestilles med arv.

59. Der kan fastslås to andre forskelle mellem den foreliggende sag og Rauh-sagen; begge vedrører de særegenheder, der foranledigede den nationale ret til at forelægge det første spørgsmål. Den første består i, at den bedrift, der i givet fald var genstand for en overdragelse, der kan sidestilles med arv, er en anden end den bedrift, i hvilken forpligtelsen i henhold til forordning nr. 1078/77 blev opfyldt. Den anden, som er snævert forbundet med den første, består i den omstændighed, at udnyttelsen af bedriften fandt sted samtidig eller kort efter indgåelsen af de aftaler, der kunne begrunde overdragelsen på en måde, der kan sidestilles med arv. Det er ubestridt, at sagsøgeren på intet tidspunkt har drevet bedriften i Giethem alene.

60. Hvad angår det første punkt fremgår det af svaret på College's første spørgsmål, at sagsøgeren eventuelt (alt efter om og hvorledes Nederlandene gør brug af den bemyndigelse, der skal tildeles) havde krav på kreditering af en særlig referencemængde med henblik på ledelse af en anden bedrift end SLOM-bedriften, såfremt han ville drive den pågældende bedrift alene. Den producent, som leder samme bedrift i henhold til en overdragelse, der kan sidestilles med arv, må i så fald ifølge Rauh-dommen ikke stilles ringere. Denne vurdering ændres ifølge min opfattelse ikke — og hermed er vi kommet til det andet punkt — såfremt SLOMlandmanden på intet tidspunkt har ledet bedriften alene, men derimod umiddelbart har overtaget bedriften fra producenten i henhold til en overdragelse, der kan sidestilles med arv. Jeg ser ingen objektiv grund til at sondre mellem disse to tilfælde.

61. 2. Da det andet spørgsmål således bør besvares med, at artikel 3a i forordning nr. 857/84 ikke er til hinder for tildeling af en særlig referencemængde under de nævnte betingelser, når SLOM-landmanden leder bedriften sammen med en eller flere andre personer, skal der også foretages en gennemgang af det tredje spørgsmål.

62. Hvad angår det problem, som rejses med dette spørgsmål, nemlig om hvem af de potentielle adressater — SLOM-landmanden, sammenslutningen som sådan eller dens medlemmer i forening — der har krav på den særlige referencemængde, skal der henvises til ordlyden af artikel 3a, stk. 1, sammenholdt med artikel 12, litra c), tredje afsnit, i forordning nr. 857/84 (også sidstnævnte bestemmelse som affattet ved forordning nr. 764/89). Ifølge disse bestemmelser tilkommer retten til tildeling af en særlig referencemængde »producenten«, dvs. den »landmand«, således som det udtrykkes i sidstnævnte bestemmelse. På dette grundlag, og under hensyn til definitionen af begrebet »bedrift« i artikel 12, litra d), i forordning nr. 857/84, har Domstolen i

Maier-sagen defineret begrebet producent efter artikel 3a i forordning nr. 1546/88, der uden tvivl stemmer overens med begrebet i forordning nr. 857/84. Domstolen har anført, at dette begreb

»kun omfatter en landmand, der med henblik på mælkeproduktion leder en helhed af produktionsenheder på eget ansvar« [40].

63. Da sagsøgeren under hensyn til denne definition ikke kan betegnes som producent — under alle omstændigheder ikke som enkeltperson — er det udelukket, at der tilkommer ham en særlig referencemængde i denne henseende [41]. I øvrigt afhænger besvarelsen af det forelagte spørgsmål af den retlige art af den af de to landmænd stiftede »sammenslutning« og af hvem der faktisk leder bedriften. Såfremt denne sammenslutning er en juridisk person, og den som sådan leder bedriften, tilkommer der den en særlig referencemængde. Er der derimod tale om en sammenslutning, der ikke er en juridisk person, og driver de to landmænd bedriften i fællesskab inden for rammerne af denne sammenslutning, tilkommer der dem dog også en referencemængde i fællesskab, dog som sammenslutning, der anses for producent i medfør af forordning nr. 857/84 [42]. Også i denne henseende tilkommer det den nationale ret at foretage de nødvendige konstateringer.

64. *IV.* Sammenfattende skal jeg derfor foreslå, at det andet og det tredje spørgsmål besvares under ét under hensyn til deres konneksitet. Herved anser jeg det for vigtigt at fastslå forbindelsen med svaret på det første spørgsmål, idet det præciseres, at producentskiftet i det foreliggende tilfælde, for så vidt som det er sket på en måde, der kan sidestilles med arv, heller ikke ved en lovlig overdragelse af bedriften, som anført i spørgsmål 1, er til hinder for tildeling af en særlig referencemængde, og selv ikke i det tilfælde, hvor ledelsen af den nye bedrift direkte bliver overtaget af den nye producent i forbindelse med eller efter en overdragelse, der kan sidestilles med arv [43].

65. Svaret kan affattes således:

Artikel 3a, sammenholdt med artikel 12, litra c), tredje afsnit, i Rådets forordning nr. 857/84, som affattet ved Rådets forordning nr. 764/89, skal fortolkes således, at der efter denne bestemmelse kan tildeles en særlig referencemængde til en juridisk person eller en sammenslutning af personer, der leder den omhandlede bedrift (producent), selv om producenten ikke selv har opfyldt forpligtelsen efter forordning nr. 1078/77, såfremt der til denne er knyttet en landmand, der opfylder denne betingelse, og som efter forpligtelsens udløb på en måde, der kan sidestilles med arv, har overdraget muligheden for at udnytte bedriften til de andre deltagere i producentenheden, for så vidt det er muligt for dem.

40 — Dommens præmis 11.

41 — Jf. generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse af 8.4.1992 (dom af 3.12.1992, sag C-86/90, O'Brien, Sml. I, s. 6251, på s. 6273, afsnit 22).

42 — Jf. artikel 12, litra c).

43 — Jf. ovenfor afsnit 58 ff.

Havde den nævnte landmand — selv om der ikke er tale om den bedrift, hvor han har opfyldt forpligtelsen i henhold til forordning nr. 1078/77 — krav på tildeling af en særlig referencemængde, hvis han drev bedriften alene, er hverken bedriftens identitet eller det forhold, at landmanden aldrig har drevet den alene, men at driften blev påbegyndt af producenten ved eller efter en overdragelse, der kan sidestilles med arv, til hinder for tildeling af en særlig referencemængde.

Det fjerde spørgsmål

66. College's fjerde spørgsmål vedrører artikel 3a, stk. 5, i forordning nr. 857/84, der bestemmer:

»En ifølge stk. 1 berettiget producent, som modtager en særlig referencemængde på de i stk. 2, 3 og 4, fastsatte betingelser, er ikke tillægsafgiftspligtig for de mængder, der er produceret inden ordningens sjette anvendelsesperiode, og som ikke overstiger den foreløbige særlige referencemængde.«

67. College har stillet følgende spørgsmål:

Såfremt spørgsmål 1 eller spørgsmål 2 besvares benægtende: Er Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 gyldig, for så vidt den ikke indeholder bestemmelser om fritagelse for henholdsvis tilbagebetaling af afgiften — eller for så vidt forordningens artikel 3a, stk. 5, er til hinder herfor — i perioden efter SLOM-aftalens udløb indtil det tidspunkt, hvor der er indtrådt en ændring i situationen, som bevirker, at den pågældende producent ikke er berettiget til en foreløbig særlig referencemængde, og for så vidt den i denne periode producerede mængde mælk ikke overskrider den referencemængde, som ville være blevet tildelt, hvis denne ændring ikke var indtrådt?

68. Det fremgår af grundene til forelæggelseskendelsen, at College har rejst problemet om de mængder, som sagsøgeren har leveret mellem genoptagelsen af mælkeproduktionen og udløbet af forpagtningsaftalen for sin bedrift i Laag Zuthem.

69. *I.* College har forelagt dette spørgsmål »såfremt spørgsmål 1 eller spørgsmål 2 besvares benægtende«. Da gennemgangen af det første spørgsmål efter min opfattelse har frembragt, at artikel 3a i forordning nr. 1546/88 er i strid med trinhøjere fælleskabsret, og da gennemgangen af det andet spørgsmål har frembragt, at artikel 3a i forordning nr. 857/84 under visse betingelser ikke er til hinder for tildeling af en særlig referencemængde, når SLOM-landmanden driver den pågældende bedrift sammen med en anden person, bør ingen af disse to spørgsmål besvares benægtende. Såfremt Domstolen tilslutter sig mit forslag, bliver det formelt set overflødigt at besvare det fjerde spørgsmål.

70. Jeg skal dog kort behandle dette spørgsmål. Bortset fra muligheden af, at Domstolen ikke følger mit forslag med hensyn til de to første spørgsmål, skal det også fastslås, at den nationale ret ved at gøre det fjerde spørgsmål afhængigt af en benægtende besvarelse af de to første spørgsmål, går ud fra en urigtig forudsætning. Den nationale ret går nemlig ud fra, at der i dette tilfælde uden videre skal tildeles en særlig referencemængde, der samtidig er referencemængde med henblik på artikel 3a, stk. 5. Imidlertid vil det her foreslåede svar på det første spørgsmål kun føre til, at medlemsstaterne skulle tildeles en beføjelse svarende til den, der er omhandlet i artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 857/84, som affattet ved forordning nr. 590/85, hvilket lader det spørgsmål stå åbent, om hvilke konsekvenser der i det foreliggende tilfælde ville blive resultatet af udøvelsen af en sådan bemyndigelse. College har åbenbart ikke forudset en benægtende besvarelse af det første spørgsmål netop i dette tilfælde, da College formulerede den forudgående betingelse for besvarelsen af det fjerde spørgsmål. Af disse grunde anser jeg det for hensigtsmæssigt også at gennemgå det sidste spørgsmål.

71. *II.* Da den i denne henseende relevante artikel 3a, stk. 5, i forordning nr. 857/84 utvivlsomt kun foreskriver »amnesti« for tidligere leveringer foretaget af producenter, der ved ansøgningen har opfyldt betingelserne om tildeling af en særlig referencemængde, og også har fået tildelt en sådan, er det ikke tilstrækkeligt, at ansøgeren har opfyldt disse betingelser på et tidligere tidspunkt.

72. I modsætning til den opfattelse, som Rådet har gjort sig til talsmand for under den mundtlige forhandling, kan beløb, der tidligere er betalt i tillægsafgift ikke (ud fra synspunktet om ugrundet berigelse) tilbagebetales. Nærmere bestemt har dommene i Mulder- og Von Deetzen-sagerne ikke fjernet det for disse tidligere bestemmelser fastsatte retsgrundlag, der er indeholdt i artikel 5c i forordning nr. 804/68 og forordning nr. 857/84, sidstnævnte som affattet ved forordning nr. 1371/84. Ved disse domme blev det nemlig fastslået, at forordning nr. 857/84 (som suppleret ved forordning nr. 1371/84) er ugyldig, for så vidt som Rådet under tilsidesættelse af en trinhøjere fællesskabsretsforskrift havde undladt at foreskrive referencemængder for bestemte producenter som undtagelse fra princippet om tillægsafgift. Den konstaterede ugyldighed berørte derimod ikke retsgrundlaget for selve tillægsafgiften. Det tilkom derfor Rådet inden for rammerne af sit skøn — og naturligvis ud fra de nævnte domme — at fastlægge princippet for og størrelsen af eventuelle referencemængder som undtagelse i ovennævnte forstand. For så vidt som dette ikke er sket, er de i henhold til forordning nr. 857/84 betalte tillægsafgifter ikke uden noget som helst retsgrundlag.

73. *III. 1.* Da de landmænd, der kun på et tidligere tidspunkt, men ikke ved indgivelsen af ansøgningen, opfylder betingelserne i artikel 3a, stk. 1-4, i forordning nr. 857/84 (i givet fald suppleret ved Kommissionens gennemførelsesforordninger) i mangel af en bestemmelse herom i artikel 3, stk. 5, ikke opnår fritagelse for eller tilbagebetaling af tillægsafgifter for fortidige forhold, må der

foretages en undersøgelse af dette afsnits gyldighed, da der rejses tvivl herom i spørgsmålets andet led.

74. a) Hvad angår foreneligheden med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal det undersøges, om artikel 3a, stk. 5, jf. afgørelsen i Mulder- og Von Deetzen-sagerne, afføder en særlig ulempe for SLOM-landmænd i forhold til andre landmænd. Det skal herved fastslås, at Domstolen ikke kun — i en fase — har kritiseret manglen på en kvoteordning for SLOM-landmænd (dommene i Mulder- og Von Deetzen-sagerne), men at Domstolen efter vedtagelsen af særordningen har fastslået, at visse dele af denne ordning er ugyldige, atter på grund af tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning [44]. Sidstnævnte skridt var nødvendigt, fordi de pågældende bestemmelser indebar, at de oprindeligt kritiserede fejl blev gjort stedsevarige i den nye ordning og med hensyn til dennes anvendelsesområde.

75. I det foreliggende tilfælde er situationen dog en anden. Den anfægtede bestemmelse begrænser sig til med tilbagevirkende kraft at indføre fritagelse for tillægsafgift for visse kategorier af landmænd. Den omstændighed, at andre landmænd ikke nyder godt af denne fritagelse for tillægsafgift for perioden forud for den 1. april 1989, skyldes det system, som var gældende før den 1. april 1989, og som blev kritiseret i dommene i Mulder- og Von Deetzen-sagerne, nærmere bestemt lakunen i dette system på grund af manglen på en kvoteordning for SLOM-landmænd; denne omstændighed skyldes ikke den omhandlede ordning om fritagelse. Ordningen gentager ikke lakunerne i den gamle ordning for fremtiden [45] og udelukker heller ikke udtrykkelig fritagelse for ikke-begunstigede landmænd for fortiden. For at gentage de udtryk, der er anvendt af den forelæggende ret (jf. formuleringen af det præjudicielle spørgsmål): Det er ikke denne bestemmelse, som på dette punkt »er til hinder« for denne fritagelse eller tilbagebetaling, men den gamle mælkekvoteordning, som denne bestemmelse ikke har ændret. Jeg er derfor af den opfattelse, at denne bestemmelse ikke kan erklæres ugyldig på grund af tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

76. b) Jeg mener heller ikke, at der foreligger en tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen. Det eneste punkt, der kan komme i betragtning i denne henseende, angår tilsidesættelsen af princippet på grundlag af en forskelsbehandling i forhold til landmænd, der bliver begunstiget i henhold til ovennævnte bestemmelse. Det må dog fastslås, at de to grupper af landmænd befinder sig i forskellige situationer, således som Kommissionen med rette har anført. For dem, der netop havde ret til referencemængden, og med hensyn til hvilke det således stod fast, at de atter ville genoptage eller fortsætte mælkeproduktionen, var det vigtigt i videst muligt omfang at begrænse ulemperne som følge af tidligere betalinger eller skyldige krav vedrørende tillægsafgiften under hensyn til interessen i at

44 — Domme af 11.12.1990 (sag C-189/89, Spagl, Sml. I, s. 4539, og sag C-217/89, Pastätter, Sml. I, s. 4585); dom af 3.12.1992 (sag C-264/90, Wehrs, Sml. I, s. 6285).

45 — Den omstændighed, at der ikke gælder nogen ret til en særlig referencemængde for fremtiden, udgør netop betingelsen for, at der heller ikke indrømmes fritagelse for fortiden.

reetablere de pågældende bedrifters økonomiske ligevægt. Da der ikke kan forventes en fremtidig mælkeproduktion hos landmænd, der ikke opnår nogen referencemængde, er betalinger af krav af den nævnte art en del af alle de skader, som den gamle kvoteordning har forårsaget deres mælkebedrift, og som i givet fald endog har kunnet medføre opgivelse af bedriften. Det forekommer derfor ikke vilkårligt at indrømme denne gruppe udligning inden for rammerne af den godtgørelse, som skal betales i henhold til dommen i Mulder II-sagen [46].

77. 2. På dette grundlag kan jeg endelig afslutningsvis gennemgå den første del af College's spørgsmål, hvormed den nationale ret i det væsentlige ønsker afklaring af spørgsmålet om, hvorvidt forordning nr. 857/84 er »gyldig«, for så vidt som den ikke foreskriver ophævelse eller tilbagebetaling af afgift. Som det fremgår af de ovenfor udviklede betragtninger, er den af den nævnte ret anførte lakune i bestemmelserne den samme, som allerede var genstanden for dommene i Mulder- og Von Deetzen-sagerne. Den af Domstolen tidligere foretagne konstatering af, at forordning nr. 857/84 er ugyldig, behøver ikke at blive suppleret i denne sag.

78. Af alle disse grunde bør det fjerde spørgsmål, såfremt Domstolen skulle tage stilling hertil, besvares med, at gennemgangen heraf intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 3a, stk. 5, i forordning nr. 857/84.

C — Sammenfatning

79. Jeg skal derfor foreslå Domstolen følgende besvarelse:

De tre første spørgsmål:

1) Artikel 3a i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88, som indsat ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1033/89, er ugyldig, for så vidt som den ikke bemyndiger medlemsstaterne til at tildele en producent den særlige referencemængde med henblik på produktion i en af ham drevet bedrift, som ikke er den bedrift, som han (eller den landmand, som har opfyldt

46 — Dom af 19.5.1992 (forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3061).

forpligtelsen i Rådets forordning nr. 1078/77, og hvorfra producenten afleder sin ret) på tidspunktet for efterkommelsen af hans ansøgning om præmie i henhold til artikel 5, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 1391/78 endnu ikke havde drevet, når

— den oprindeligt drevne bedrift efter opfyldelsen af forpligtelsen i forordning nr. 1078/77 måtte tilbageoverdrages til bortforpagteren, fordi forpagtningsaftalen udløb, og forpagteren ikke havde krav på forlængelse af aftalen på tilsvarende vilkår,

— producenten (eller den landmand, hvorfra han afleder sin ret) ikke endelig har indstillet mælkeproduktionen før vedtagelsen af forordning nr. 764/89, og

— den ved ansøgningens indgivelse drevne bedrift opfylder betingelserne i artikel 3a, stk. 1, andet afsnit, litra b), i forordning nr. 857/84.

2) Artikel 3a, sammenholdt med artikel 12, litra c), tredje afsnit, i Rådets forordning nr. 857/84, som affattet ved Rådets forordning nr. 764/89, skal fortolkes således, at der efter denne bestemmelse kan tildeles en særlig referencemængde til en juridisk person eller en sammenslutning af personer, der leder den omhandlede bedrift (producent), selv om producenten ikke selv har opfyldt forpligtelsen efter forordning nr. 1078/77, såfremt der til denne er knyttet en landmand, der opfylder denne betingelse, og som efter forpligtelsens udløb på en måde, der kan sidestilles med arv, har overdraget muligheden for at udnytte bedriften til de andre deltagere i producentenheden, for så vidt det er muligt for dem.

Havde den nævnte landmand — selv om der ikke er tale om den bedrift, hvor han har opfyldt forpligtelsen i henhold til forordning nr. 1078/77 — krav på tildeling af en særlig referencemængde, hvis han drev bedriften alene, er hverken bedriftens identitet eller det forhold, at landmanden aldrig har drevet den alene, men at driften blev påbegyndt af producenten ved eller efter en overdragelse, der kan sidestilles med arv, til hinder for tildeling af en særlig referencemængde.

Hvad angår det fjerde spørgsmål:

3) Gennemgangen af artikel 3a, stk. 5, i Rådets forordning nr. 857/84 har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.