

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGIOS COSMAS

fremsat den 8. juni 1995 *

1. Adskillige år efter vedtagelsen af tillægsafgiftsordningen for mælk bliver denne ved med at give anledning til spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af bestemmelserne om ordningen. De præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Supreme Court, Ireland, vedrører især artikel 3, nr. 1, første led, i Rådets direktiv (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984, som Domstolen tidligere har beskæftiget sig med fortolkningen af. De retlige og faktiske omstændigheder, som Supreme Court stiller spørgsmålene på baggrund af, gør dem imidlertid særligt interessante.

I — Fællesskabsbestemmelserne

2. Ved artikel 5c i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968¹, som blev indsat ved artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984², blev der indført en tillægsafgift på produktionen af komælk. Afgiften, som ifølge artiklens stk. 1 har til formål at styre væksten i mælkepro-

duktionen, blev oprindeligt indført for fem tidsrum på 12 måneder (begyndende den 1.4.1984), som senere blev ændret til ni tidsrum³.

3. Tillægsafgiftsordningen blev gennemført i medlemsstaterne efter en af de to formler, der er hjemlet i artikel 5c, stk. 1, i den på det for nærværende sag relevante tidspunkt gældende udgave. I henhold til formel A skal enhver *mælkeproducent* erlægge en afgift for de mængder mælk, som han har leveret til en opkøber med henblik på behandling eller forarbejdning, og som i den pågældende periode på 12 måneder overstiger en bestemt referencemængde. I henhold til formel B skal enhver *opkøber* af mælk erlægge en afgift for de mængder mælk, som er leveret til ham af producenter med henblik på behandling eller forarbejdning, og som overstiger en bestemt referencemængde. I forbindelse med denne anden formel væltes den afgift, opkøberne skal erlægge, over på de producenter, der har

3 — Jf. artikel 1, nr. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 816/92 af 31.3.1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 86, s. 83). Tillægsafgiftsordningen blev således fortsat reguleret ved artikel 5c i forordning nr. 804/68, som ændret og suppleret, indtil den 31.3.1993. Ved artikel 1, nr. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 2071/92 af 30.6.1992 (EFT L 215, s. 64), som trådte i kraft 1.4.1993, blev artikel 5c i forordning nr. 804/68 erstattet med en bestemmelse, hvori det blot hedder, at prisordningen i forordning nr. 804/68 »oprettes, uden at det foregriber gennemførelsen af tillægsafgiften«. Sidstnævnte ordning er siden den 1.4.1993 reguleret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28.12.1992 (EFT L 405, s. 1) for syv perioder på 12 måneder.

* Originalsprog: græsk.

1 — Forordning om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169).

2 — Forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10).

bidraget til overskridelsen af opkøberens referencemængde ⁴.

4. I henhold til artikel 5c, stk. 3, kan summen af de referencemængder, der er tildelt de afgiftspligtige personer i en bestemt medlemsstat, ikke overstige en samlet garantimængde, der er forskellig for de enkelte medlemsstater og svarer til summen af de mængder mælk, der i kalenderåret 1981 er leveret til behandlings- eller forarbejdningsvirksomheder for mælk eller andre mejeriprodukter i hver medlemsstat forhøjet med 1%. Hvad særligt angår Irland, blev den samlede garantimængde af de grunde, der er nævnt i ottende betragtning til forordning nr. 856/84 (mejerisektorens bidrag til bruttonationalindkomsten langt over gennemsnittet i Fællesskabet, vanskeligt at udvikle andre former for landbrugsproduktion), fastsat på grundlag af den leverede mængde i 1983.

Desuden blev der i henhold til artikel 5c, stk. 4, afsat en »fællesskabsreserve« med henblik på ved begyndelsen af hver tolv månedersperiode at supplere garantimængderne for de medlemsstater, hvor gennemførelsen af afgiftsordningen giver særlige vanskeligheder, der kan påvirke forsynings- eller pro-

duktionsstrukturen i disse medlemsstater. I medfør af artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 1371/84 af 16. maj 1984 ⁵ blev størstedelen af fællesskabsreserven tildelt Irland af de samme grunde som dem, der førte til, at 1983 blev valgt som referenceår for dette land (jf. anden betragtning til forordning nr. 1371/84).

5. De almindelige regler for anvendelse af tillægsafgiftsordningen blev fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 ⁶.

6. Ved artikel 1, stk. 1, i sidstnævnte forordning blev afgiften oprindeligt fastsat til 75% af indikativprisen for mælk ved anvendelse af formel A og til 100% af samme pris ved anvendelse af formel B ⁷, mens det i artikel 2, stk. 1, blev bestemt, at den referencemængde, hvis overskridelse medfører pligt til at betale afgiften, er lig med den mængde mælk, som producenten har leveret i kalenderåret 1981 (formel A), eller den mængde mælk, som en opkøber har indkøbt i kalenderåret 1981

⁴ — De oprindelige bestemmelser i artikel 5c, stk. 1, i forordning nr. 804/68 er blevet suppleret eller ændret på væsentlige punkter, for så vidt angår de betingelser, under hvilke opkøberen kan vælte afgiften over på producenterne, jf. navnlig artikel 1, nr. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 773/87 af 16.3.1987 (EFT L 78, s. 1), og artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 744/88 af 21.3.1988 (EFT L 78, s. 1).

⁵ — Forordning om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11). Bestemmelsen vedrørte den første periode, afgiftsordningen fandt anvendelse. Der blev også indført tilsvarende regler for de senere perioder.

⁶ — Forordning 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). Forordningen er ophævet med virkning fra 1.3.1993 i medfør af artikel 12 og 13 i forordning nr. 3950/92, jf. ovenfor i note 3.

⁷ — Disse procentsatser nåede efter gentagne forhøjelser til sidst op på 105% af indikativprisen på mælk (jf. artikel 1, nr. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 3880/89 af 11.12.1989 (EFT L 378, s. 3)).

(formel B), forhøjet med 1%. Medlemsstaterne kan dog (jf. artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 857/84) bestemme, at referencemængden på deres område er lig med den mængde mælk, der er leveret eller opkøbt i kalenderåret 1982 eller 1983, afpasset med en procentsats på en sådan måde, at den pågældende medlemsstats garantimængde ikke overskrides.

7. De grundlæggende regler i artikel 2, stk. 1 og 2, om fastsættelsen af referencemængden blev dog suppleret med en række bestemmelser i de efterfølgende artikler i forordning nr. 857/84 med henblik på at »[tillade] medlemsstaterne at tilpasse referencemængderne, for at der kan tages hensyn til visse producenters særlige situation«, jf. tredje betragtning til forordningen.

8. Blandt disse undtagelsesbestemmelser, som drejer sig om tildelingen af særlige (eller supplerende) referencemængder til visse kategorier af producenter, er der i det foreliggende tilfælde grund til at citere bestemmelsen i artikel 3, nr. 1, der lyder således:

følgende betingelser hensyn til visse særlige forhold:

1) De producenter, der har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan for mælkeproduktionen i henhold til direktiv 72/159/EØF, der er indgivet inden den 1. marts 1984, kan efter medlemsstatens afgørelse opnå

— en særlig referencemængde, hvor der tages hensyn til den mængde mælk og mejeriprodukter, der er fastsat i udviklingsplanen, hvis planen er under udførelse

— en særlig referencemængde, hvor der tages hensyn til de mængder mælk og mejeriprodukter, de har leveret i det år, hvor planen blev afsluttet, hvis planen er gennemført efter 1. januar 1981.

Der kan endvidere tages hensyn til investeringer, der er foretaget uden udviklingsplan, hvis medlemsstaten råder over tilstrækkelige oplysninger derom.

»Ved fastsættelsen af de i artikel 2 omhandlede referencemængder og i forbindelse med anvendelsen af formel A og B tages der på

2) ...«

9. Som det understreges i artikel 5 i forordning nr. 857/84, må der kun ydes særlige eller supplerende referencemængder inden for den pågældende medlemsstats garantimængde, og mængderne afskrives på en reserve, som medlemsstaten har oprettet inden for nævnte garantimængde. Som det fremgår af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 857/84, opretter medlemsstaten navnlig reserven ved at foretage en passende tilpasning af de procentsatser, som referencemængderne for de øvrige producenter (der ikke er i en »særlig situation«) er fastsat på grundlag af. Reserven kan bl.a. (jf. forordningens artikel 4, stk. 2) suppleres med de referencemængder, der frigøres ved, at bestemte mælkeproducenter har indstillet deres virksomhed.

10. Endelig skal det bemærkes, at det ved artikel 4a i forordning nr. 857/84, som blev indsat ved artikel 1, nr. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 590/85 af 26. februar 1985⁸, blev bestemt, at medlemsstaterne kunne tildele de referencemængder, der ikke var blevet udnyttet af visse producenter eller opkøbere, til andre producenter eller opkøbere i samme område eller endog (i det omfang der fandtes overskud af uudnyttede mængder) i andre områder. Denne mulighed for medlemsstaterne, som oprindeligt var blevet indført ved en overgangsbestemmelse, der vedrørte den første periode på 12 måneder, hvor tillægsafgiftsordningen fandt anvendelse,

blev opretholdt under hele forordning nr. 857/84's gyldighedsperiode (jf. senest artikel 1, nr. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 817/92 af 31.3.1992 (EFT L 86, s. 85)).

II — Anvendelsen af tillægsafgiftsordningen i Irland

11. I begyndelsen af tillægsafgiftsordningens anvendelsesperiode blev ordningen i Irland helt væsentligt gennemført ved beslutninger truffet af Minister for Agriculture and Food, som de berørte hovedsageligt fik kendskab til gennem pressen.

Det fremgår af de oplysninger, som appellanterne i hovedsagen har påberåbt sig for Domstolen (jf. bilag 2 til deres indlæg), hvis rigtighed ikke er blevet bestridt under den mundtlige forhandling, at:

- a) Irland har gennemført tillægsafgiftsordningen efter formel B: Hvert mælkekooperativ (eller hver mælkeforarbejdende virksomhed) fik tildelt en referencemængde, svarende til de mængder mælk, som de havde købt af mælkeproducenterne i 1983, forhøjet med en bestemt fast mængde for producenter, som havde leveret mængder, der ikke oversteg et vist loft,

⁸ — Forordning om ændring 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).

eller forhøjet med en bestemt procentsats for producenter, som havde leveret mængder, der oversteg dette loft.

- b) Der ikke blev givet hjemmel til en *endelig* tildeling (i medfør af artikel 3, nr. 1, i forordning nr. 857/84) af en særlig referencemængde til mælkeproducenter, som havde forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan for mælkeproduktionen i henhold til direktiv 72/159/EØF. Det blev alene bestemt, at producenter, som havde foretaget investeringer inden for mælkeproduktionssektoren, under visse betingelser og med visse begrænsninger fra de berørte opkøbere (kooperativer eller virksomheder) kunne overtage referencemængder, som ikke var blevet udnyttet, fordi visse producenter havde indstillet eller begrænset deres mælkeleverancer. Disse referencemængder blev under alle omstændigheder kun tildelt *midlertidigt* for den relevante tolv måneders periode for anvendelse af tillægsafgiftsordningen.

Efterfølgende blev det — i betragtning af, at Rådets forordning (EØF) nr. 2998/87⁹ gav medlemsstaterne mulighed for ved begyndelsen af hver tolv måneders periode og for dennes varighed at tillade, at indehaverne midlertidigt kunne overdrage en del af den

referencemængde, der var blevet tildelt dem — desuden bestemt, at producenter, som gennemførte en udviklingsplan for mælkeproduktionen, under visse betingelser og med visse indskrænkninger mod betaling kunne erhverve referencemængder, der var blevet frigjort som følge af de førnævnte midlertidige overdragelser, medens muligheden for, at producenter, der havde foretaget investeringer i mælkeproduktionssektoren, mod betaling kunne erhverve referencemængder, også blev indført for det tilfælde, hvor referencemængder var blevet frigivet af visse producenter, som havde leveret mælk til samme kooperativ eller virksomhed, og som forpligtede sig til endeligt at ophøre med hele deres produktion mod en godtgørelse [jf. artikel 4, stk. 1, litra d), i forordning nr. 857/84]¹⁰.

12. Desuden udstedte Irland den 12. december 1985 European Communities (Milk Levy) Regulations 1985¹¹ med henblik på — som det hedder i præambelen — at gennemføre fælleskabslovgivningen om indførelse af en tillægsafgift på mælkeproduktion.

I henhold til section 16(1) i denne bekendtgørelse kan Minister for Agriculture and Food i en meddelelse, der offentliggøres i en landsdækkende avis, nærmere fastlægge, hvorledes referencemængder omfordeles, når

9 — Jf. artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2998/87 af 5.10.1987 (EFT L 285, s. 1), hvorved der blev indsat et stk. 1a i artikel 5c i forordning 804/68.

10 — Denne bestemmelse blev indsat ved artikel 1, nr. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1899/87 af 2.7.1987 (EFT L 182, s. 39).

11 — S. I. (Statutory Instrument) nr. 416 fra 1985.

bestemte producenter indstiller eller reducerer deres mælkeleverancer til opkøberne. Ifølge section 16(2) finder bestemmelserne i artikel 3 og 4 i forordning nr. 857/84 anvendelse på enhver omfordeling af referencemængder.

III — Hovedsagen — De præjudicielle spørgsmål

13. Fintan Duff, Liam Finlay, Thomas Julian, James Lyons, Catherine Moloney, Michael og Patrick McCarthy, James O'Regan og Patrick O'Donovan (herefter »appellanterne i hovedsagen«) er mælkeproducenter, der — som det fremgår af sagens akter — ejer den jord, som de driver deres virksomhed på. De nævnte producenter havde forpligtet sig til at gennemføre udviklingsplaner for mælkeproduktionen i medfør af direktiv 72/159 og de relevante bestemmelser i den irske lovgivning. I henhold til forelæggelseskendelsen blev planerne indgivet inden den 1. marts 1984¹² og godkendt af Minister for Agriculture and Food, som er den kompetente administrative myndighed.

12 — Det er derfor uden betydning, at den af Michael og Patrick McCarthy opstillede plan — således som det fremgår af en oversigt, som appellanterne i hovedsagen har fremlagt under den mundtlige forhandling — blev påbegyndt den 12.3.1984.

14. Det fremgår af de svar, som appellanterne i hovedsagen og Minister for Agriculture and Food og Attorney General (herefter »de indstævnte i hovedsagen«) under den mundtlige forhandling gav på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen, at ingen af de nævnte planer var fuldført i 1983, der som nævnt er referenceåret for anvendelsen af tillægsafgiftsordningen i Irland. De referencemængder, der blev tildelt appellanterne i hovedsagen¹³ for den første periode, hvor ordningen fandt anvendelse, blev således udelukkende beregnet på grundlag af de mængder mælk, der var leveret i 1983, idet der ikke blev taget hensyn til de mængder mælk, som ville blive produceret efter fuldførelsen af udviklingsplanerne, og som ville ligge på et langt højere niveau end det, som blev nået i 1983¹⁴.

15. Den 20. februar 1990 anlagde de nævnte producenter sag ved High Court, idet de i det væsentlige nedlagde påstand om, at det blev fastslået, at Minister for Agriculture and Food havde pligt til i henhold til artikel 3,

13 — I henhold til det i forelæggelseskendelsen anførte blev der ved ordningens ikrafttrædelse tildelt referencemængder til alle appellanterne i hovedsagen med undtagelse af Thomas Julian. Det fremgår imidlertid af den i note 12 nævnte oversigt, at James O'Regan heller ikke fik tildelt nogen referencemængde, da han intet havde produceret i 1983.

14 — Den i note 12 og 13 nævnte oversigt indeholder i så henseende følgende oplysninger (det første tal efter producentens navn angiver i liter produktionen efter planens fuldførelse og det andet tal den referencemængde, han fik tildelt ved tillægsafgiftsordningens ikrafttrædelse): Fintan Duff (145 802 — 47 179), Liam Finlay (188 663 — 78 284), Thomas Julian (299 560 — 0), James Lyons (288 780 — 212 834), Catherine Moloney (117 180 — 27 886), Michael og Patrick McCarthy (161 150 — 39 033), James O'Regan (57 553 — 0) og Patrick O'Donovan (150 930 — 2 814).

nr. 1, i forordning nr. 857/84 at tildele dem særlige referencemængder, som skulle fastsættes under hensyntagen til de mængder mælk, de ville producere efter fuldførelsen af deres udviklingsplaner.

16. High Court frifandt sagsøgte, hvorefter sagsøgerne appellerede sagen til Supreme Court. Sidstnævnte fandt, at sagens afgørelse afhænger af besvarelsen af visse spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af artikel 3, nr. 1, første led, i forordning nr. 857/84, hvorfor retten udsatte sagen og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- 2) Subsidiært: Skal det skøn, som er tillagt den kompetente myndighed i Irland i henhold til artikel 3, nr. 1, første led, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84, under hensyntagen til de grundlæggende fællesskabsretlige principper, navnlig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, forbuddet mod forskelsbehandling, proportionalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at myndigheden har pligt til at tildele appellanterne en særlig referencemængde i betragtning af, at deres udviklingsplaner for mælkeproduktionen var godkendt af den kompetente myndighed i Irland?
- 3) Såfremt spørgsmål 1) og 2) besvares benægtende: Er Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 ugyldig som værende i strid med fællesskabsretten, herunder navnlig et eller flere af følgende principper:
- a) proportionalitetsprincippet
 - b) princippet om beskyttelse af den berettigede forventning
 - c) forbuddet mod forskelsbehandling, jf. artikel 40, stk. 3, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab
- »1) Skal artikel 3, nr. 1, første led, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84, når henses til tredje betragtning til forordningen og artikel 40, stk. 3, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, efter fællesskabsretten fortolkes således, at der pålægges medlemsstaterne en pligt til ved tildeling af referencemængder at give en særlig referencemængde til producenter, som havde opstillet udviklingsplaner for mælkeproduktionen i henhold til Rådets direktiv 72/159/EØF og havde investeret betydelige beløb i form af lånte midler med henblik på at gennemføre sådanne planer?

d) retssikkerhedsprincippet

(herefter: »udviklingsplan«), eller gav den blot medlemsstaterne mulighed herfor?

e) princippet om beskyttelse af grundlæggende rettigheder

for så vidt som det ikke i forordningen kræves, at medlemsstaterne ved tildeling af referencemængder skal tage hensyn til den særlige situation, der gør sig gældende for producenter, som havde opstillet udviklingsplaner for mælkeproduktionen i henhold til Rådets direktiv 72/159/EØF?»

b) Hvis det ud fra en bogstavelig fortolkning af den omtvistede bestemmelse må antages, at denne blot giver medlemsstaterne en mulighed, giver formålet med reglerne, således som det fremgår af betragtningerne til forordning nr. 857/84, da tilstrækkeligt grundlag for en fortolkning, hvorefter der pålægges medlemsstaterne en sådan pligt?

c) Hvis hverken bestemmelsens ordlyd eller dens formål giver tilstrækkeligt grundlag for det synspunkt, at medlemsstaterne har pligt til at give en særlig referencemængde til de producenter, der inden den 1. marts 1984 har indgivet en udviklingsplan, må den omtvistede bestemmelse alligevel antages at skulle fortolkes således, fordi det er nødvendigt at anlægge en fortolkning, der så vidt muligt er i overensstemmelse med de højere fællesskabsretlige principper, der er nævnt i forelæggelseskendelsen¹⁵? Med andre ord: Medfører de nævnte almindelige principper (dvs. retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, forbuddet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit,

17. Således som de præjudicielle spørgsmål er formuleret, er det hverken let eller hensigtsmæssigt at behandle dem særskilt. Med henblik på at tage stilling til alle de af Supreme Court rejste punkter og give en fyldestgørende besvarelse af de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, skal der efter min opfattelse foretages en undersøgelse af følgende punkter:

a) Pålagde bestemmelsen i artikel 3, nr. 1, første led, i forordning nr. 857/84 i den for på det for sagen relevante tidspunkt gældende udgave efter sin ordlyd medlemsstaterne en *pligt* til at tildele særlige referencemængder til producenter, der inden den 1. marts 1984 havde indgivet en udviklingsplan for mælkeproduktionen

15 — Jf. med hensyn til dette fortolkningsprincip bl.a. dom af 27.1.1994, sag C-98/91, Herbrink, Sml. I, s. 223, præmis 9, af 19.5.1993, sag C-81/91, Twijnstra, Sml. I, s. 2455, præmis 24, og af 21.3.1991, sag C-314/89, Rauh, Sml. I, s. 1647, præmis 17.

proportionalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder), at fællesskabslovgiver skulle pålægge medlemsstaterne at tildele de nævnte særlige referencemængder, således at den omtvistede bestemmelse under alle omstændigheder for at være gyldig skal fortolkes således, at den pålægger medlemsstaterne en sådan pligt?

- d) Såfremt de nævnte almindelige principper ikke pålagde fællesskabslovgiver en sådan pligt, kan der da alligevel på grund af de samme principper siges at gælde en pligt for medlemsstaterne til at tildele de nævnte producenter særlige referencemængder?

IV — Besvarelse af de præjudicielle spørgsmål

A — *Ordlyden af og formålet med artikel 3, nr. 1, første led, i forordning nr. 857/84.*

18. I sin dom af 18. juli 1989 i de forenede sager Cornée m.fl.¹⁶ fastslog Domstolen (præmis 13), at *det af ordlyden* af artikel 3, nr. 1, første led, i forordning nr. 857/84 fremgår, at »medlemsstaterne kan udøve et skøn, dels ved afgørelsen af, om de i bestemmelsen nævnte producenter skal tildeles særlige refe-

rencemængder og dels i givet fald ved fastsættelsen af disse tildelingers størrelse«¹⁷.

19. Bestemmelsens ordlyd (hvorefter de producenter, der har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan, der er indgivet inden den 1. marts 1984, hvis planen er under udførelse, *kan* opnå en særlig referencemængde, hvor der tages hensyn til den mængde mælk og mejeriprodukter, der er fastsat i udviklingsplanen) giver nemlig i sig selv ikke anledning til megen tvivl, navnlig når henses til, at det i artikel 3, nr. 3, bestemmes, at de producenter, hvis mælkeproduktion i det referenceår, der er valgt med henblik på fastsættelsen af referencemængden, er blevet påvirket i kendelig grad af usædvanlige begivenheder, »kan anmode om« (og ikke blot: kan opnå), at der tages hensyn til et andet referencekalenderår.

20. Kan man nå frem til en anden konklusion under hensyntagen til reglernes formål? Supreme Court har herved henvist til tredje betragtning til forordning nr. 857/84, hvorefter »det bør tillades medlemsstaterne at tilpasse referencemængderne, for at der kan tages hensyn til visse producenters særlige

17 — I sin dom af 12.7.1990 i sag C-16/89, Spronk, Sml. I, s. 3185, præmis 12, fastslog Domstolen, at medlemsstaterne har et identisk skøn med hensyn til den situation, der omhandles i artikel 3, nr. 1, andet led, hvor udviklingsplanen er gennemført efter den 1.1.1981.

16 — Forenede sager 196/88, 197/88 og 198/88, Sml. s. 2309.

situation, og så vidt muligt med henblik herpå oprette en reserve inden for ovennævnte garantimængde«.

tionen i de indlæg, der er indgivet til Domstolen.

21. Betragtningen, som blot går ud på, at det bør *tillades* medlemsstaterne at tage hensyn til visse særlige situationer, giver efter min mening ingen fortolkningsmomenter, der kan føre til et andet resultat end det, der følger af bestemmelsens ordlyd¹⁸. Den omstændighed, at artikel 3, nr. 1, har til formål, at der tages hensyn til visse producenters situation, giver ikke i sig selv grundlag for at konkludere, at medlemsstaterne har pligt til at tildele disse producenter særlige referencemængder.

22. En sådan konklusion kunne under disse omstændigheder kun baseres på det synspunkt, at de almindelige fællesskabsretlige principper, som den omtvistede bestemmelse skal fortolkes i overensstemmelse med, medfører en pligt for såvel fællesskabslovgiver som de myndigheder i medlemsstaterne, der anvender de relevante fællesskabsbestemmelser, til at nå det nævnte mål. Dette er det centrale problem, som rejses af Supreme Court, som i øvrigt også er centrum for argumenta-

B — *Den omtvistede bestemmelse i lyset af de almindelige fællesskabsretlige principper*

a) Retssikkerhedsprincippet og princippet om den berettigede forventning

23. Eftersom der i forelæggelseskendelsen henvises til såvel retssikkerhedsprincippet som princippet om den berettigede forventning, er det nødvendigt at give en kort redegørelse for forholdet mellem disse to principper. De to principper er så nært forbundne, at man ofte har indtryk af, at de har helt samme indhold. Jeg finder dog, at Domstolens praksis giver tilstrækkeligt grundlag for at trække visse grænser mellem de to begreber.

24. Det er indlysende, at de to principper er nødvendige følger af legalitetsprincippet. Sidstnævnte princip ville være uden mening, hvis de fællesskabsretlige regler (og de enkelte retsakter til gennemførelse heraf) ikke var tilstrækkeligt klare til, at fællesskabsmyndighederne (eller de nationale myndigheder, når de handler på grundlag af fællesskabsbestemmelser) nøjagtigt kender grænserne for deres beføjelser, og til at bor-

18 — Det er karakteristisk, at generaladvokat Van Gerven i sit forslag til afgørelse i forbindelse med dommen i sagen Cornée m.fl., jf. ovenfor, påberåbte sig tredje betragtning til forordning nr. 857/84 til støtte for, at den omtvistede bestemmelse giver medlemsstaterne et vidt skøn (se punkt 15 i forslaget). Det fremgår desuden direkte af Cornée-dommen i sin helhed (jf. navnlig præmis 12), at Domstolens synspunkt, hvorefter den omtvistede bestemmelse kun giver en mulighed, er udtrykt med fuldt kendskab til bestemmelsens særlige formål.

gerne kan handle med fuldt kendskab til indholdet af deres rettigheder og forpligtelser i henhold til Fællesskabets retsorden. Hvad særligt angår borgerne, ville legalitetsprincippet i øvrigt i vidt omfang miste sin betydning som garanti for en vis handlefrihed, hvis de fra tid til anden foretagne ændringer af de regler, der berører dem, ikke sker ud fra en grundlæggende logik og sammenhæng, der gør det muligt for dem at forudse de mere langsigtede (retlige, men også økonomiske) konsekvenser af deres handlinger.

25. Retssikkerhedsprincippet indebærer således, at de retsregler og de individuelle retsakter, der på et givet tidspunkt udgør den retlige ramme, inden for hvilken myndighederne udøver deres beføjelser, og borgerne foretager deres handlinger, skal være klare og tydelige¹⁹, mens princippet om den berettigede forventning indebærer, at fællesskabslovgiver og de andre fællesskabsinstitutioner (eller de nationale myndigheder, når de handler på grundlag af fællesskabsbestemmelser) løbende skal udøve deres beføjelser således, at retlige situationer og forhold, der er skabt i medfør af de fællesskabsretlige regler, ikke påvirkes på en måde, der ikke kunne være forudset af en fornuftig borger.

19 — Princippet faste karakter er ofte blevet understreget i domme fra Domstolen, hvorefter »hensynet til retssikkerheden og retsbeskyttelsen for så vidt angår områder, der er omfattet af fællesskabsretten, [kræver] at de nationale retsforskrifters formulering er utvetydig, således at de berørte personer sættes i stand til på tilstrækkelig klar og tydelig måde at kende deres rettigheder og forpligtelser« (jf. f.eks. dom af 9.2.1994, sag C-119/92, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 393, præmis 17).

26. Hvis den sontring, jeg har forsøgt at foretage, er korrekt, kan retssikkerhedsprincippet, således som det er defineret i det foregående, ikke i sig selv give grundlag for en pligt for fællesskabslovgiver til at pålægge medlemsstaterne at tildele særlige referencemængder til de i artikel 3, nr. 1, første led, i forordning nr. 857/84 omhandlede producenter. Det er klart vanskeligere at besvare spørgsmålet, om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning medfører en sådan pligt for fællesskabslovgiver.

27. Det skal allerede på dette sted bemærkes, at Domstolen i den førnævnte sag Cornée m.fl. (jf. ovenfor, punkt 18) var blevet forelagt et præjudicielt spørgsmål om, hvorvidt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er til hinder for, at nationale regler gennemfører tillægsafgiftsordningen for mælk på en sådan måde, at producenter med en udviklingsplan i henhold til direktiv 72/159, som er godkendt før afgiftsordningens ikrafttræden, for produktionsåret 1985/1986 opnår referencemængder fastsat på et lavere niveau end det, der gjaldt for det foregående produktionsår.

28. Som svar herpå bemærkede Domstolen først (præmis 26), at »gennemførelsen af en udviklingsplan for mælkeproduktionen, som er godkendt af de pågældende nationale myndigheder, ikke giver vedkommende producent en ret til at producere den mængde mælk, der svarer til planens mål, uden at blive underkastet eventuelle begrænsninger

som følge af fællesskabsforskrifter vedtaget efter planens godkendelse, navnlig inden for rammerne af en markeds- eller strukturpolitik, medmindre begrænsningerne direkte berører producenter med en sådan plan netop på grund af deres gennemførelse af planen«. Domstolen udtalte følgende videre (jf. præmis 27): »Når der derfor i en fælles markedsordning på landbrugsområdet, med henblik på nedbringelse af strukturelle overskud på det pågældende marked, indføres en afgift på leverancer af produkter, som overstiger visse referencemængder, kan producenter med en udviklingsplan — selv om planen er godkendt forud for ordningens ikrafttrædelse — ikke påberåbe sig en hvilken som helst berettiget forventning, der støttes på gennemførelsen af planen, med henblik på at modsætte sig en eventuel nedskæring af referencemængderne, for så vidt som det i henhold til fællesskabsreglerne på området er tilladt at foretage en sådan nedskæring, og den ikke specielt vedrører disse producenters referencemængder«.

29. Domstolen afsagde senere dommen i Spronk-sagen (jf. ovenfor, note 17), hvor den efter at have bemærket (præmis 16), at »gennemførelsen af en udviklingsplan for mælkeproduktionen i intet tilfælde giver den pågældende ret til at opnå referencemængder svarende til den herved opnåede produktionskapacitet, idet medlemsstaterne kan foretage eventuelle nedsættelser«, fastslog (præmis 28), at nationale bestemmelser, hvorefter der for de producenter, der har foretaget investeringer inden for mælkeproduktionssektoren (det være sig med eller uden udviklingsplan), fastsættes nedsættelser, som varierer alt efter det tidsrum, der er forløbet mellem de foretagne investeringer og tillægsafgiftsordningens ikrafttræden, er forenelige

med proportionalitetsprincippet, og at (præmis 29) »denne vurdering ... ikke [ændres] af, at sådanne nationale bestemmelser kan bevirke, at der ikke tildeles nogen særlig referencemængde til et vist antal producenter, som har foretaget investeringer, eller at den særlige referencemængde, som tildeles dem, i hvert fald er betydeligt lavere end den produktionskapacitet, der er opnået efter de foretagne investeringer«, eftersom »gennemførelsen af investeringerne, selv som led i en udviklingsplan, [ikke] giver ... den pågældende erhvervsdrivende mulighed for at påberåbe sig nogen berettiget forventning baseret herpå til støtte om en særlig referencemængde, som netop tildeles på grund af disse investeringer«.

30. Dommene i Cornée- og Spronk-sagerne kan umiddelbart give det indtryk, at Domstolen allerede har taget stilling til det af Supreme Court rejste spørgsmål om, hvilken betydning princippet om beskyttelse af den berettigede forventning har for, hvorledes producenter med udviklingsplaner skal behandles i forbindelse med tillægsafgiftsordningen. Man kan heroverfor anføre:

- a) Domstolen har i Cornée-dommen kun fastslået, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning som udgangspunkt ikke er til hinder for nationale regler, hvorefter der sker *nedsættel-*

ser af referencemængderne, idet der dog i henhold til den nationale lovgivning under alle omstændigheder er hjemmel til at tildele de nævnte producenter sådanne referencemængder.

- b) Domstolen har i dommen i Spronk-sagen alene fastslået, at det nævnte princip er foreneligt med nationale bestemmelser, der giver hjemmel til at tildele særlige referencemængder, selvom anvendelsen af bestemmelserne *i den sidste ende* kan medføre, at der ikke gives nogen særlig referencemængde til et vist antal producenter, som har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan.
- c) Der er følgelig ikke taget stilling til spørgsmålet, om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning medfører en pligt for fællesskabslovgiveren til at pålægge medlemsstaterne at indføre særlige regler, der, uanset hvilke nærmere vilkår og betingelser de opstiller, i hvert fald opstiller en hovedregel om, at der skal tildeles de nævnte producenter særlige referencemængder.

31. I lyset af Domstolens domme i Cornée- og Spronk-sagerne er spørgsmålet i den foreliggende sag med andre ord, om det forhold, at en producent har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan i henhold til bestemmelserne i direktiv 72/159 og efter de nationale bestemmelser, hvormed den pågældende medlemsstat har gennemført dette direktiv i national ret, selv om det ikke kan

give grundlag for at antage, at den pågældende producent har ret til at producere den mængde mælk, der svarer til målsætningerne med planen (uden begrænsninger som følge af senere fællesskabsbestemmelser), dog kunne give en fornuftig producent den opfattelse, at fællesskabslovgiver (eller den nationale lovgiver, som handler på grundlag af fællesskabsbestemmelserne) i tilfælde af en ændring af reglerne om den fælles markedsordning for mælk *ikke fuldstændig ville undlade at tage hensyn til*, hvilke mængder der skulle produceres efter fuldførelsen af udviklingsplanen.

32. Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål er det naturligvis nødvendigt at undersøge indholdet af og formålet med de fællesskabsbestemmelser, der danner grundlag for udviklingsplanerne, således at det kan afgøres, om »Fællesskabet selv tidligere har skabt en situation, som giver grundlag for en berettiget forventning«²⁰.

33. Rådets direktiv 72/159/EØF af 17. april 1972²¹ bestemte i artikel 1, stk. 1, at medlemsstaterne med henblik på at skabe de strukturelle betingelser for en mærkbar forbedring af indkomsten og af arbejds- og produktionsvilkårene i landbruget indfører en

20 — Jf. dom af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 14.

21 — Rådets direktiv 72/159/EØF af 17.4.1972 om modernisering af landbrugsbedrifter (EFT 1972 II, s. 312). Direktivet blev ophævet ved artikel 33, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 797/85 af 12.3.1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet (EFT L 93, s. 1). Jf. også Rådets forordning (EØF) nr. 2328/91 af 15.7.1991, som har samme titel (EFT L 218, s. 1).

selektiv støtteordning for landbrugsbedrifter med udviklingsmuligheder, som har til formål på rationelle betingelser at fremme disse bedrifters virksomhed og udvikling. For at en virksomhed kunne blive omfattet af støtteordningen, skulle de berørte personer indsende en ansøgning til medlemsstaternes kompetente myndigheder ledsaget af en udviklingsplan for virksomheden, som skulle påvise, at bedriften ved planens afslutning ville kunne frembringe en arbejdsindkomst svarende til den, som kunne opnås ved ikke-landbrugsmæssig beskæftigelse i samme område [artikel 2, stk. 1, litra d), artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1]. Støtteordningen for driftsledere, hvis udviklingsplaner var godkendt, omfattede bl.a. støtte i form af rentegodtgørelse for de investeringer, der var nødvendige for udviklingsplanens gennemførelse (artikel 8, stk. 1) ²².

— »I fremtiden kan kun de bedrifter tilpasse den økonomiske udvikling, hvor driftslederen har tilstrækkelige faglige kvalifikationer, hvor rentabiliteten påvises ved et regnskab, og hvor der ved en rationalisering af produktionsmetoderne kan skabes garanti for en rimelig indkomst og sikres tilfredsstillende arbejdsvilkår for beskæftigede; strukturændringen af landbrugsproduktionen bør derfor fremme oprettelse og udvikling af sådanne bedrifter« (femte betragtning).

— »Med henblik på en styring af disse bedrifters udvikling bør det fastsættes, hvilket mål udviklingsplanen skal nå med hensyn til bedriftens rentabilitet« (syvende betragtning).

34. Endvidere hedder det i præamblen til direktivet:

— »Landbrugsstrukturen i Fællesskabet er karakteriseret ved et stort antal landbrugsbedrifter, hvor de strukturelle betingelser mangler, som skulle gøre det muligt at sikre en rimelig indkomst og en levestandard, som kan sammenlignes med den, der gælder for andre erhverv« (fjerde betragtning).

— »For at sikre, at de offentlige finansielle midler, som er beregnet til bedrifternes udvikling, virkelig tilgår de bedrifter, som opfylder de stillede betingelser, bør de kompetente myndigheder godkende udviklingsplanerne« (niende betragtning).

22 — Direktivet blev gennemført i national ret i Irland ved Farm Modernization Scheme af 1.2.1974.

— »Støtten til investeringerne skal principielt ydes i form af rentegodtgørelser,

således at driftslederens økonomiske og finansielle ansvar bevares« (ellefte betragtning).

35. Det således anførte viser efter min mening klart, at de med direktiv 72/159 indførte støtteforanstaltninger til udvikling af landbrugsbedrifter havde til formål at sikre en rimelig indkomst, der kan sammenlignes med den, der kan opnås i andre erhverv, navnlig ved at skabe rationelle produktionsmetoder for landbrugsbedrifterne²³. En *kvantitativ forøgelse* af produktionen på en landbrugsbedrift under støtteordningen var ikke et selvstændigt mål med den ved direktiv 72/159 indførte ordning. Fællesskabslovgiver havde derfor ikke pligt til, med henblik på at skabe sammenhæng i Fællesskabets politikker, at tage hensyn til, at det produktionsniveau, som skulle nås i henhold til en sådan udviklingsplan, der var indgivet i medfør af det nævnte direktiv, under alle omstændigheder skulle tages i betragtning ved vedtagelsen af senere bestemmelser inden for den pågældende sektor. Den omstændighed, at den indgivne udviklingsplan var godkendt af den kompetente nationale myndighed, kan heller ikke i sig selv føre til et andet resultat, da denne godkendelse, som det fremgår direkte af niende betragtning til direktivet, havde en helt konkret funktion, nemlig at sikre en kontrol med, at de offentlige finansielle midler som var beregnet til gennemførelsen af udviklingsplanen, blev anvendt korrekt.

36. Hvis det i forbindelse med den ved direktiv 72/159 indførte støtteordning må antages, at det forhold, at en landbrugsbedrift indgav og fik godkendt en udviklingsplan, ikke gav de berørte rimelig grund til at forvente, at fællesskabslovgiver under udøvelsen af sit vide skøn på området for den fælles landbrugspolitik i det mindste ville tage hensyn til det planlagte omfang af produktionen efter fuldførelsen af udviklingsplanen, gælder dette så meget mere inden for en sektor som mælkeproduktionen, der var kendetegnet ved strukturbetingede overskud som følge af den stadige stigning i produktionen og den stagnerende efterspørgsel²⁴.

37. En forstandig og velunderrettet producent²⁵ burde nemlig i det mindste på det tidspunkt, hvor appellerne i hovedsagen forpligtede sig til at gennemføre udviklingsplanerne, og navnlig når henses til de forskel-

24 — Ifølge punkt 1.1 i Revisionsrettens særberetning nr. 2/87 om kvote- og tillægsafgiftsordningen i mejerisektoren (EFT 1987 C 266, s. 1) blev Fællesskabet 100% selvforsynende i 1974. Fra 1973 til 1981 steg mælkeleverancerne årligt med 2,5%. I samme periode steg det interne forbrug kun med 0,5% om året.

25 — I henhold til fast retspraksis (jf. dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 37, af 12.5.1989, sag 246/87, Continentale Produkten-Gesellschaft Erhardt-Renzen, Sml. s. 1151, præmis 17, af 11.3.1987, sag 265/85, Van den Bergh en Jurgens og Van Dijk Food Products mod Kommissionen, Sml. s. 1155, præmis 44 ff., og af 1.2.1978, sag 78/77, Lührs, Sml. s. 169, præmis 6) skal spørgsmålet om, hvorvidt fællesskabsinstitutionernes handlinger er i overensstemmelse med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, altid undersøges ud fra, hvad en fornuftig og velunderrettet erhvervsdrivende ved eller burde vide (og dermed ud fra, hvad han har ret til at forvente) (se herom også Eleanor Sharpston: »Legitimate expectations and economic reality«, *European Law Review*, 1990, s. 103 ff., særligt s. 150).

23 — Jf. dom af 3.6.1981, sag 107/80, Cattaneo Adorno mod Kommissionen, Sml. s. 1469, præmis 18 og 19.

lige foranstaltninger, som fællesskabslovgiver forud for indførelsen af tillægsafgiftsordningen traf med henblik på at imødegå situationen ²⁶, vide, 1) at den udviklingsplan, der blev forelagt til godkendelse, skulle gennemføres i en sektor, hvor balancen mellem udbud og efterspørgsel var blevet alvorligt forrykket som følge af en stadig stigende produktion, og 2) at man derfor ikke på forhånd kunne udelukke, at lovgiver eventuelt senere ville gribe ind med henblik på at begrænse produktionen.

38. Sammenfattende var der intet reelt grundlag for at forvente, at producenter, der påtog sig at gennemføre en udviklingsplan for mælkeproduktionen på grundlag af bestemmelser, som ikke sigtede mod en kvantitativ forøgelse af selve produktionen, herved i det mindste i et vist omfang ville blive sikret en særbehandling fra fællesskabslovgivers side — nemlig, at der som udgangspunkt skulle tages hensyn til det produktionsniveau, der skulle nås ved planens udløb — og dette så meget mere fordi planen skulle

gennemføres i en sektor, hvor lovgiver allerede havde grebet ind med henblik på at begrænse produktionen. Fællesskabslovgiver var ikke *forpligtet* til i forbindelse med senere indgreb i den pågældende sektor at give denne kategori af producenter en særbehandling i forhold til de øvrige mælkeproducenter.

39. Appellanterne i hovedsagen har flere gange henvist til dommene i sagerne Mulder I og Von Deetzen I ²⁷. Ifølge appellanterne foreligger de omstændigheder, på grundlag af hvilke Domstolen i disse domme fastslog, at der var sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, også i nærværende sag.

40. I de pågældende domme fastslog Domstolen, at forordning nr. 857/84, som suppleret ved forordning nr. 1371/84, er ugyldig, idet den i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke bestemte, at der skulle tildeles en referencemængde til de producenter (de såkaldte »SLOM-producenter«), som på grundlag af en forpligtelse påtaget i henhold til forordning nr. 1078/77 ikke havde leveret mælk i det referenceår, som den pågældende medlemsstat havde anvendt ²⁸.

26 — Jf. navnlig Rådets forordning (EØF) nr. 1079/77 af 17.5.1977 (EFT L 131, s. 6), hvorved der blev indført en »medansvarsafgift«, som blev pålagt samtlige mælkeproducenter for at mindske de strukturbevingede overskud og »for gradvist at genoprette et bedre forhold mellem produktion og behov på markedet« (se anden betragtning til forordningen) (jf. herved dom af 21.2.1979, sag 138/78, Stölting, Sml. s. 713, og af 9.7.1985, sag 179/84, Bozzetti, Sml. s. 2301). Denne afgift, som oprindeligt skulle gælde indtil udgangen af produktionsåret 1979/80, blev i den sidste ende opretholdt ved gentagne forlængelser indtil den 1.4.1993 (jf. artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 1029/93 af 27.4.1993 (EFT L 108, s. 4)).

På baggrund af de konstaterede strukturbevingede overskud er endvidere følgende forordninger blevet vedtaget på markedet for mælk med henblik på at begrænse produktionen: 1) Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17.5.1977 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af mælkekvægsbesætninger (EFT L 131, s. 1); 2) Rådets forordning (EØF) nr. 1081/77 af 17.5.1977 om midlertidig suspension af støtte til køb af malkekoer og kvier bestemt for mælkeproduktion (EFT L 131, s. 10); 3) Rådets forordning (EØF) nr. 1946/81 af 30.6.1981 om begrænsning af støtte til investeringer i sektoren for mælkeproduktion (EFT L 197, s. 32).

27 — Domme af 28.4.1988, sag 120/86, Mulder I, Sml. s. 2321, og sag 170/86, Von Deetzen I, Sml. s. 2355.

28 — Jf. også domme af 11.12.1990, sag C-189/89, Spagl, Sml. I, s. 4539, og sag 217/89, Pastätter, Sml. I, s. 4585.

41. Jeg skal erindre om de betragtninger, der dannede grundlag for det pågældende resultat (præmis 23-26 i Mulder I-dommen og præmis 12-15 i Von Deetzen I-dommen):

a) SLOM-producenterne kunne ikke 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.

b) Ikke desto mindre står det fast, at en sådan erhvervsdrivende, 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 muligheder, som fællesskabsbestemmelserne har givet ham.

c) De pågældende producenter kan faktisk på grundlag af reglerne om tillægsafgift på mælk blive udelukket fra at få tildelt en referencemængde netop på grund af den nævnte forpligtelse.

d) En sådan fuldstændig og permanent udelukkelse i hele gyldighedsperioden for de nævnte regler — som bevirker, at de pågældende producenter forhindres i at genoptage markedsføringen af mælk — kunne ikke forudses af producenterne på det tidspunkt, da de midlertidigt påtog sig forpligtelsen til ikke at levere mælk, hverken på grundlag af bestemmelserne i forordning nr. 1078/77 eller på grundlag af betragtningerne hertil.

42. Forskellene mellem situationen for SLOM-producenterne og situationen for de i artikel 3, nr. 1, første led, i forordning nr. 857/84 omhandlede producenter er således grundlæggende. SLOM-producenterne var netop afskåret fra at få tildelt en særlig referencemængde, fordi de på grundlag af en særlig fællesskabsbestemmelse havde påtaget sig ikke at levere mælk i en bestemt periode. Denne absolutte udelukkelse fra en ordning, der som udgangspunkt gjaldt for alle øvrige mælkeproducenter²⁹, kunne ikke forudses på det tidspunkt, hvor de påtog sig den nævnte midlertidige forpligtelse. På den anden side pålagde fællesskabslovgiver ved ikke at bestemme, at der skulle tildeles en særlig referencemængde til de producenter, der havde påtaget sig at gennemføre en udviklingsplan, ikke disse nogen særlige begrænsninger som følge af planens

29 — Jf. også de uddybende bemærkninger herom i dom af 22.10.1991, sag C-44/89, Von Deetzen II, Sml. I, s. 5119, præmis 21, og dommen i Herbrink-sagen, ovenfor (note 15), præmis 15.

gennemførelse³⁰, idet det — såfremt en medlemsstat ikke har anvendt den skønsmæssige beføjelse, den har på området — blev gjort muligt at underkaste de nævnte producenter nøjagtig samme begrænsninger som dem, der gjaldt for alle øvrige mælkeproducenter. Der var herved som nævnt intet grundlag for, at de producenter, der tilhører denne anden kategori, kunne have en berettiget forventning om, at den omstændighed, at de påtog sig at gennemføre en udviklingsplan, ville sikre dem en særbehandling i forhold til andre producenter, hvis der blev vedtaget begrænsninger for mælkeproduktionen.

ner behandles ens³². Det fremgår klart af forelæggelseskendelsen, sammenholdt med indlægget fra appellanterne i hovedsagen (jf. s. 31 i den franske oversættelse), at den nationale ret rejser spørgsmålet om gyldigheden og fortolkningen af den omtvistede bestemmelse i relation til det andet af lighedsprincippets to nævnte aspekter: Havde fællesskabslovgiver i henhold til dette princip pligt til at behandle de producenter, der havde påtaget sig at gennemføre en udviklingsplan, på en særlig måde i forhold til de andre mælkeproducenter, ved at foreskrive, at der skulle tildeles dem en særlig referencemængde?

b) Forbuddet mod forskelsbehandling

43. Ifølge Domstolens praksis³¹ er det i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, fastsatte forbud mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere en konkretisering af det almindelige lighedsprincip, der (med mindre en forskellig behandling er objektivt begrundet) ikke blot forbyder, at ensartede situationer behandles forskelligt, men også at forskellige situatio-

44. For at der kan bestå en sådan forpligtelse, skal det, som en *conditio sine qua non*, have været konstateret, at de nævnte producenter adskilte sig *så meget* fra de øvrige mælkeproducenter ved indførelsen af tillægsafgiftsordningen, at fællesskabslovgiver under alle omstændigheder skulle tage særligt hensyn til dem ved at indføre de nødvendige undtagelser fra ordningens grundprincipper.

45. Den omstændighed, at de pågældende producenter adskiller sig fra de øvrige tillægsafgiftspligtige mælkeproducenter derved, at de har indgået en udviklingsplan i henhold til direktiv 72/159 (og, som anført i det første

30 — Jf. herved præmis 27 i Cornée-dommen, som der også er blevet henvist til: «(...) producenter med en udviklingsplan [kan] — selv om planen er godkendt forud for ordningens ikrafttrædelse — ikke påberåbe sig en ...berettiget forventning, der støttes på gennemførelsen af planen, med henblik på at modsætte sig en eventuel nedskæring af referencemængderne, for så vidt som det i henhold til fællesskabsreglerne på området er tilladt at foretage en sådan nedskæring, og den ikke specielt vedrører disse producenters referencemængder.» (Min fremhævelse).

31 — Jf. bl.a. dom af 15.7.1982, sag 245/81, Edeka, Sml. s. 2745, præmis 11, af 25.11.1986, forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch m.fl., Sml. s. 3477, præmis 9, af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 13, og af 14.7.1994, sag C-351/92, Graff, Sml. I, s. 3361, præmis 15.

32 — Jf. f.eks. dom af 17.7.1963, sag 13/63, Italien mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 433, org. ref.: Rec. s. 335, afsnit III, punkt 4, litra a), af 13.12.1984, sag 106/83 Sermide, Sml. s. 4209, præmis 28, af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 25, og af 13.12.1994, sag C-306/93, SMW Winzerekt, Sml. I, s. 5555, præmis 30.

præjudicielle spørgsmål fra Supreme Court, »havde investeret betydelige beløb i form af lånte midler med henblik på at gennemføre sådanne planer«), er ikke i sig selv tilstrækkelig til, at det uden videre kan antages, at der gjaldt den nævnte forpligtelse for fællesskabslovgiver. Det skal også undersøges, om disse faktiske omstændigheder i det konkrete tilfælde havde betydning på baggrund af formålet med de omhandlede bestemmelser og de valgte midler til virkeliggørelsen heraf³³.

46. Villkårene for de nævnte producenters virksomhed gjorde det på denne baggrund ikke påkrævet, at de fik en særbehandling som beskrevet ovenfor. Som det flere gange er blevet fastslået af Domstolen³⁴, er formålet med tillægsafgiftsordningen at genoprette ligevægten i mejerisektoren, der er præget af strukturelle overskud, ved hjælp af en begrænsning af mælkeproduktionen. I overensstemmelse med denne målsætning³⁵ indførte fællesskabslovgiver som grundlag for ordningen med henblik på at gøre det mindre attraktivt at producere mælk en pligt til at betale en tillægsafgift ved overskridelse af en mængde mælk (referencemængden) svarende til den mængde, som var leveret af

producenten eller opkøbt af opkøberen i det pågældende referenceår. Da de særlige betingelser, under hvilke der produceres mælk, f.eks. det forhold, at visse producenter har opstillet en udviklingsplan (ved hvis godkendelse den kompetente administrative myndighed som bekendt ikke garanterede, at der i forbindelse med senere lovgivning ville blive taget hensyn til produktionsniveauet ved planens udløb) eller har foretaget investeringer i den pågældende sektor, således ikke havde direkte indflydelse på de mængder mælk, der blev udbudt til salg i referenceåret, kan disse forhold ikke give grundlag for at henføre sådanne producenter til en særlig kategori, over for hvilke fællesskabslovgiver havde pligt til at indføre undtagelser fra tillægsafgiftsordningen for at sikre overholdelsen af lighedsprincippet³⁶.

c) Proportionalitetsprincippet

47. Det skal dernæst undersøges, om der på grundlag af proportionalitetsprincippet kan antages at have bestået en pligt for fælles-

33 — Jf. herved dom af 27.10.1971, sag 6/71, Rheinmühlen Düsseldorf, Sml. 1971, s. 201, org. ref.: Rec. s. 819, præmis 14, af 15.12.1983, forenede sager 31/82, 138/82 og 204/82, Metallurgiki Halyps mod Kommissionen, Sml. s. 4193, præmis 12, og af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 69 ff., navnlig præmis 74. Jf. også K. Lenaerts: »L'égalité de traitement en droit communautaire: un principe unique aux apparences multiples«, *Cahiers de droit européen* 1991, s. 3 ff., navnlig afsnit II A 7.

34 — Jf. f.eks. dom af 17.5.1988, sag 84/87, Erpelding, Sml. s. 2647, præmis 26, og af 27.5.1993, sag C-290/91, Peter, Sml. I, s. 2981, præmis 13, og den førnævnte dom i Graff-sagen (ovenfor, note 31), præmis 26.

35 — Målsætningen er, som fastslået af Domstolen (jf. den i note 34 nævnte dom i Erpelding-sagen, præmis 26), i overensstemmelse med traktatens artikel 39.

36 — Jf. herved Bozzetti-dommen, ovenfor (note 26). Præmis 34 i dommen (som blev afsagt på grundlag nogle præjudicielle spørgsmål om fortolkningen og gyldigheden af forordning nr. 1079/77 om en medansvarsafgift inden for mælkesektoren) lyder således: »Den omstændighed, at indførelsen af medansvarsafgiften inden for rammerne af den fælles markedsordning for visse producenter kan virke på en måde, der varierer med produktionens beskaffenhed og de lokale forhold, kan ikke anses for en forskelsbehandling, der er forbudt i medfør af artikel 40, stk. 3, i traktaten, såfremt fastlæggelsen af afgiften sker på grundlag af objektive kriterier, der er valgt med henblik på, at den fælles markedsordning fungerer tilfredsstillende for alle de produkter, den omfatter«.

skabslovgiver til at pålægge medlemsstaterne at tildele særlige referencemængder til de producenter, der havde opstillet en udviklingsplan.

48. Den måde, hvorpå appellanterne i hovedsagen har formuleret deres indlæg ved Domstolen (jf. s. 13 i den franske oversættelse), giver det indtryk, at de var i tvivl om, hvorvidt det var hensigtsmæssigt med henblik på at nå målsætningen med tillægsafgiftsordningen at indrømme medlemsstaterne et skøn med hensyn til, om der skulle tildeles særlige referencemængder til de nævnte producenter. Det fremgår imidlertid efter min mening klart af indlægget som helhed, at appellanterne i hovedsagen navnlig sætter spørgsmålstegn ved, i hvilken grad det var nødvendigt at give medlemsstaterne et sådant skøn med henblik på at nå målet med ordningen, idet den manglende tildeling af særlige referencemængder efter deres opfattelse kun medførte en ubetydelig forhøjelse af de øvrige producenters referencemængder, som ikke står i rimeligt forhold til omfanget af den skade, de producenter, som havde opstillet en udviklingsplan for mælkeproduktionen, havde lidt.

49. Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at prøvelsen ud fra proportionalitetsprincippet af fællesskabslovgivers foranstaltninger, navnlig på området for den fælles landbrugspolitik, er særligt begrænset. En foranstaltning, der pålægger borgerne

økonomiske byrder, skal ganske vist i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet være hensigtsmæssig og nødvendig med henblik på at nå et mål, der er i overensstemmelse med Fællesskabets retsorden, og den skal være den mindst indgribende af de mulige hensigtsmæssige foranstaltninger med henblik på at nå de pågældende mål, ligesom den ikke må pålægge byrder, der ikke står i rimeligt forhold til det forfulgte mål. Prøvelsen af, hvorvidt fællesskabslovgivers lovgivningsvirksomhed inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik opfylder disse betingelser, foretages altid under hensyntagen til fællesskabslovgivers vide skøn på området. Gyldigheden af en foranstaltning på det pågældende område kan derfor kun blive påvirket, såfremt foranstaltningen er *åbenbart uhensigtsmæssig* i forhold til det forfulgte mål³⁷.

50. Som allerede nævnt (jf. ovenfor, punkt 46), har Domstolen gentagne gange fastslået, at formålet med tillægsafgiftsordningen er at genoprette ligevægten i mejerisektoren ved hjælp af en begrænsning af mælkeproduktionen. Domstolen har desuden fastslået³⁸, at foranstaltningen omfattes af målsætningen om en rationel udvikling af mælkeproduktionen og om opretholdelse af en rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen, idet den bidrager til at stabilisere indkomsterne for landbrugsbefolkningen, og at den derfor er i overensstemmelse med traktatens artikel 39.

37 — Jf. bl.a. dommen i sagen SMW Winzersekt, ovenfor (note 32), præmis 21, dommen i sagen Tyskland mod Rådet, ovenfor (note 33), præmis 89 ff., samt dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 14, og af 11.7.1989, sag 265/87, Schröder, Sml. s. 2237, præmis 21 og 22.

38 — Jf. dommen i Erpelding-sagen, ovenfor (note 34), præmis 26, og dommen i Kühn-sagen, ovenfor (note 20), præmis 17.

Den manglende indførelse af bestemmelser, der pålægger medlemsstaterne (eller blot giver dem mulighed for) at tildele producenter med en udviklingsplan en særlig referencemængde, kan efter min mening ikke betragtes som et åbenbart uhensigtsmæssigt middel med henblik på at virkeliggøre det nævnte formål med ordningen. Med henblik på at afhjælpe problemet med de strukturelle overskud på mælke markedet valgte man den løsning at begrænse mælkeproduktionen, hvilket som nævnt var i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaten. Den manglende indførelse af pligt til (eller en mulighed for) at tildele særlige referencemængder, der ikke svarer til de mængder mælk, der faktisk blev leveret i årene forud for indførelsen af afgiften, er i princippet i overensstemmelse med logikken i ordningen.

d) Princippet om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder

51. Supreme Court anmoder endeligt Domstolen om at vurdere bestemmelsen i artikel 3, nr. 1, første led, i forordning nr. 857/84 i forhold til princippet om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder.

52. Forelæggelseskendelsen nævner ikke udtrykkeligt de grundlæggende rettigheder, hvis beskyttelse rejser tvivl om fortolkningen

og gyldigheden af den omtvistede bestemmelse. Når henses til dels de indlæg, der er indgivet af appellanterne i hovedsagen, og dels til nødvendigheden af at give den nationale ret et så fuldstændigt svar som muligt, må det imidlertid lægges til grund, at de pågældende grundlæggende rettigheder er ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse.

53. Jeg skal i denne forbindelse erindre om, at Domstolen skriftligt anmodede appellanterne og de indstævnte i hovedsagen samt Rådet og Kommissionen om under den mundtlige forhandling at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt dommen af 24. marts 1994 i Bostock-sagen³⁹ har betydning for nærværende sag. Der blev i den pågældende sag rejst det spørgsmål, om det på baggrund tillægsafgiftsordningens regler om overførsel af referencemængden til bortforpagteren ved forpagtningens udløb må antages, at ejendomsretten indebærer en pligt for medlemsstaterne til at indføre en ordning om, at bortforpagteren betaler erstatning til den afgående forpagter, eller endog giver forpagteren et direkte anvendeligt erstatningskrav over for bortforpagteren. Domstolen besvarede spørgsmålet benægtende, idet den udtalte (præmis 19): »Ejendomsretten, således som den er sikret i Fællesskabets retsorden, indebærer (...) ikke en ret til økonomisk at udnytte en fordel — som f.eks. referencemængder, der er tildelt i henhold til en fælles markedsordning — som ikke stammer fra den pågældendes ejendom eller

39 — Sag C-2/92, Sml. I, s. 955.

erhvervsmæssige virksomhed (dom af 22.10.1991, sag C-44/89, Von Deetzen II, Sml. I, s. 5119, præmis 27)«.

54. Det i dommen udtalte vedrørende omfanget af ejendomsretten har efter min opfattelse ingen betydning for nærværende sag. Det spørgsmål om beskyttelsen af ejendomsretten, der er rejst i det foreliggende tilfælde, har intet at gøre med spørgsmålet, om en referencemængde, som er blevet tildelt i henhold til tillægsafgiftsordningen, er et aktiv, der er dækket af ejendomsretten, således at en berøvelse heraf giver den pågældende et erstatningskrav⁴⁰. Spørgsmålet er derimod, om en mælkeproducentens ret til en uindskrænket brug og udnyttelse af sine aktiver påvirkes i en uacceptabel grad ved en begrænsning, som består i tildeling af en referencemængde, som er fastsat uden hensyntagen til, at producenten har opstillet en udviklingsplan, som vil føre til en større produktion end den, der blev opnået i det år, hvor ordningen blev indført.

55. Der skal med henblik på løsningen af dette problem henvises til Domstolens faste

praksis⁴¹, hvorefter såvel ejendomsretten som retten til fri erhvervsudøvelse, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, ikke skal behandles som absolutte forrettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet, idet udøvelsen af rettighederne kan underkastes begrænsninger, navnlig inden for rammerne af en fælles markedsordning. Begrænsningerne skal dog være i virkelig overensstemmelse med formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og de må ikke, når henses til disse formål, indebære et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve kernen i de nævnte rettigheder, som Fællesskabets retsorden skal beskytte.

56. Det kan naturligvis ikke bestrides, at tillægsafgiftsordningen i vidt omfang begrænser mælkeproducenternes ret til at udnytte deres aktiver og deres ret til frit at udøve deres erhverv. Det kan heller ikke bestrides, at de pågældende begrænsninger ud fra et økonomisk synspunkt må have været meget mærkbare for de mælkeproducenter, der som appellanterne i hovedsagen havde opstillet en udviklingsplan, der endnu ikke var gennemført på tidspunktet for ordningens indførelse. Kan det på denne baggrund antages, at den omstændighed, at der ikke er foreskrevet (eller blot givet mulighed for) en tildeling af særlige referencemængder til disse producenter, udgør en begrænsning af de nævnte

⁴⁰ — De faktiske omstændigheder i nærværende sag adskiller sig i så henseende også fra de omstændigheder, der dannede grundlag for de præjudicielle spørgsmål, som forte til Domstolens dom af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609.

⁴¹ — Jf. senest bl.a. dommen i sagen SMW Winzersekt, ovenfor (note 32), præmis 22, og dommen i sagen Tyskland mod Rådet, ovenfor (note 33), præmis 78. Jf. også dommen i Kühn-sagen (note 20), præmis 16, dommen i sagen Von Deetzen II (note 29), præmis 28, dommen i sagen Wachauf (note 40), præmis 18, dommen i sagen Schröder (note 37), præmis 15, og dom af 13.12.1979, sag 44/79, Hauer, Sml. s. 3727, navnlig præmis 23 og 32.

grundlæggende rettigheder, som ikke kan accepteres i Fællesskabets retsorden?

appellanternes grundlæggende rettigheder er således ikke blevet krænkede⁴⁴.

C — Medlemsstaternes anvendelse af den omtvistede bestemmelse

57. Det er klart, at alle reglerne om tillægs-afgiftsordningen, som skal afhjælpe situationen med overskudsproduktion på mælke-markedet, er i overensstemmelse med formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse⁴². Endvidere kan undladelsen af at tildele særlige referencemængder til producenter, der har opstillet en udviklingsplan, som jeg allerede har nævnt (jf. ovenfor, punkt 50), når henses til fællesskabslovgivers vide skøn på området, ikke anses for at være i strid med proportionalitetsprincippet på baggrund af formålet med ordningen. Desuden kan den manglende tildeling af sådanne særlige referencemængder klart påvirke de omhandlede landbrugsbedrifters rentabilitet og endog skade deres økonomiske situation i alvorlig grad⁴³, men den kan efter min mening ikke i sig selv anses for direkte at medføre, at de pågældende mælkeproducenter definitivt og fuldstændigt berøves retten til at udnytte og få udbytte af deres bedrift (det være sig ved mælkeproduktion eller andre former for virksomhed), eller at de forhindres i at udøve deres erhverv. Kernen i

58. Det fremgår af ovenstående, at hverken retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, forbuddet mod forskelsbehandling, proportionalitetsprincippet eller princippet om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder medfører, at fællesskabslovgiver skulle pålægge medlemsstaterne at tildele en særlig referencemængde til de producenter, der havde opstillet en udviklingsplan i henhold til direktiv 72/159.

59. Fællesskabslovgiver havde således mulighed for enten slet ikke at give hjemmel til tildeling af særlige referencemængder til de pågældende producenter eller at indrømme medlemsstaterne et skøn på området (som sket ved artikel 3, nr. 1, første led, i forordning nr. 857/84), således at medlemsstaterne kunne vælge mellem to løsninger, der begge er i overensstemmelse med fællesskabsrettens almindelige principper, nemlig enten at fast-

⁴² — Jf. navnlig dommen i Kühn-sagen (note 20), præmis 17.

⁴³ — Appellanterne i hovedsagen har i deres indlæg til Domstolen anført, at dette faktisk har været tilfældet, i hvert fald for nogle af dem (jf. navnlig s. 2 og 3 i den franske oversættelse).

⁴⁴ — Jf. dommen i Kühn-sagen (note 20), præmis 17. Se også dom af 9.12.1982, sag 258/81, Metallurgiki Halyps mod Kommissionen, Sml. s. 4261, præmis 13, og af 19.9.1985, forenede sager 172/83 og 226/83, Hoogovens Groep, Sml. s. 2831, præmis 29, hvorefter det ikke kan betragtes som et indgreb i ejendomsretten, at de produktionsbegrænsninger, den økonomiske situation kræver, kan forringe visse virksomheders rentabilitet og bringe deres eksistens i fare.

sætte regler, hvorefter der tildeles de pågældende producenter særlige referencemængder, eller helt at undlade at indføre sådanne regler. Under disse omstændigheder kan valget af den anden af disse løsninger efter min mening (f.eks. når henses til særlige omstændigheder i en bestemt medlemsstat) ikke udgøre en tilsidesættelse af fællesskabsrettens almindelige principper, idet jeg bemærker, at disse principper er bindende for såvel Fællesskabets medlemsstaternes myndigheder, når de udøver deres beføjelser i henhold til fællesskabsretten⁴⁵. Princippernes bindende virkning er *nøjagtig den samme* for Fællesskabets myndigheder og de nationale myndigheder. Hvis de nævnte almindelige principper ikke pålægger fællesskabslovgiver at foreskrive, at medlemsstaterne tildeler de nævnte særlige referencemængder, kan de ikke give grundlag for en tilsvarende forpligtelse for medlemsstaternes myndigheder⁴⁶.

60. Jeg finder grund til at tilføje, at selvom de nævnte almindelige fællesskabsretlige

principper ikke medfører en pligt for medlemsstaterne til at træffe bestemmelser om tildeling af særlige referencemængder til de i artikel 3, nr. 1, første led, i forordning nr. 857/84 omhandlede producenter, er der intet i vejen for, at der efter omstændighederne kan bestå en sådan pligt for en medlemsstat *på grundlag af principper i national ret*, som i så henseende måtte give en større beskyttelse end den, der følger af de gældende almindelige principper i Fællesskabets retsorden.

61. En sådan mulighed strider på ingen måde mod en ensartet anvendelse af fællesskabsbestemmelserne, da der er i artikel 3, nr. 1, første led, i forordning nr. 857/84 netop er givet medlemsstaterne mulighed for at indføre forskellige regler med hensyn til, om der skal tildeles særlige referencemængder. Det skal dog understreges, at anvendelsen af et princip i national ret som grundlag for en sådan forpligtelse for den pågældende medlemsstat er undergivet nøjagtig de samme begrænsninger som dem, der under alle omstændigheder gælder for nationale regler til gennemførelse af fællesskabsbestemmelser. Princippet vil således skulle anvendes på nøjagtig samme måde som på områder uden forbindelse med fællesskabsretten, men anvendelsen af princippet må hverken medføre nogen væsentlige ændringer af reglerne for ordningen med tillægsafgift på mælk, påvirke ordningens effektivitet eller skade mulighederne for at virkeliggøre ordningens målsæt-

45 — Jf. dommene i sagerne Wachauf (note 40), præmis 19, Cornée m.fl. (note 16), navnlig præmis 14, Spronk (note 17), navnlig præmis 13, 17 og 28, og Klensch (note 31), navnlig præmis 8 og 9.

46 — Sagen stiller sig naturligvis helt anderledes, såfremt medlemsstaterne udnytter deres mulighed i henhold til fællesskabsbestemmelserne for at indføre en ordning med tildeling af særlige referencemængder til de producenter, der har opstillet en udviklingsplan. Reglerne for en sådan ordning skal, selv om der ikke i henhold til fællesskabsrettens almindelige principper er pligt til at indføre *en sådan ordning*, (ligesom enhver anden generel eller individuel bestemmelse, der vedtages af en fællesskabsmyndighed eller en national myndighed under udøvelse af en beføjelse i henhold til fællesskabsretten) ligge inden for de grænser, de nævnte almindelige principper opstiller. Dette er i øvrigt den grundlæggende tankegang i dommene i sagerne Cornée m.fl. (jf. navnlig præmis 13-16, 21, 22, 25 ff.) og Spronk (jf. navnlig præmis 13-17, 28 og 29), se ovenfor.

ninger⁴⁷. Det tilkommer naturligvis ikke Domstolen, men derimod den nationale ret at undersøge, om der i *national ret* findes principper, der kan danne grundlag for en forpligtelse for den pågældende medlemsstat

til at træffe bestemmelse om tildeling af særlige referencemængder til de mælkeproducenter, der er omhandlet i den omtvistede bestemmelse i forordning nr. 857/84.

V — Forslag til afgørelse

62. Jeg foreslår herefter Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra Supreme Court således:

- »1) Artikel 3, nr. 1, første led, 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 giver medlemsstaterne en skønsmæssig beføjelse med hensyn til, om der skal træffes bestemmelse om tildeling af særlige referencemængder til de i bestemmelsen omhandlede producenter. Ordlyden af tredje betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 giver ikke grundlag for at fortolke ovennævnte bestemmelse således, at medlemsstaterne er forpligtede til at træffe bestemmelse om, at der skal tildeles sådanne særlige referencemængder.
- 2) De almindelige fællesskabsretlige principper, herunder retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet, princippet om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder og

47 — Jf. herved dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, præmis 30 ff., navnlig præmis 33, og for så vidt angår fællesskabsbestemmelserne om ordningen med tillægsafgift på mælk, dommen i Peter-sagen (note 34), præmis 8 ff. Jf. også punkt 20 ff. i generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i sidstnævnte sag og punkt 38 og 39 i generaladvokat Van Gerven's forslag til afgørelse i forbindelse med Domstolens dom af 8.6.1994, sag C-371/92, Ellinika Dimitriaki, Sml. I, s. 2391.

lighedsprincippet, som traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, er et særligt udtryk for, medfører ikke, at fællesskabslovgiver skulle pålægge medlemsstaterne at tildele særlige referencemængder til de i artikel 3, nr. 1, første led, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 omhandlede producenter.

- 3) Gennemgangen af artikel 3, nr. 1, første led, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 har intet frembragt, der kan påvirke bestemmelsens gyldighed.«