

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
MARCO DARMON

fremsat den 2. maj 1991 \*

*Hr. afdelingsformand,  
De herrer dommere,*

1. Forholdene på markedet for mælk og mejeriprodukter er reguleret af en række komplicerede retsforskrifter, som bl.a. har til formål at få styr på de betydelige strukturbestemte produktionsoverskud under hensyntagen til den særlige situation, som visse producentkategorier befinder sig i.

2. De vigtigste elementer i ordningen af relevans for den foreliggende sag er følgende:

— Såvel for producenter som for købere, dvs. mejerier, fastsættes der visse referencemængder eller »mælkekvoter«; ved overskridelse af mælkekvoterne skal der ud over medansvarsafgiften betales en afgift, en såkaldt »tillægsafgift«, som skal erlægges enten af producenten (formel A) eller af opkøberen (formel B), afhængig af, hvilken ordning den pågældende medlemsstat har indført; summen af de referencemængder, som fastsættes på grundlag af den for 1981 tiladte produktion, må ikke overstige en vis samlet mængde inden for hver enkelt medlemsstat, som benævnes »garantimængden«.

— Den »nationale reserve«, som hver enkelt medlemsstat opretter inden for garantimængden, navnlig for at kunne yde en særlig referencemængde til visse pro-

ducentgrupper, som på grund af deres særlige situation vil blive uheldigt stillet ved anvendelsen af produktionsåret 1981 som referencenkriterium; dette er navnlig unge landmænd, producenter, som har forpligtet sig til at gennemføre en udviklingsplan, eller hvis produktion er blevet påvirket i kendelig grad af usædvanlige begivenheder, som er indtruffet forud for eller i løbet af referenceåret.

3. Referencemængderne kan overdrages helt eller delvis mellem henholdsvis producenter og opkøbere indbyrdes efter de betingelser, som er fastsat i artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984<sup>1</sup>, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 590/85 af 26. februar 1985<sup>2</sup>. De bestemmelser i artikel 7, som har relevans, lyder således:

»Artikel 7

1. I tilfælde af salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv af en bedrift overføres den tilsvarende referencemængde helt eller delvis til køberen, forpagteren eller arvingen ifølge betingelser, der skal fastsættes.

1 — 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).

2 — EFT L 68, s. 1.

\* Originalsprog: fransk.

...

2. Hvis en opkøber helt eller delvis træder i stedet for en anden eller flere andre opkøbere, skal ved anvendelse af formel B den årlige referencemængde for den pågældende fastsættes:

- for resten af den løbende periode på tolv måneder, ved helt eller delvis at tage hensyn til referencemængderne i forhold til det resterende tidsrum,
- for den følgende periode på tolv måneder, ved helt eller delvis at lægge de referencemængder til grund, som tilkom de opkøbere, han træder i stedet for.

3. Medlemsstaterne kan bestemme, at en del af de pågældende mængder lægges til den i artikel 5 eller, alt efter omstændighederne, til den i artikel 6, stk. 3, omhandlede reserve.

...«.

4. Storhertugdømmet Luxembourg valgte formel B og udstedte den 7. juli 1987 en bekendtgørelse, hvis artikel 9, stk. 1, bestemmer således: »Såfremt en leverandør skifter opkøber, nedsættes den første opkøbers referencemængde med en andel svarende til den, som er tildelt leverandøren i medfør af nærværende bekendtgørelses artikel 3, 5, 6, 8 og 13, og 90% deraf lægges til den nye opkøbers referencemængde, mens 10% indgår i den nationale reserve, som er omhandlet i bekendtgørelsens artikel 4«.

5. Tretten mælkeproducenter i Luxembourg, som tidligere solgte til Luxlait, besluttede på et tidspunkt at skifte opkøber og i stedet levere deres produktion til landbrugs sammenslutningen Procola. Statssekretæren for landbrug og vinavl afsløg imidlertid, ved sine afgørelser af 22. februar 1988, at lade de pågældende producenters basisreferencemængder for mælkeleverancer og elleve af de samme producenters supplerende individuelle referencemængde overføre ubeskåret til Procola.

6. Producenterne har indbragt disse afgørelser for Storhertugdømmet Luxembourgs Conseil d'Etat, som har forelagt Domstolen to spørgsmål, der i det væsentlige drejer sig om følgende:

- for det første, om nævnte bestemmelse i artikel 7, stk. 3, også finder anvendelse i det tilfælde, hvor »producenten skifter opkøber«,
- for det andet, om en definitiv overførsel af en tiendedel af kvoten til den nationale reserve strider mod EØF-Traktatens artikel 39 og 110 og mod kontraktfrihedens grundsætning (princippet om frit valg af kontrahent).

7. Det første spørgsmål bør ikke opholde Domstolen ret længe. I modsætning til, hvad sagsøgerne i hovedsagerne har hævdet, gælder artikel 7, stk. 3, ikke blot »i tilfælde af salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv af en bedrift«, jf. artikel 7, stk. 1, men også i de tilfælde, som er omhandlet i stk. 2, hvor producenten skifter opkøber, og der er ikke grund til at sondre mellem, om dette sker på køberens initiativ, f.eks. ved overdragelse, fusion eller koncentration, eller på producentens initiativ, når denne

beslutter at skifte opkøber, efter at kontrakten med mejeriet er udløbet.

8. Jeg skal først gøre et par bemærkninger vedrørende selve bestemmelseens ordlyd.

9. Den 31. marts 1984 udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 856/84, i kraft af hvilken der blev indføjet en ny artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68, hvorved der blev indført dels en tillægsafgift, dels en ordning med en såkaldt formel A og formel B. Samtidig hermed udstedte Rådet forordning nr. 857/84, som indeholdt gennemførelsesbestemmelser vedrørende tillægsafgiften. Heri fandtes den første version af artikel 7, som indeholdt to stykker, hvoraf stk. 1 ligesom i de senere versioner vedrørte »tilfælde af en bedrifts salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv«, mens stk. 2 vedrørte det tilfælde, hvor en opkøber »ved anvendelse af formel B... helt eller delvis træder i stedet for en anden eller flere andre opkøbere«. Bestemmelsen indeholdt ikke noget stk. 3, men et sidste *afsnit*<sup>3</sup> med følgende ordlyd: »Medlemsstaterne kan bestemme, at en del af de pågældende mængder lægges til den i artikel 5 omhandlede reserve«. Der er derfor ikke grundlag for at fastholde, at det sidste afsnit ikke gælder for de tilfælde, som er omhandlet i stk. 2.

10. Artikel 7 blev senere ændret ved forordning nr. 590/85. Denne ændring begrundes i forordningens sjette betragtning med, at der bør tages hensyn dels til den situation, som visse forpagtere befinder sig i, hvis kontrakt udløber, dels til visse producenter, som berøres af, at deres bedrift helt eller delvis overdrages til offentlige myndigheder, hvortil kommer hensynet til almenvellet. Der tales intetsteds her om, at tilpasningen af kvoter til fordel for den nationale reserve ikke gælder i det tilfælde, hvor en opkøber træder i stedet for en anden.

3 — O. a.: Det sidste afsnit i den franske version af artikel 7 er, i modsætning til den danske version, ikke nummereret som stk. 3.

11. Som anført af såvel den luxembourgiske regering som af Kommissionen er det i øvrigt udtrykkeligt fastsat i artikel 6 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984<sup>4</sup>, at artikel 7, stk. 3, finder anvendelse på de tilfælde, som er omhandlet i stk. 2. Artikel 6 bestemmer nemlig således:

»I forbindelse med formel B reguleres opkøbernes referencemængde bl.a. for at tage hensyn til følgende:

...

d) de i artikel 7, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 857/84 omhandlede tilfælde, hvor en opkøber helt eller delvis træder i stedet for en anden eller flere andre opkøbere, *berunder det tilfælde, hvor producenten skifter fra én opkøber til en anden*<sup>5</sup>.

12. Domstolen har allerede draget visse konklusioner heraf i sin praksis. Kommissionen citerer således med fuld ret dommen af 25. november 1986 i Klensch-sagen<sup>6</sup>, hvori det hedder, at:

»Artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 857/84, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, litra d), i Kommissionens forordning nr. 1371/84 af 16. maj 1984 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning nr. 804/68... bestemmer, at der ved forvaltningen af formel B skal foretages en tilpasning af køberens referencemængde, bl.a. for at tage hensyn til det tilfælde, hvor producenter skifter fra én

4 — EFT L 132, s. 11. På dette punkt er forordningens bestemmelser gentaget i deres fulde ordlyd i forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3.6.1988 (EFT L 139, s. 12).

5 — Min understregning.

6 — Forenede sager 201/85 og 202/85, Sml. s. 3477.

øpkøber til en anden, uden at dette i øvrigt berører medlemsstaternes adgang til at bestemme, at en del af referencemængderne skal føres tilbage til den reserve, der er omhandlet i artikel 5 i forordning nr. 857/84 (den nationale reserve)«<sup>7</sup>.

13. Det andet spørgsmål, som er forelagt af Luxembourg's Conseil d'Etat, rejser et problem, som er noget vanskeligere, nemlig om spørgsmålet skal forstås på den måde, at det udelukkende vedrører fortolkningen af de deri nævnte retsforskrifter, eller også drejer sig om, hvorvidt artikel 7, stk. 3, er gyldig henset til disse retsforskrifter i det omfang, bestemmelsen indeholder hjemmel til at foretage en uigenkaldelig overførsel af en del af de pågældende kvoter til den nationale reserve.

14. Det er i overensstemmelse med systematikken i artikel 7, stk. 3, som denne bestemmelse er fortolket i det foregående, at overførslen må anses for uigenkaldelig. Formålet med den nationale reserve er at udstyre det stive mælkekvotesystem med en vis fleksibilitet, således at der kan tages fornødent hensyn til den særlige situation, som bestemte producentgrupper befinder sig i. Man kan eksempelvis næppe forestille sig, at disse sidstnævnte grupper — f.eks. unge landmænd, der har etableret sig efter den 31. december 1980<sup>8</sup> — fratages de særlige referencemængder, som de har fået tildelt fra den nationale reserve, alene med det formål at genoprette sagsøgernes oprindelige kvoter. Dette kan naturligvis ikke være meningen, da det ville stride mod bestemmelsens formål at bringe levedygtigheden af deres bedrift i fare. EF's forordninger indeholder derfor ikke, som anført af den luxembourgiske regering, nogen tidsmæssig begrænsning for overførslen af en del af referencemængden til den nationale reserve.

15. Når det andet spørgsmål forstås på denne måde, må det antages at vedrøre gyldigheden af artikel 7, stk. 3. Hvad angår den andel på 10%, som tilbageholdes ifølge de luxembourgiske regler, må spørgsmålet i øvrigt forstås som et spørgsmål vedrørende fortolkningen af de nævnte retsforskrifter og principper. Jeg skal i det følgende gennemgå disse to punkter et efter et.

16. Hvad angår for det første gyldigheden af artikel 7, skal jeg først bemærke, at bestemmelsen i Traktatens artikel 110 ikke har nogen som helst betydning herfor. Som den luxembourgiske regering med rette har bemærket, er denne bestemmelse helt irrelevant i den foreliggende sag, da den vedrører den fælles handelspolitik over for tredjelande. Som sagsøgerne i hovedsagerne selv har oplyst, bliver al deres mælk forarbejdet og solgt i Tyskland.

17. Endvidere er Traktatens artikel 39 blevet påberåbt under sagen, for så vidt angår det heri indeholdte krav om, at der skal sikres landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard. Denne bestemmelse kan imidlertid ikke fortolkes således, at den har til formål i al evighed at opretholde allerede eksisterende forhold, da dette vil være til skade for en dynamisk landbrugspolitik. Der er ingen, som tvinger producenterne til at skifte opkøber. Hvis de gør det, er det, fordi de øjner en fortjeneste, som under hensyntagen til de formål, der tilstræbes med den fælles landbrugspolitik og den vide skønsbeføjelse, som tilkommer EF-institutionerne på området<sup>9</sup>, kan begrunde, at de udviser solidaritet over for andre producenter, som har behov for støtte. Kommissionen har med rette bemærket, at der med artikel 7, stk. 3, forfølges et omfordelingsformål til fordel for de producenter, som har fået en præferencetil-

7 — Jf. præmis 19.

8 — Jf. artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 857/84.

9 — Dom af 11.3.1987 (forenede sager 279/84, 280/84, 285/84 og 286/84, Rau mod Kommissionen, Sml. s. 1069, præmis 14); dom af 21.3.1991 (sag C-359/89, SAFA, Sml. 1, s. 1677, præmis 16).

ling efter ordningen. I øvrigt er disse producenter også omfattet af EØF-Traktatens artikel 39, stk. 1, litra b). Denne bestemmelse — som ikke kan fortolkes således, at den er til hinder for at foretage en sådan definitiv overførsel af en del af referencemængden, som er påtalt under sagen — kan derfor ikke berøre gyldigheden af artikel 7 i forordning nr. 857/84.

erhvervsudøvelse kan derfor underkastes begrænsninger, navnlig inden for rammerne af en fælles markedsordning, forudsat at sådanne begrænsninger virkelig er i overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og ikke, når henses til det forfulgte formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve ejendomsrettens kerne«<sup>12</sup>.

18. Af samme grunde kan bestemmelsen heller ikke anses for ugyldig på baggrund af det påberåbte princip om »frit valg af kontrahent« (kontraktfrihedsgrundsætningen). Domstolen har ikke fastslået et sådant princip nogetsteds i sin praksis<sup>10</sup>, selv om dette utvivlsomt er en hovedforudsætning for retten til den frie erhvervsudøvelse, om udgør en af fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger<sup>11</sup>. Skønt artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 857/84 ikke berører den pågældende hans ret til frit valg af kontrahent, indebærer bestemmelsen dog en vis begrænsning i friheden til at skifte til en anden kontrahent, hvilket er en af de nødvendige forudsætninger for den frie erhvervsudøvelse. En sådan begrænsning kan dog være berettiget.

20. Som jeg tidligere har anført, skal bestemmelsen om, at det er muligt at foretage en definitiv overførsel af en del af den hidtidige referencemængde til den nationale reserve, afbøde de uoprettelige følger, som en rigoristisk anvendelse af mælkekvoteordningen kan have for visse kategorier af mælkeproducenter, som også foruden EØF-Traktatens artikel 39 vil kunne påberåbe sig retten til fri erhvervsudøvelse. En sådan mulighed fremtræder ikke som »et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb«, der krænker »selve ejendomsrettens kerne«. I Eridaniadommen<sup>13</sup>, hvor der under henvisning til samme princip var rejst indsigelse mod indførelsen af basiskvoter for sukker, fastslog Domstolen således, at

19. Således har Domstolen i Schräderdommen fastslået, at

»såvel ejendomsretten som retten til fri erhvervsudøvelse... ikke [skal] behandles som absolutte forrettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet. Udøvelsen af ejendomsretten og af retten til

»en virksomhed ikke kan påberåbe sig en velerhvervet ret til bevarelse af en fordel, som for denne virksomhed er et resultat af indførelsen af den fælles markedsordning, og som den har haft fordel af på et bestemt tidspunkt. Under disse omstændigheder kan

10 — Selv om afgørelserne i flere af sagerne vedrørende EØF-Traktatens artikel 86 må antages at bygge derpå; se f.eks. dom af 13.2.1979 i sag 85/76 (Hoffman-La Roche mod Kommissionen, Sml. s. 461, præmis 80).

11 — Dom af 13.12.1979 (sag 44/79, Hauer, Sml. s. 3727, præmis 32); dom af 11.7.1989 (sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 15).

12 — Præmis 15.

13 — Dom af 27.9.1979 (sag 230/78, Sml. s. 2749).

en indskrænkning af en sådan fordel ikke anses for et indgreb i en grundlæggende ret-tighed«<sup>14</sup>.

21. Selv om der således ikke er noget som helst grundlag for at rette kritik mod bestemmelsen, hvorefter en del af den tidligere referencemængde kan overføres til den nationale reserve, er det dog en betingelse, at denne delvise omfordeling af kvoterne inden for hver enkelt medlemsstats garantimængde ikke i væsentlig grad via ordningen med den nationale reserve påvirker mejeriproduktionernes normale udvikling ud over, hvad der er nødvendigt for ved omfordelingen at sikre det legitime hensyn til solidariteten. Spørgsmålet her er altså, hvorledes man skal vurdere den grænse på 10%, som ikke beror på EF's, men på de nationale retsfor skrifter.

22. Ved fastsættelsen af en sådan grænse i national ret må enhver form for forskelsbehandling af producenter være udelukket<sup>15</sup>, således som det for det første fremgår af EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, og for det andet mere generelt følger af det generelle lighedsprincip, som er en af EF-rettens grundlæggende retsgrundsætninger. Endvidere skal proportionalitetsprincippet være overholdt.

23. Det første punkt behøver jeg ikke at ofre mange kommentarer på. En national ordning som den foreliggende, som gælder i alle de tilfælde, hvor en opkøber træder i stedet for en anden, uanset hvem, de pågældende producenter eller mejerier er, og som også i praksis administreres på denne måde, medfører ikke nogen forskelsbehandling mellem producenter.

24. Det andet punkt er derimod noget vanskeliggere. Da det ikke kan udelukkes, at inddragelsen af en vis betydelig andel af kvoten vil kunne hindre den frie erhvervsudøvelse i alvorlig grad, påhviler det den nationale lovgiver ved anvendelse af sin beføjelse efter artikel 7 i forordning nr. 857/84 at iagttage såvel det førnævnte princip som de principper, der kan udledes af EØF-Traktatens artikel 39 og artikel 40, stk. 3<sup>16</sup>. Når der gøres indskrænkninger i disse principper, må de således ikke overstige, hvad der er strengt nødvendigt for at opfylde de tilstræbte formål.

25. Det henhører under den nationale rets kompetence at efterprøve, om indførelsen af en grænse på 10% strider mod proportionalitetsprincippet. Der må herved foretages en undersøgelse af markedets struktur. Såfremt der er meget skarp konkurrence mellem de forskellige mejerier på markedet, må det undgås, at en mælkeproducent risikerer at miste de fordele, han kan drage af at skifte opkøber, fordi en væsentlig del af hans kvote overføres til den nationale reserve. For at kunne foretage en sådan økonomisk analyse må den nationale ret tage i betragtning, hvor stort et antal mejerier, der opererer på markedet, herunder de mejerier, der er etableret i andre medlemsstater, vurdere konkurrencens intensitet på markedet, og navnlig afveje betydningen af den ved den nationale lovgivning påbudte overførsel af en del af referencemængden over for producentens fordele ved at skifte opkøber, for at kunne bedømme, om den inddragne procentdel i væsentlig grad påvirker konkurrencevilkårene for mejerierne. Den nationale ret må endvidere undersøge, om overførslen af en del af referencemængden til den nationale reserve skal ske i *alle de tilfælde*, hvor

14 — Præmis 22.

15 — Dom af 19.10.1977 i de forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel, Sml. s. 1753, og i de forenede sager 124/76 og 20/77, Moulin de Pont-à-Mousson, Sml. s. 1795.

16 — Dom af 11.7.1989 (forenede sager 196/88, 197/88 og 198/88, Cornée, Sml. s. 2309, præmis 14); dom af 25.11.1986 (nævnte sag Klensch, præmis 10) og dom af 13.7.1989 (sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 19).

en opkøber træder i stedet for en anden, således som det tilsyneladende er tilfældet efter den luxembourgiske ordning, eller om kun ét skift af opkøber under en bestemt periode giver anledning til en sådan overførsel.

26. Sammenfattende skal jeg foreslå Domstolen at afsige følgende dom:

- »1) Artikel 7, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 590/85, sammenholdt med artikel 6 i den dagældende af Kommissionen udstedte forordning (EØF) nr. 1371/84, skal fortolkes således, at den finder anvendelse, når en opkøber træder i stedet for en anden, også når dette beror på producenternes eget initiativ, og uanset om den heraf følgende justering af referencemængderne er endelig.
- 2) Gennemgangen af nævnte retsforskrift har intet frembragt, der kan anfægtes dens gyldighed.
- 3) Det henhører under den nationale rets kompetence at bedømme, om en national ordning, som er indført under anvendelse af de beføjelser, der tilkommer medlemsstaterne i medfør af nævnte artikel 7, stk. 3, strider mod forbuddet mod forskelsbehandling i EØF-Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, og mod proportionalitetsprincippet. Den nationale ret må herved tage i betragtning, hvor stort et antal opkøbere, der opererer på markedet, herunder de opkøbere, som er etableret i andre medlemsstater, og vurdere den mellem dem bestående konkurrence samt afveje fordelene for producenten ved at skifte opkøber (substitution) over for den hermed forbundne ulempe ved en justering af referencemængden samt endelig tage hensyn til, om denne justering af referencemængden foretages ved alle efterfølgende substitutioner af opkøbere, uanset de herimellem hengåede tidsrum.«