

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGIOS COSMAS

föredraget den 8 juni 1995 *

1. Även lång tid efter dess införande fortsätter systemet med mjölkkvoter att ge upphov till frågor rörande giltigheten och tolkningen av de därmed sammanhörande bestämmelserna. De frågor som den irländska Supreme Court har hänskjutit avser närmare bestämt artikel 3.1 första strecksatsen i rådets förordning (EEG) nr 857/84, en bestämmelse som redan har varit föremål för domstolens tolkning. Med tanke på de rättsliga och faktiska omständigheter som utgör bakgrunden till Supreme Courts frågor är dessa dock av särskilt intresse.

I — De gemenskrättsliga bestämmelserna

2. Genom artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968¹ som har tillagts genom artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984² infördes en tilläggsavgift på produktion av komjolk. Denna avgift, som enligt artikel 5c.1 syftade till att reglera ökningen av mjölkproduktionen, utgick ursprungligen för

fem på varandra följande perioder om 12 månader (med början den 1 april 1984). Antalet perioder ökades slutligen till nio.³

3. Tilläggsavgiftssystemet för mjölk genomfördes i medlemsstaterna enligt en av de båda metoder som är föreskrivna i artikel 5c.1 i den lydelse som denna bestämmelse hade vid den i målet aktuella tidpunkten. Enligt metod A skall varje mjölkproducent betala en avgift för de kvantiteter mjölk som han har levererat till en uppköpare för behandling eller bearbetning och som för den aktuella tolv månadersperioden överstiger en viss referenskvantitet. Enligt metod B skall varje uppköpare av mjölk betala en avgift för de kvantiteter mjölk som har levererats till honom av en producent för behandling eller bearbetning och som överstiger en viss referenskvantitet. Vid tillämpningen av den sistnämnda metoden övervältras den avgift som

* Originalspråk: grekiska.

1 — Rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 148, s. 13).

2 — Rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 90, s. 10).

3 — Jämför artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 816/92 av den 31 mars 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 86, s. 83). Beträffande systemet med tilläggsavgifter gällde därför artikel 5c i förordning nr 804/68 i sin ändrade och med tillägg försedda version fram till den 31 mars 1993. Genom artikel 1.3 i rådets förordning (EEG) nr 2071/92 av den 30 juni 1992 (EGT nr L 215, s. 64), som trädde i kraft den 1 april 1994, ersattes artikel 5c i förordning nr 804/68 med en bestämmelse i vilken det endast heter att prissystemet i förordning nr 804/68 "fastställs utan att detta påverkar tillämpningen av tilläggsavgiften". Sistnämnda system regleras sedan den 1 april 1993 genom rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 (EGT nr L 405, s. 1) för sju tolv månadersperioder.

åvilar uppköparen på de producenter som har bidragit till att uppköparens referenskvantitet har överskridits.⁴

4. Enligt artikel 5c.3 får summan av de referenskvantiteter som tilldelas dem som är skyldiga att betala tilläggsavgift i en bestämd medlemsstat inte överstiga en viss garantikvantitet, som är olika för varje medlemsstat, och som är lika med summan av de kvantiteter mjölk som under år 1981 har levererats till företag som behandlar eller bearbetar mjölk eller andra mjölkprodukter i ifrågavarande medlemsstat, ökad med 1 procent. Vad särskilt gäller Irland fastställdes garantikvantiteten, av de skäl som anges i det åttonde övervägandet till förordning nr 856/84 (mjölkindustrins bidrag till bruttonationalprodukten är betydligt större än genomsnittet för gemenskapen, svårigheter att utveckla alternativa jordbruksprodukter), på grundval av de kvantiteter som levererades under år 1983.

Dessutom föreskrevs i artikel 5c.4 att en "gemenskapsreserv" skulle inrättas för att i början av varje tolv månaders period komplettera garantikvantiteterna för de medlemsstater i vilka införandet av avgiftssystemet ger upphov till särskilda svårigheter som kan påverka deras försörjnings- eller produk-

tionsstrukturer. Större delen av gemenskapsreserven ställdes till Irlands förfogande genom artikel 1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984⁵ [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] av samma skäl som återopades för valet av år 1983 som referensår för detta land (jämför det andra övervägandet i förordning nr 1371/84).

5. Grundregeln för tillämpningen av tilläggsavgiften har fastställts i rådets förordning nr 857/84 av den 31 mars 1984⁶ [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

6. Genom artikel 1.1 i den sist nämnda förordningen fastställdes avgiften till en början till 75 procent av riktpriiset för mjölk vid tillämpning av metod A och till 100 procent av detta pris vid tillämpning av metod B⁷, medan det i artikel 2.1 föreskrevs att den referenskvantitet vars överskridande gav upphov till en skyldighet att betala en tilläggsavgift motsvarar den kvantitet mjölk som levererades av producenten under år 1981 (metod A) eller den kvantitet mjölk som köptes in av en uppköpare under år

4 — Den ursprungliga regleringen av förutsättningarna för när avgiften skall övervätras på producenterna från uppköparna i artikel 5c.1 i förordning nr 804/68 har sedermera ändrats på flera väsentliga punkter; jämför särskilt artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 773/87 av den 16 mars 1987 (EGT nr L 78, s. 1) och artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 744/88 av den 21 mars 1988 (EGT nr L 78, s. 1).

5 — Kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 om tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 (EGT nr L 132, s. 11). Denna bestämmelse avsåg avgiftssystemets första tillämpningsperiod. Motsvarande regler utfärdades sedermera för senare perioder.

6 — Rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 90, s. 13). Denna förordning har med verkan från och med den 1 april 1993 upphävs genom artiklarna 12 och 13 i den i fotnot 3 citerade förordningen nr 3950/92.

7 — Efter flera höjningar uppgick dessa procentsatser slutligen till 115 procent på riktpriiset för mjölk (jämför artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 3880/89 av den 11 december 1989 (EGT nr L 378, s. 3)).

1981 (metod B), ökad med 1 procent. Medlemsstaterna gavs dock möjlighet (jämför artikel 2.2 i förordning nr 857/84) att förordna att referenskvantiteten på deras territorium skall motsvara den kvantitet mjölk som hade levererats eller köpts in under år 1982 eller 1983, justerad med en procentenhet, som fastställs på så sätt att den berörda medlemsstatens garanterade referenskvantitet inte överskrids.

7. De grundläggande reglerna i artikel 2.1 och 2.2 för hur referenskvantiteten skall fastställas kompletteras emellertid av en rad bestämmelser i de följande artiklarna i förordning nr 857/84 för att ge medlemsstaterna möjlighet att — såsom det heter i det tredje övervägandet i förordningen — ”anpassa referenskvantiteterna med hänsyn till den särskilda situation som vissa producenter befinner sig i”.

8. Av dessa undantagsbestämmelser, som rör tilldelning av särskilda (eller ytterligare) referenskvantiteter till vissa bestämda producentkategorier, är artikel 3.1 av särskilt intresse för det förevarande målet. Här stadgas följande:

”Vid bestämmandet av de i artikel 2 omnämnda referenskvantiteterna och i samband med tillämpningen av metoderna A och

B kan hänsyn tas till vissa särskilda förhållanden på följande villkor:

1) De producenter som har förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan för mjölkproduktion i enlighet med direktiv 72/159/EEG, vilken ingetts före den 1 mars 1984, kan, efter beslut från medlemsstaten,

— om planen är under genomförande, erhålla en särskild referenskvantitet med beaktande av den kvantitet mjölk och mejeriprodukter som fastställts i utvecklingsplanen,

— om planen har genomförts efter den 1 januari 1981, erhålla en särskild referenskvantitet med beaktande av den kvantitet mjölk och mejeriprodukter som levererats det år då planen blev fullt genomförd.

Om medlemsstaten har tillräckliga upplysningar därom, kan hänsyn även tas till investeringar som gjorts utan utvecklingsplan.

2) ...”

9. Såsom anges i artikel 5 i förordning nr 857/84, skall tilldelning av de särskilda eller ytterligare referenskvantiteterna alltid ske inom gränserna för den berörda medlemsstatens garantikvantitet och skall tas från en reserv som denna medlemsstat har bildat inom den ovan nämnda garantikvantiteten. Såsom framgår av artikel 2.3 i förordning nr 857/84 bildas reserven av medlemsstaten huvudsakligen genom en motsvarande justering av de procentsatser på grundval av vilka referenskvantiteterna för de övriga producenterna (som inte befinner sig i en "särskild situation") har fastställts. Till reserven kan bland annat (jämför artikel 4.2 i förordningen) läggas de referenskvantiteter som frigörs genom att särskilda mjölkproducenter har upphört med sin verksamhet.

10. Det kan slutligen noteras att det genom artikel 4a i förordning nr 857/84, som infördes genom artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 590/85 av den 26 februari 1985 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]⁸, bestämdes att medlemsstaterna kunde tilldela de referenskvantiteter som inte hade utnyttjats av vissa producenter eller uppköpare till andra producenter eller uppköpare i samma område eller till och med (i den utsträckning det förelåg ett överskott av outnyttjade kvantiteter) i andra områden. Denna möjlighet för medlemsstaterna som ursprungligen infördes genom en övergångsbestämmelse, som gällde den första tolv månadersperioden under vilken tilläggsavgiftssystemet tillämpades, fanns kvar under hela

giltighetsperioden för förordning nr 857/84 (jämför senast artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 817/92 av den 31 mars 1992 (EGT nr L 86, s. 85)).

II — Tillämpningen av tilläggsavgiftssystemet i Irland

11. I början av den period som tilläggsavgiftssystemet tillämpades, genomfördes systemet i Irland till största delen genom beslut av Minister for Agriculture and Food, vilka de berörda personerna huvudsakligen fick kännedom om genom pressen.

Av de uppgifter som klagandena i målet vid den nationella domstolen har åberopat vid domstolen (jämför bilaga 2 till deras inlägga), vars riktighet inte har bestritts under den muntliga förhandlingen, framgår följande:

- a) Irland har genomfört tilläggsavgiftssystemet enligt metod B: Varje mejerikooperativ (eller varje företag som behandlar eller bearbetar mjölk) tilldelades en referenskvantitet som motsvarar de mjölkkvantiteter som det köpt upp från mjölkproducenterna under år 1983, ökad med en viss schablonmässigt fastställd kvantitet för de producenter som hade levererat kvantiteter som inte översteg en viss nivå

⁸ — Rådets förordning (EEG) nr 590/85 av den 26 februari 1985 om ändring av förordning (EEG) nr 857/84 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 68, s. 1).

eller ökad med en viss procentsats för de producenter som hade levererat kvantiteter som översteg denna nivå.

- b) Något stadgande om en *slutgiltig* tilldelning (enligt artikel 3.1 i förordning nr 857/84) av en särskild referenskvantitet till mjölkproducenter som hade förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan för mjölkproduktion i enlighet med direktiv 72/159/EEG infördes inte. Det föreskrevs endast att producenter som hade gjort investeringar inom mjölkproduktionssektorn, under vissa förutsättningar och med vissa begränsningar, kunde tilldelas referenskvantiteter från de berörda uppköparna (kooperativ eller företag) som inte hade utnyttjats eftersom vissa producenter hade upphört med eller minskat sin produktion. Dessa referenskvantiteter tilldelades dock under alla förhållanden endast *tillfälligt*, det vill säga endast för motsvarande tolv månadersperiod under vilken tilläggsavgiftssystemet tillämpades.

Senare bestämdes — uppenbarligen med hänsyn till att medlemsstaterna genom förordning nr 2998/87⁹ gavs möjlighet att, vid början av varje tolv månadersperiod och under loppet av dess giltighetsperiod, tillåta innehavarna att tillfälligt överlåta en del av

de referenskvantiteter som de hade blivit tilldelade — därutöver att producenter som genomförde en utvecklingsplan för mjölkproduktion, under vissa förutsättningar och med vissa begränsningar, mot vederlag, kunde förvärva referenskvantiteter som hade blivit tillgängliga till följd av de ovan nämnda tillfälliga överlåtelserna, medan möjligheten för producenter som hade genomfört investeringar inom mjölkproduktionssektorn att förvärva referenskvantiteter mot betalning även infördes för det fall att referenskvantiteter hade lämnats fria av vissa producenter som hade levererat mjölk till samma kooperativ eller företag och som förpliktade sig att mot ersättning helt upphöra med sin mjölkproduktion (jämför artikel 4.1 d i förordning nr 857/84¹⁰).

12. Därutöver utfärdade Irland den 12 december 1985 European Communities (Milk Levy) Regulations 1985¹¹ i syfte att — såsom det heter i ingressen — genomföra den gemenskapsrättsliga regleringen om uttagande av tilläggsavgift på mjölkproduktionen.

Enligt avdelning 16(1) i denna författningstext kan Minister for Agriculture and Food meddela närmare bestämmelser — som skall offentliggöras i en rikstäckande tidning — om hur en nytilldelning av referenskvantiteter skall ske när vissa producenter upphör

9 — Jämför artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 2998/87 av den 5 oktober 1987 (EGT nr L 285, s. 1) genom vilken ett stycke 1a infördes i artikel 5c i förordning nr 804/68.

10 — Denna bokstav infördes genom artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 1899/87 av den 2 juni 1987 (EGT nr L 182, s. 39).

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

med eller minskar sina mjölkleveranser till uppköparna. Enligt avdelning 16(2) skall bestämmelserna i artiklarna 3 och 4 i förordning nr 857/84 tillämpas på varje nytilldelning av referenskvantiteter.

III — Förfarandet vid den nationella domstolen — Frågorna i begäran om förhandsavgörande

13. Fintan Duff, Liam Finlay, Thomas Julian, James Lyons, Catherine Moloney, Michael och Patrick McCarthy, James O'Regan och Patrick O'Donovan (nedan kallade "klagandena i målet vid den nationella domstolen") är mjölkproducenter som, såsom framgår av handlingarna i målet, är ägare till de fastigheter där de bedriver sin verksamhet. Dessa producenter hade i enlighet med direktiv 72/159/EEG och motsvarande irländska bestämmelser förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan för mjölkproduktion. Enligt den hänskjutande domstolen hade planerna ingetts före den 1 mars 1984¹² och godkänts av Minister for Agriculture and Food, som är den behöriga förvaltningsmyndigheten.

12 — Det har därför ingen betydelse att den plan som Michael och Patrick McCarthy hade förpliktat sig att genomföra — såsom framgår av en av klagandena under den muntliga förhandlingen vid den nationella domstolen ingiven tabell — trädde i kraft den 12 mars 1984.

14. Av de svar som såväl klagandena i målet vid den nationella domstolen som Minister for Agriculture and Food och Attorney General (nedan kallade "motparterna i målet vid den nationella domstolen") under den muntliga förhandlingen har lämnat på en skriftlig fråga från domstolen, framgår att ingen av de ovan nämnda planerna hade genomförts år 1983, som, såsom har nämnts tidigare, är referensåret för tillämpningen av tilläggsavgiftssystemet i Irland. De referenskvantiteter som tilldelades klagandena i målet vid den nationella domstolen¹³ för den första perioden då systemet tillämpades beräknades således uteslutande på grundval av de mjölkkvantiteter som hade levererats under år 1983, utan att det togs någon hänsyn till de mjölkkvantiteter som skulle produceras efter genomförandet av utvecklingsplanerna och som vida översteg den nivå som uppnåddes år 1983.¹⁴

15. Den 20 februari 1990 väckte de ovan nämnda producenterna talan vid High Court med yrkande om fastställelse av att det förelåg en skyldighet för Minister for Agriculture and Food att i enlighet med artikel

13 — Enligt vad som framgår av beslutet att begära förhandsavgörande tilldelades samtliga klagande i målet vid den nationella domstolen referenskvantiteter vid ikraftträdandet av systemet, med undantag för Thomas Julian. Det framgår emellertid av den i fotnot 12 omnämnda tabellen att James O'Regan heller inte tilldelades någon referenskvantitet, eftersom han inte hade producerat någon mjölk år 1983.

14 — Den i fotnoterna 12 och 13 nämnda tabellen innehåller i detta avseende följande uppgifter (det första talet efter producentens namn visar produktionsnivån uttryckt i liter efter genomförandet av planen, det andra talet visar den referenskvantitet som denne tilldelades vid ikraftträdandet av tilläggsavgiftssystemet): 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 och Patrick McCarthy (161 150 — 39 033), James O'Regan (57 553 — 0) och Patrick O'Donovan (150 930 — 2 814).

3.1 i förordning nr 857/84 tilldela dem särskilda referenskvantiteter som skulle bestämmas med hänsyn till de mjölkkvantiteter som de skulle producera efter det att utvecklingsplanerna hade genomförts.

16. High Court ogillade yrkandet i en dom som överklagades av klagandena till Supreme Court. Den sistnämnda domstolen, som anser att utgången av det där anhängiga målet beror på hur vissa frågor avseende giltigheten och tolkningen av artikel 3.1 första strecksatsen i förordning nr 857/84 besvaras, har förklarat målet vilande och begärt att domstolen meddelar ett förhandsavgörande avseende följande frågor:

”1) Skall ovan nämnda artikel 3.1 första strecksatsen i rådets förordning nr 857/84 (EEG) med hänsyn till det tredje övervägandet i ingressen till rådets förordning (EEG) nr 857/84 och artikel 40.3 i fördraget om upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen tolkas på så sätt att medlemsstaterna åläggs att vid tilldelning av referenskvantiteter bevilja en särskild referenskvantitet till producenter som har förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan för mjölkproduktion i enlighet med rådets direktiv 72/159/EEG och som har investerat avsevärda belopp med lånade medel för att genomföra dessa planer?

2) Alternativt önskas svar på frågan om det utrymme för skönsmässig bedömning som tillagts den behöriga myndigheten i Irland genom artikel 3.1 första strecksatsen i rådets förordning (EEG) nr 857/84 med hänsyn till de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna, särskilt principen om skydd för berättigade förväntningar, icke-diskrimineringsprincipen, proportionalitetsprincipen, rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd av grundläggande rättigheter, skall tolkas på så sätt att en skyldighet föreligger att tilldela klagandena en särskild referenskvantitet med hänsyn till att deras utvecklingsplaner för mjölkproduktion har godkänts av den behöriga myndigheten i Irland?

3) För det fall de båda första frågorna besvaras nekande önskas svar på frågan om rådets förordning (EEG) nr 857/84 är ogiltig av det skälet att den strider mot gemenskapsrätten, särskilt mot en eller flera av följande principer:

a) proportionalitetsprincipen,

b) principen om skydd för berättigade förväntningar,

c) icke-diskrimineringsprincipen i artikel 40.3 i fördraget om upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen,

d) rättssäkerhetsprincipen och

eller ges medlemsstaterna därigenom endast en möjlighet därtill?

e) principen om skydd av grundläggande rättigheter,

b) Om en bokstavstolkning av denna bestämmelse leder till resultatet att medlemsstaterna endast ges en möjlighet att göra detta, utgör då syftet med reglerna, såsom det kommer till uttryck i övervägandena till förordning nr 857/84, ett tillräckligt stöd för en tolkning enligt vilken en sådan skyldighet åläggs medlemsstaterna?

genom att det i förordningen inte krävs att medlemsstaterna vid tilldelning av referenskvantiteter skall ta hänsyn till den särskilda situation som de producenter som har förpliktat sig att följa en utvecklingsplan för mjölkproduktion i enlighet med rådets direktiv 72/159/EEG befinner sig i?”

c) Om varken ordalydelsen av eller syftet med bestämmelserna ger tillräckligt stöd för uppfattningen att medlemsstaterna har en skyldighet att tilldela de producenter som har gett in en utvecklingsplan före den 1 mars 1984 en viss referenskvantitet, måste då denna uppfattning ändå vinna tillämpning med hänsyn till att det är nödvändigt att tolka den omtvistade bestämmelsen på ett sådant sätt att den i möjligaste mån överensstämmer med de gemenskapsrättsliga principer av högre dignitet som omnämns i beslutet om att begära förhandsavgörande?¹⁵ Med andra ord: Innebär de ovan nämnda allmänna principerna (det vill säga rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar, förbudet mot diskriminering enligt artikel 40.3 andra stycket i fördraget, proportionalitetsprincipen och, slutligen, principen om skydd för

17. Det sätt på vilket frågorna i begäran om förhandsavgörande är formulerade gör det varken lätt eller ändamålsenligt att besvara dem var för sig. För att kunna täcka alla de punkter som framförts av Supreme Court och för att kunna ge ett konstruktivt svar på de frågor som har hänskjutits till domstolen, skall enligt min mening följande punkter undersökas:

a) Åläggs medlemsstaterna — genom ordalydelsen av artikel 3.1 första strecksatsen i förordning nr 857/84 i den lydelse denna bestämmelse hade vid den för målet relevanta tidpunkten — en *skyldighet* att tilldela de producenter som ingett en utvecklingsplan för mjölkproduktion (nedan kallad ”utvecklingsplan”) före den 1 mars 1984 särskilda referenskvantiteter

15 — Beträffande denna tolkningsprincip, jämför bland andra dom av den 27 januari 1994, Herbrink (C-98/91, Rec. s. I-223, punkt 9), dom av den 19 maj 1993, Twijnstra (C-81/91, Rec. s. I-2455, punkt 24) och dom av den 21 mars 1991, Rauh (C-314/89, Rec. s. I-1647, punkt 17).

grundläggande rättigheter) att gemenskapslagstiftaren är skyldig att ålägga medlemsstaterna en plikt att tilldela särskilda referenskvantiteter, såsom har nämnts ovan, i den meningen att den omtvistade bestämmelsen, för att vara giltig, under alla förhållanden måste tolkas på så sätt att medlemsstaterna åläggs en sådan skyldighet?

- d) Om de ovan nämnda allmänna principerna inte innebär en sådan skyldighet för gemenskapslagstiftaren, kan då dessa principer ändå utgöra stöd för att det föreligger en skyldighet för medlemsstaterna att tilldela de ovan nämnda producenterna särskilda referenskvantiteter?

IV — Svar på frågorna i begäran om förhandsavgörande

A — Ordalydelsen av och syftet med artikel 3.1 första strecksatsen i förordning nr 857/84

18. I domen av den 11 juli 1989 i de förenade målen *Cornée m. fl.*¹⁶ har domstolen (punkt 13) fastslagit att det av ordalydelsen av artikel 3.1 första strecksatsen i förordning nr 857/84 framgår att "medlemsstaterna har rätt att skönmässigt bedöma om de i bestämmelsen omnämnda producenterna skall tilldelas särskilda referenskvantiteter

eller ej och, i förekommande fall, hur stor denna tilldelning skall vara".¹⁷

19. Bestämmelsens ordalydelse (enligt vilken de producenter som har förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan, som har ingetts före den 1 mars 1984, om planen är under utförande, kan erhålla en särskild referenskvantitet under hänsynstagande till den kvantitet mjölk och mejeriprodukter som har fastställts i utvecklingsplanen) ger nämligen i sig själv inte anledning till någon större tvakan, särskilt som det i artikel 3.3 föreskrivs att de producenter vars mjölkproduktion under det referensår som har valts för bestämmande av referenskvantiteten kännbart har påverkats av exceptionella händelser, "kan ansöka om" (och inte endast: kan erhålla) att hänsyn tas till ett annat referenskalenderår.

20. Blir resultatet ett annat om hänsyn tas till syftet med reglerna? Supreme Court hänvisar här till det tredje övervägandet i förordning nr 857/84 enligt vilket "medlemsstaterna bör tillåtas att anpassa referenskvantiteterna för att kunna ta hänsyn till vissa producenters särskilda situation och med

17 — I dom av den 12 juli 1990, *Spronk* (C-16/89, Rec. s. I-3185, punkt 12) har domstolen fastslagit att medlemsstaterna har samma rätt till skönmässig bedömning i den situation som avses i artikel 3.1 andra strecksatsen, det vill säga när utvecklingsplanen har genomförts efter den 1 januari 1981.

16 — 196/88, 197/88 och 198/88, Rec. s. 2309.

hänsyn till detta syfte, i mån av behov, upprätta en reserv inom den ovan nämnda garantikvantiteten”.

framförts i de inlägg som har ingetts till domstolen.

21. Övervägandet, i vilket det endast sägs att medlemsstaterna bör *tillåtas* att ta hänsyn till vissa särskilda situationer, ger enligt min mening inte något stöd åt en tolkning som skulle kunna leda till något annat resultat än det som följer av bestämmelsens ordalydelse.¹⁸ Enbart den omständigheten att syftet med artikel 3.1 är att hänsyn kan tas till den situation som vissa producenter befinner sig i, räcker inte för att kunna dra slutsatsen att medlemsstaterna har en plikt att tilldela dessa producenter särskilda referenskvantiteter.

22. En sådan slutsats kan under dessa förhållanden endast grundas på uppfattningen att de allmänna gemenskapsrättsliga principerna i enlighet med vilka den omtvistade bestämmelsen skall tolkas innebär att såväl gemenskapslagstiftaren som de myndigheter i medlemsstaterna som skall tillämpa de ifrågavarande bestämmelserna är skyldiga att tillse att detta syfte uppnås. Detta är det centrala problem som har framställts av Supreme Court och vilket även bildar den röda tråden i den argumentation som har

B — Den omtvistade bestämmelsen i ljuset av allmänna gemenskapsrättsliga principer

a) Rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar

23. Den omständigheten att det i beslutet om att begära förhandsavgörande hänvisas såväl till rättssäkerhetsprincipen som principen om berättigade förväntningar gör det nödvändigt att kort redogöra för förhållandet mellan de båda principerna. Det förhåller sig förvisso på det sättet att de båda principerna har ett så nära samband med varandra att det ofta uppstår ett intryck av att de är helt utbytbara. Jag är dock av den uppfattningen att domstolens rättspraxis erbjuder tillräckligt med hållpunkter för att vissa gränslinjer skall kunna dras upp mellan de båda begreppen.

24. Det är uppenbart att de båda principerna är en nödvändig följd av legalitetsprincipen. Den sistnämnda principen skulle förbli utan innehåll, om de gemenskapsrättsliga reglerna (och de enskilda rättsakter som antagits för att genomföra dessa) inte vore så klara att, å ena sidan, gemenskapens institutioner (eller de nationella myndigheter som handlar i enlighet med gemenskapsrättsliga bestämmelser) exakt kände till gränserna för sina befogenheter och att, å andra sidan, de enskilda individerna kunde handla med full

18 — Det är betecknande att generaladvokaten W. Van Gerven i sitt förslag till avgörande i de ovan nämnda målen Cornée m. fl. åberopade det tredje övervägandet till förordning nr 857/84 till stöd för uppfattningen att medlemsstaterna har tillagts ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning (jämför särskilt punkt 15 i förslaget till avgörande). Det framgår dessutom direkt av domen i målen Cornée m. fl. i dess helhet (jämför särskilt punkt 12) att domstolens uppfattning att den omtvistade bestämmelsen endast ger utrymme för en möjlighet har formulerats i full vetskap om bestämmelsens särskilda syfte.

vetskap om de rättigheter som de har fått genom gemenskapens rättsordning och de skyldigheter som de har ålagts genom denna rättsordning. Vad särskilt beträffar den enskilda individen skulle legalitetsprincipen i betydande utsträckning mista sin betydelse som garanti för en frisfär, om det tidsmässiga sambandet mellan de bestämmelser som berör honom inte styrdes av en grundläggande logik och ett sammanhang som gör det möjligt för honom att förutse de mer långsiktiga (rättsliga, men även ekonomiska) följderna av sitt handlande.

25. Rättssäkerhetsprincipen innebär således att de rättsregler och de individuella rättsakter som *vid en given tidpunkt* bildar den rättsliga ram inom vilken myndigheterna utövar sina befogenheter och de enskilda individerna företar sina handlingar skall vara klara och tydliga¹⁹, medan principen om skydd för berättigade förväntningar innebär att gemenskapslagstiftaren och de övriga gemenskapsinstitutionerna (eller de nationella myndigheter som handlar i enlighet med gemenskapsrättsliga bestämmelser) *löpande* skall utöva sina befogenheter så att situationer och förhållanden som har tillkommit i enlighet med gemenskapsrätten inte påverkas på ett sätt som inte hade kunnat förutses av en förnuftig person.

19 — Den "statiska naturen" hos denna princip har ofta framhållits i domar från domstolen enligt vilken "hänsynen till rättssäkerhetsprincipen och principen om skyddet av individen kräver att de nationella rättsreglerna inom de områden som omfattas av gemenskapsrätten är formulerade på ett så entydigt sätt att de berörda personerna erhåller en tillräckligt klar och tydlig kännedom om sina rättigheter och skyldigheter" (jämför till exempel dom av den 9 februari 1994, kommissionen mot Italien, C-119/92, Rec. s. I-393, punkt 17).

26. Om den distinktion som jag har gjort är riktig, så kan rättssäkerhetsprincipen, såsom den har definierats ovan, inte i sig själv grunda någon skyldighet för gemenskapslagstiftaren att ålägga medlemsstaterna att tilldela de i artikel 3.1 första strecksatsen i förordning nr 857/84 omnämnda producenterna särskilda referenskvantiteter. Frågan om principen om skydd för berättigade förväntningar skapar en sådan skyldighet är givetvis betydligt svårare att besvara.

27. Det skall redan här anmärkas att domstolen i de ovan nämnda målen *Cornée m. fl.* (se ovan, punkt 18) skulle meddela ett förhandsavgörande rörande frågan om principen om skydd för berättigade förväntningar hindrar en nationell bestämmelse genom vilken tilläggsavgiftssystemet på mjölk genomförs på ett sådant sätt att de producenter, som i enlighet med direktiv 72/159/EEG följer en utvecklingsplan som har godkänts före ikraftträdandet av detta system för perioden 1985/86, tilldelas mindre referenskvantiteter än för den föregående perioden.

28. I sitt svar hänvisade domstolen först (punkt 26) till att "genomförandet av en utvecklingsplan för mjölkproduktion som har godkänts av den behöriga nationella myndigheten inte ger den berörde producenten rätten att producera den mjölkkvantitet som svarar mot planens mål utan att underkastas de eventuella begränsningar som följer av gemenskapsbestämmelser som, särskilt

inom ramen för marknads- och strukturpolitiken, har antagits efter det att planen har godkänts, med mindre begränsningarna direkt berör producenter med en sådan plan just på grund av genomförandet av deras plan". Domstolen uttalade vidare (jämför punkt 27 i domen): "När det därför i en gemensam organisation av marknaden på lantbruksområdet, för att minska de strukturella överskotten på den ifrågavarande marknaden, införs en avgift på leveranser av produkter som överstiger vissa referenskvantiteter, kan producenter med en utvecklingsplan — även om planen har godkänts före systemets ikraftträdande — inte åberopa sig på någon som helst berättigad förväntan som grundas på genomförande av planen för att motsätta sig en eventuell nedsättning av referenskvantiteterna, så vitt det enligt gemenskapsreglerna på området är tillåtet att göra en sådan nedsättning och den inte särskilt avser denna producentgrupps referenskvantiteter".

29. Domstolen meddelade därefter domen i målet Spronk (som redan har nämnts i fotnot 17 ovan) i vilken den, efter att först ha bekräftat (punkt 16) att "genomförandet av en utvecklingsplan för mjölkproduktion inte i något fall ger vederbörande rätt att erhålla referenskvantiteter som svarar mot den produktionskapacitet som uppnås när planen har genomförts, på så sätt att hans referenskvantiteter i förekommande fall inte skulle kunna sättas ned". Sedan fastslog domstolen (punkt 28) att nationella bestämmelser, enligt vilka de referenskvantiteter som tilldelats de producenter som har gjort investeringar inom mjölkproduktionssektorn (med eller utan utvecklingsplan) skall sättas ned i varierande grad beroende på hur lång tid som har förflutit mellan investeringarna

och ikraftträdandet av tilläggsavgiftssystemet, är förenliga med proportionalitetsprincipen. Slutligen förklarade domstolen att (punkt 29) "denna bedömning inte förändras av den omständigheten att sådana nationella bestämmelser kan medföra att ett visst antal producenter inte tilldelas någon särskild referenskvantitet alls, eller att den särskilda referenskvantitet som de tilldelas i vart fall är betydligt mindre än den produktionskapacitet som de har uppnått på grund av de investeringar som de har gjort", eftersom en "producent som har gjort investeringar ... inte ens om han har gjort dem inom ramen för en utvecklingsplan, kan åberopa någon som helst berättigad förväntan grundad på genomförandet av dessa investeringar för att göra anspråk på en särskild referenskvantitet som tilldelas just på grund av dessa investeringar".

30. Vid en första genomläsning av domarna i målen Cornée och Spronk kan man få intrycket att domstolen redan har tagit ställning till den fråga som Supreme Court har ställt om vilken betydelse principen om berättigade förväntningar har för hur producenter med utvecklingsplaner skall behandlas inom ramen för tilläggsavgiftssystemet. Gentemot en sådan uppfattning kan man anföra följande:

- a) Domstolen har i domen i målen Cornée m. fl. endast fastslagit att principen om skydd för berättigade förväntningar i princip inte hindrar nationella regler där det föreskrivs *nedsättningar* av de

särskilda referenskvantiteterna som dock enligt nationella bestämmelser i vart fall ändå skall tilldelas de ovan nämnda producenterna.

b) Domstolen har i domen i målet Spronk endast fastslagit att den nämnda principen är förenlig med nationella bestämmelser i vilka stadgas om tilldelning av särskilda referenskvantiteter även om tillämpningen av bestämmelserna *slutligen kan resultera i* att vissa producenter som har förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan inte tilldelas någon särskild referenskvantitet alls.

c) Följaktligen har ställning inte tagits till frågan om principen om skydd för berättigade förväntningar innebär en skyldighet för gemenskapslagstiftaren att ålägga medlemsstaterna att införa särskilda regler som, oavsett vilka närmare villkor och förutsättningar som uppställs, i vart fall har som huvudregel att de nämnda producenterna skall tilldelas särskilda referenskvantiteter.

31. I ljuset av domstolens domar i målen Cornée m. fl. och Spronk är frågan i förevarande mål med andra ord om det förhållandet att en producent har förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan enligt bestämmelserna i direktiv 72/159/EEG och de nationella bestämmelser genom vilka ifrågasvarande medlemsstat har genomfört detta direktiv i nationell rätt, även om detta inte

kan grunda ett antagande om att vederbörande producent har rätt att producera den mjölkkvantitet som svarar mot planens mål (utan begränsningar genom senare gemenskapsbestämmelser), ändå hos en förnuftig producent kan framkalla uppfattningen att gemenskapslagstiftaren (eller den nationelle lagstiftaren som handlar på grundval av gemenskapsbestämmelserna), i händelse av ändring av reglerna om den gemensamma organisationen av mjölkmarknaden, *i varje fall inte fullständigt skulle underlåta att ta hänsyn till* vilka kvantiteter som skulle produceras efter fullföljandet av planen.

32. För att kunna besvara denna fråga är det naturligtvis nödvändigt att undersöka innehållet i och syftet med de gemenskapsbestämmelser som utgör grunden för utvecklingsplanerna för att pröva om "gemenskapen tidigare själv har skapat en situation som kan ge upphov till en berättigad förväntan".²⁰

33. I rådets direktiv 72/159/EEG av den 17 april 1972²¹ [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] föreskrevs i artikel 1.1 att medlemsstaterna, för att skapa strukturella förutsättningar för en märkbar förändring av inkomsterna och arbets- och produktionsvillkoren inom jordbruket, skall införa en selektiv stödordning för jordbruksföretag med utvecklingsmöjligheter, som har

20 — Jämför dom av den 10 januari 1992, Kühn (C-177/90, Rec. s. I-35, punkt 14).

21 — Rådets direktiv 72/159/EEG av den 17 april 1972 om modernisering av jordbruksföretag (EGT nr L 96, s. 1). Detta direktiv upphävdes genom artikel 33.2 i rådets förordning (EEG) nr 797/85 av den 12 mars 1985 om förbättring av lantbruksstrukturernas effektivitet (EGT nr L 93, s. 1). Jämför även rådets förordning (EEG) nr 2328/91 av den 15 juli 1991 som har samma rubrik (EGT nr L 218, s. 1).

till syfte att med rationella villkor främja dessa företags verksamhet och utveckling. För att ett företag skulle kunna omfattas av stödordningen, skulle de berörda personerna ge in en ansökan till de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna till vilken skulle bifogas en utvecklingsplan för verksamheten som skulle utvisa att företaget efter planens fullbordan skulle kunna ge en arbetsinkomst motsvarande en inkomst inom andra yrken än lantbruket inom samma region (artiklarna 2.1 d, 4.1 och 5.1). De producenter vars utvecklingsplaner godkändes, omfattades av stödordningen i vilken bland annat ingick räntesubventioner för de investeringar som var nödvändiga för genomförandet av utvecklingsplanen (artikel 8.1).²²

— ”i framtiden kommer endast företag att kunna anpassas till den ekonomiska utvecklingen vars innehavare har tillräckliga fackkunskaper, vars lönsamhet kan styrkas bokföringsmässigt och där det genom en rationalisering av produktionsmetoderna kan skapas garantier för rimliga inkomster och tillfredsställande anställningsförhållanden; strukturförändringarna av jordbruksproduktionen bör därför främja bildandet och utvecklingen av sådana företag” (femte övervägandet),

— ”för att kunna styra dessa företags utveckling bör det fastställas vilket mål som utvecklingsplanen skall ha vad gäller lönsamheten” (sjunde övervägandet),

34. Dessutom heter det i ingressen till direktivet:

— ”jordbruksstrukturen i gemenskapen karaktäriseras av ett stort antal jordbruksföretag som inte har de strukturella förutsättningarna för att kunna säkerställa en rimlig inkomst och en levnadsstandard som är jämförbar med vad som gäller för andra yrken” (fjärde övervägandet),

— ”för att säkerställa att de offentliga finansiella medel som är avsatta till företagens utveckling, verkligen kommer de företag till del som uppfyller de nödvändiga villkoren, bör utvecklingsplanerna godkännas av de behöriga myndigheterna” (nionde övervägandet),

— ”stödet för investeringarna skall i princip ges i form av räntesubventioner så att företagsinnehavarens ekonomiska och

22 — Direktivet genomfördes i nationell rätt i Irland genom Farm Modernisation Scheme av den 1 februari 1974.

finansiella ansvar bibehålls" (efte övervägandet).

35. Det som har anförts ovan räcker enligt min mening för klargöra att de i direktiv 72/159/EEG föreskrivna stödåtgärderna för främjandet av utvecklingen av jordbruksföretag skall säkerställa en rimlig inkomst jämförlig med vad som kan uppnås inom andra yrken huvudsakligen genom att skapa rationella produktionsmetoder för jordbruksföretagen.²³ En *kvantitativ ökning* av produktionen för ett jordbruksföretag som omfattas av stödordningen utgjorde inte i sig ett självständigt mål för det system som infördes genom direktiv 72/159/EEG. Gemenskapslagstiftaren hade följaktligen inte någon skyldighet att, i syfte att säkerställa konsekvensen i gemenskapens politik, föreskriva att den produktionsnivå som skulle uppnås med tillämpning av en i enlighet med direktivet ingiven utvecklingsplan under alla omständigheter skulle beaktas vid antagandet av senare bestämmelser inom den ifrågasvarande sektorn. Den omständigheten att utvecklingsplanen har godkänts av den behöriga nationella myndigheten kan inte heller i sig leda till något annat resultat, eftersom detta godkännande, såsom framgår av det nionde övervägandet i direktivet, hade det särskilda syftet att säkerställa att de offentliga finansiella medel som var avsatta till genomförandet av utvecklingsplanen användes korrekt.

23 — Jämför dom av den 3 juni 1981, Cattaneo Adorno mot kommissionen (107/80, Rec. s. 1469, punkterna 18 och 19).

36. Om det, inom ramen för den stödordning som införts genom direktiv 72/159/EEG, inte kan anses att det förhållandet att ett jordbruksföretag har gett in och fått en utvecklingsplan godkänd ger de berörda personerna en rimlig grund att förvänta sig att gemenskapslagstiftaren, då denne agerar inom det vida utrymme för skönsmässig bedömning som denne har tillagts av gemenskapen på jordbrukspolitiksområdet, på något sätt skulle beakta de kvantiteter som skulle produceras efter genomförandet av utvecklingsplanen, så gäller detta i än högre grad för en sådan sektor som mjölksektorn, vilken kännetecknas av strukturella överskott orsakade av en ständigt ökande produktion och en stagnerande efterfrågan.²⁴

37. En förständig och välunderrättad producent²⁵ borde nämligen åtminstone vid den tidpunkt då klagandena i målet vid den nationella domstolen förpliktade sig att genomföra utvecklingsplanen och särskilt

24 — Enligt punkt 1.1 i revisionsrättens särskilda rapport nr 2/87 om kvot- och tilläggsavgiftssystemet i mjölksektorn (EGT nr C 266, 1987, s. 1) blev gemenskapen självförsörjande till 100 procent år 1974. Från år 1973 till år 1981 steg mjölkleveranserna årligen med 2,5 procent. Under samma period ökade den interna konsumtionen endast med 0,5 procent om året.

25 — Enligt fast rättspraxis (jämför dom av den 14 februari 1990, Delacre m. fl. mot kommissionen, C-350/88, Rec. s. I 395, punkt 37, dom av den 12 maj 1989, Continentale Produkten-Gesellschaft Erhardt-Renken, 246/87, Rec. s. 1151, punkt 17, dom av den 11 mars 1987, Van den Bergh en Jurgens och Van Dijk Food Products mot kommissionen, 265/85, Rec. s. 1155, punkt 44 ff. och dom av den 1 februari 1978, Lührs, 78/77, Rec. s. 169, punkt 6) skall frågan om gemenskapsinstitutionernas handlingar stå i överensstämmelse med principen om berättigade förväntningar alltid undersökas med utgångspunkt från vad en förnuftig och välunderrättad näringsidkare känner till eller borde känna till (och därmed med utgångspunkt från vad han har rätt att förvänta sig) (jämför här även Eleanor Sharpston, "Legitimate expectations and economic reality", *European Law Review*, 1990, s. 103 ff., särskilt s. 150).

med tanke på de olika åtgärder som gemenskapslagstiftaren vidtog för att komma till rätta med situationen innan denne införde tilläggsavgiftssystemet²⁶ känna till, 1) att den av honom för godkännande ingivna utvecklingsplanen skulle genomföras i en sektor där jämvikten mellan utbud och efterfrågan var allvarligt störd till följd av en ständigt ökande produktion, och 2) att man därför inte på förhand kunde utesluta att lagstiftningsåtgärder kunde komma att vidtagas för att begränsa produktionen.

38. Sammanfattningsvis förelåg det ingen saklig grund att förvänta sig att ett åtagande att genomföra en utvecklingsplan för mjölkproduktion med stöd av bestämmelser som i sig inte syftade till en kvantitativ ökning av själva produktionen, skulle tillförsäkra den producent som hade förpliktat sig att genomföra denna plan ett minimum av särbehandling av gemenskapslagstiftaren, vilken skulle bestå i att den produktionsnivå som skulle uppnås efter genomförandet av planen beaktades, särskilt som planen skulle genomföras i en sektor där lagstiftaren redan hade

gripit in i syfte att begränsa produktionen. Gemenskapslagstiftaren hade ingen *skyldighet* att vid senare ingrepp i den ifrågasvarande sektorn föreskriva att denna kategori av producenter skulle göras föremål för en särbehandling i förhållande till andra mjölkproducenter.

39. Klagandena i målet vid den nationella domstolen har flera gånger hänvisat till domarna i målen Mulder I och Von Deetzen I.²⁷ Enligt klagandena föreligger de omständigheter på grund av vilka domstolen i dessa domar fastslog att principen om skydd för berättigade förväntningar hade åsidosatts även i förevarande mål.

40. I de aktuella domarna uttalade domstolen att förordning nr 857/84 såsom denna har kompletterats genom förordning nr 1371/84 var ogiltig i den utsträckning som det där med åsidosättande av principen om berättigade förväntningar inte föreskrevs att producenter (så kallade "SLOM-producenter") som på grund av ett åtagande i enlighet med förordning nr 1078/77 inte hade levererat någon mjölk under det år som ifrågasvarande medlemsstat hade valt som referensår skulle tilldelas någon referenskvantitet.²⁸

26 — Jämför särskilt rådets förordning (EEG) nr 1079/77 av den 17 maj 1977 (EGT nr L 131, s. 6) genom vilken infördes en "medansvaravgift" som pålades samtliga mjölkproducenter för att minska de strukturbetingade överskotten och "för att gradvis återupprätta ett bättre förhållande mellan produktion och marknadens behov" (jämför det andra övervägandet till förordningen) (jämför här dom av den 21 februari 1979, Stötiung, 138/78, Rec. s. 713, och dom av den 9 juli 1985, Bozzetti, 179/84, Rec. s. 2301). Denna avgift, som ursprungligen skulle gälla till utgången av produktionsåret 1979/80, förblev på grund av flera förlängningar av giltighetstiden i kraft till den 1 april 1993 (jämför artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 1029/93 av den 27 april 1993 (EGT nr L 108, s. 4)).

Även följande förordningar antogs under återopande av de strukturella överskotten på mjölkmarknaden och för att begränsa produktionen: 1) rådets förordning (EEG) nr 1078/77 av den 17 maj 1977 (EGT nr L 131, s. 1) om införande av ett bidragssystem för avstående från saluförande av mjölk och mjölkprodukter och för omställning av mjölkko-besättningar; 2) rådets förordning (EEG) nr 1081/77 av den 17 maj 1977 (EGT nr L 131, s. 10) genom vilken de med stöd av direktiv 72/159/EEG beviljade bidragen för köp av mjölkko avskaffades; 3) rådets förordning (EEG) nr 1946/81 (EGT nr L 197, s. 32) genom vilken begränsningar infördes för investeringsstöd inom mjölkproduktionssektorn.

27 — Dom av den 28 april 1988, Mulder (120/86, Rec. s. 2321) och dom av den 28 april 1988, Von Deetzen I (170/86, Rec. s. 2355).

28 — Jämför även dom av den 11 december 1990, Spagl (C-189/89, Rec. s. I-4539), och dom av den 11 december 1990, Pastätter (C-217/89, Rec. s. I-4585).

41. Jag vill här erinra om skälen till detta domslut (punkt 23—26 i domen i målet Mulder I och punkt 12-15 i domen i målet Von Deetzen I):

a) SLOM-producenterna kunde inte ha några berättigade förväntningar om att kunna få återuppta produktionen på samma villkor som tidigare eller om att inte komma att omfattas av eventuella marknads- eller strukturpolitiska bestämmelser som antagits under mellantiden.

b) Inte desto mindre står det klart att dessa producenter, som genom en åtgärd av gemenskapen hade uppmuntrats att, för en begränsad tid och mot betalning av en premie, i det allmännas intresse ställa in sin produktion, hade rätt att förvänta sig att de, efter det att deras åtagande hade löpt ut, inte skulle bli föremål för restriktioner som särskilt skulle beröra dem just på grund av de utnyttjat de möjligheter som gemenskapsbestämmelserna gav dem.

c) De aktuella producenterna kunde med stöd av reglerna om tilläggsavgift på mjölk uteslutas från tilldelning av en referenskvantitet just på grund av detta åtagande.

d) En sådan fullständig och permanent uteslutning under hela giltighetsperioden för nämnda regler — som innebär att ifrågasvarande producenter hindras från att återuppta sin mjölkförsäljning — kunde vid den tidpunkt då producenterna temporärt förpliktade sig att inte leverera någon mjölk varken förutses på grund av bestämmelserna i förordning nr 1078/77 eller på grund av övervägandena i denna förordning.

42. Skillnaden mellan den situation som SLOM-producenterna befinner sig i och situationen för de i artikel 3.1 första strecksatsen i förordning nr 857/84 omnämnda producenterna är således avsevärd. SLOM-producenterna var uteslutna från tilldelning av en referenskvantitet just på grund av att de med tillämpning av en särskild gemenskapsbestämmelse hade förpliktat sig att inte leverera någon mjölk under en viss period. Denna totala uteslutning från ett system som i princip omfattar alla mjölkproducenter²⁹, kunde inte förutses vid den tidpunkt då de gjorde det ovan nämnda temporära åtagandet. Tvärtom har gemenskapslagstiftaren, genom att inte föreskriva att de producenter som har förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan måste tilldelas en särskild referenskvantitet, inte pålagt dessa producenter några särskilda begränsningar som kan

29 — Jämför de ytterligare klarlägganden i denna fråga som förekommer i domen av den 22 oktober 1991, Von Deetzen II (C-44/89, Rec. s. I-5119, punkt 21), och den ovan (footnot 15) nämnda domen i målet Herbrink, punkt 15.

föras tillbaka på planen³⁰, utan har, såvida en medlemsstat inte har använt sig av den befogenhet som den har på ifrågavarande område, gjort det möjligt att underkasta de ovan nämnda producenterna exakt samma begränsningar som gäller för alla andra mjölkproducenter. Såsom har nämnts, finns det inga omständigheter på vilka de producenter som tillhör denna andra kategori kan grunda någon berättigad förväntan om att det förhållandet att de har förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan skulle tillförsäkra dem en särbehandling i förhållande till andra producenter för det fall att åtgärder skulle vidtagas för att begränsa mjölkproduktionen.

b) Icke-diskrimineringsprincipen

43. Enligt domstolens rättspraxis³¹ utgör det i artikel 40.3 andra stycket i fördraget inskrivna förbudet mot diskriminering av gemenskapens producenter eller konsumenter endast en konkretisering av den allmänna jämlikhetsprincipen som (såvida inte en differentierad behandling är objektivt motiverad) inte endast innebär ett förbud mot att lika situationer behandlas olika, utan också

ett förbud mot att olika situationer behandlas på samma sätt.³² Det framgår klart av beslutet om begäran av förhandsavgörande jämfört med inlagan från klagandena i målet vid den nationella domstolen (se s. 31 i den franska översättningen), att den nationella domstolen framför frågan om giltigheten och tolkningen av den omtvistade bestämmelsen mot bakgrund av den ovan nämnda andra aspekten av likhetsprincipen: Hade gemenskapslagstiftaren enligt denna princip en skyldighet att i förhållande till andra mjölkproducenter särbehandla de producenter som hade förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan genom att föreskriva att dessa skall tilldelas en särskild referenskvantitet?

44. För att en sådan skyldighet skall föreligga, måste det, såsom ett *conditio sine qua non*, ha konstaterats att de ovan nämnda producenterna skiljer sig *så mycket* från övriga mjölkproducenter, att gemenskapslagstiftaren vid införandet av tilläggsavgiftssystemet under alla omständigheter hade varit tvungen att ta särskild hänsyn till dem genom att införa nödvändiga undantag från systemets allmänna principer.

45. Den omständigheten att de ifrågavarande producenterna skiljer sig från de övriga mjölkproducenter som omfattas av tilläggsavgiftssystemet genom att enligt direktiv 72/159/EEG ha förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan (och såsom har anförts i

30 — Jämför här punkt 27 i den redan tidigare flera gånger omnämnda domen i målet *Cornée m. fl.*: "producenter med en utvecklingsplan kan — även om planen har godkänts innan systemet trädde i kraft — inte åberopa sig på en berättigad förväntan med stöd av genomförandet av planen för att motsätta sig en eventuell nedsättning av referenskvantiteterna i den utsträckning som det enligt gemenskapsreglerna är tillåtet att företa en sådan nedsättning och att denna inte särskilt avser denna kategori av producenter" (min kursivering).

31 — Se, bland andra, dom av den 15 juli 1982, *Edeka* (245/81, Rec. s. 2745, punkt 11), dom av den 25 november 1986, *Klensch m. fl.* (201/85 och 202/85, Rec. s. 3477, punkt 9), dom av den 21 februari 1990, *Wuidart m. fl.* (C-267/88—C-285/88, Rec. s. I-435, punkt 13), och dom av den 14 juli 1994, *Graff* (C-351/92, Rec. s. I-3361, punkt 15).

32 — Se till exempel dom av den 17 juli 1963, Italien mot kommissionen (13/63, Rec. s. 335, punkt III 4 a), dom av den 13 december 1984, *Sermide* (106/83, Rec. s. 4209, punkt 28), dom av den 20 september 1988, Spanien mot rådet (203/86, Rec. s. 4563, punkt 25), och dom av den 13 december 1994, *SMW Winzersekt* (C-306/93, Rec. s. I-5555, punkt 30).

den första frågan som har hänskjutits av Supreme Court "har investerat avsevärda belopp med lånade medel för att genomföra dessa planer" är inte i sig tillräcklig för att det utan vidare skall kunna antas att ovan nämnda skyldighet åvilar lagstiftaren. Därutöver skall undersökas om dessa faktiska omständigheter i det konkreta fallet hade någon betydelse *med hänsyn till syftet med de ifrågasvarande bestämmelserna och de medel som har valts för uppnå detta*.³³

46. Undersökta ur denna synvinkel utgjorde villkoren för ifrågasvarande producenters verksamhet inte något skäl till varför de skulle bli föremål för en sådan särbehandling som har beskrivits ovan. Såsom domstolen flera gånger har fastslagit³⁴, är syftet med tilläggsavgiftssystemet att återupprätta jämvikten inom mjölksektorn, som kännetecknas av strukturella överskott, genom att begränsa mjölkproduktionen. I enlighet med detta syfte³⁵ införde gemenskapslagstiftaren, för att göra det mindre attraktivt att producera mjölk, såsom den grundläggande principen i detta system en skyldighet att betala en tilläggsavgift vid överskridande av en mjölkkvantitet (referenskvantiteten) som motsvarar den kvantitet som har levererats av

producenten eller köpts av uppköparen under ifrågasvarande referensår. Med hänsyn till att sådana omständigheter som hänför sig till de särskilda produktionsvillkoren för mjölkproduktionen, till exempel den omständigheten att vissa producenter har förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan (vars godkännande av behörig förvaltningsmyndighet, såsom jag har påpekat tidigare, inte utgjorde någon garanti för att den produktionsnivå som hade uppnåtts efter planens genomförande skulle komma att beaktas i samband med införande av senare bestämmelser på området) eller att investeringar har gjorts i den ifrågasvarande sektorn, inte hade någon direkt inverkan på vilka kvantiteter mjölk som fanns till försäljning under referensåret, kan de inte utgöra något kriterium för att urskilja sådana producenter som en särskild kategori för vilken gemenskapslagstiftaren, för att säkerställa beaktandet av jämlikhetsprincipen, var skyldig att införa undantagsbestämmelser från tilläggsavgiftssystemet.³⁶

c) Proportionalitetsprincipen

47. Nästa fråga som uppkommer är om det med stöd av proportionalitetsprincipen kan antas ha förelegat en skyldighet för gemenskapslagstiftaren att ålägga medlemsstaterna

33 — Jämför på denna punkt dom av den 27 oktober 1971, Rheinmühlen Düsseldorf (6/71, Rec. s. 819, punkt 14), dom av den 15 december 1983, Metallurgiki Halyps mot kommissionen (31/82, 138/82 och 204/82, Rec. s. 4193, punkt 12), och dom av den 5 oktober 1994, Tyskland mot rådet (C-280/93, Rec. s. I-4793, punkt 69 ff., särskilt punkt 74). Jämför i detta sammanhang även K. Lenaerts, "L'égalité de traitement en droit communautaire: un principe unique aux apparences multiples", *Cahiers de droit européen* 1991, s. 3 ff., särskilt punkt II A 7.

34 — Jämför till exempel dom av den 17 maj 1988, Erpelding (84/87, Rec. s. 2647, punkt 26), och dom av den 27 maj 1993, Peter (C-290/91, Rec. s. I-2981, punkt 13) samt den ovan (se fotnot 31) omnämnda domen i målet Graff, punkt 26.

35 — Syftet överensstämmer, såsom har fastslagits av domstolen (jämför den i föregående fotnot omnämnda domen i målet Erpelding, punkt 26) med artikel 39 i fördraget.

36 — Jämför i detta sammanhang den ovan (fotnot 26) nämnda domen i målet Bozzetti. Punkt 34 i denna dom (vilken meddelades med anledning av ett antal frågor rörande tolkningen och giltigheten av förordning nr 1079/77 om en medansvarsavgift inom mjölksektorn) har följande lydelse: "Den omständigheten att införandet av medansvarsavgiften inom ramen för den gemensamma marknadsorganisationen kan ha skilda återverkningar för vissa producenter som varierar med produktionens beskaffenhet och de lokala förhållandena kan inte anses som en sådan diskriminerande behandling som är förbjuden enligt artikel 40.3 i fördraget, om fastställandet av avgiften sker på grundval av objektiva kriterier formulerade för att den gemensamma marknadsorganisationen skall fungera tillfredsställande för alla de produkter som den omfattar".

en plikt att tilldela de producenter som hade förpliktat sig att följa en utvecklingsplan särskilda referenskvantiteter.

48. Det sätt på vilket klagandena i målet vid den nationella domstolen har formulerat sina inlagor till domstolen (jämför s. 13 i den franska översättningen) tyder på att de är tveksamma till om den befogenhet som förlänats medlemsstaterna att skönmässigt bedöma om de omnämnda producenterna skulle tilldelas särskilda referenskvantiteter var ägnad till att uppnå syftet med tilläggsavgiftssystemet. Det framgår emellertid enligt min mening klart av inläggen i sin helhet att klagandena i målet vid den nationella domstolen särskilt ifrågasätter i vad mån det var nödvändigt att ge medlemsstaterna ett sådant utrymme för skönmässig bedömning för att uppnå syftet med systemet, eftersom den omständigheten att det inte skedde någon tilldelning av särskilda referenskvantiteter enligt deras uppfattning endast medförde en obetydlig höjning av de övriga producenternas referenskvantiteter, som inte stod i rimlig proportion till den skada som de producenter som hade förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan led.

49. Det framgår emellertid av domstolens fasta rättspraxis att kontrollen av åtgärder av gemenskapslagstiftaren inom området för den gemensamma jordbrukspolitik, med utgångspunkt från proportionalitetsprincipen, är synnerligen begränsad. En åtgärd

som pålägger individerna en ekonomisk börda i enlighet med proportionalitetsprincipen skall vara ägnad till och nödvändig för att uppnå ett med gemenskapsrätten överensstämmande mål. Den skall också vara det minst ingripande av de medel som står till förfogande att uppnå detta mål. Åtgärden får inte heller innebära att någon påläggs en börda som inte står i rimlig proportion till det mål som eftersträvas. Prövningen av om gemenskapslagstiftarens åtgärder inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik uppfyller dessa förutsättningar görs emellertid alltid med hänsyn till det vida utrymme för skönmässig bedömning som gemenskapslagstiftaren förfogar över på detta område. Giltigheten av en åtgärd på ifrågavarande område kan därför endast påverkas om det är *uppenbart* att åtgärden *inte är ägnad* till att leda till att det eftersträvade målet uppnås.³⁷

50. Såsom redan har nämnts (se ovan, punkt 46) har domstolen vid upprepade tillfällen fastslagit att syftet med tilläggsavgiftssystemet är att återställa jämvikten mellan utbud och efterfråga på mjölkmarknaden genom en begränsning av mjölkproduktionen. Domstolen har dessutom fastslagit³⁸ att tilläggsavgiftssystemet motsvarar målen om en rationell utveckling av mjölkproduktionen och upprätthållandet av en rimlig levnadsstandard för jordbrukets befolkningen och att det därför överensstämmer med artikel 39 i fördraget. Den omständigheten att det inte

37 — Jämför, bland andra, den ovan (fotnot 32) nämnda domen i målet SMW Winzersekt, punkt 21, den likaledes ovan (fotnot 33) omnämnda domen i målet Tyskland mot rådet, punkt 89 ff, samt dom av den 13 november 1990, Fedesa m. fl. (C-331/88, Rec. s. I-4023, punkt 14) och dom av den 11 juli 1989, Schröder (256/87, Rec. s. 2237, punkterna 21 och 22).

38 — Jämför den ovan (fotnot 34) omnämnda domen i målet Erpelding, punkt 26, och den likaledes ovan (fotnot 20) omnämnda domen i målet Kühn, punkt 17.

föreligger några bestämmelser genom vilka medlemsstaterna åläggs (eller ens ges möjlighet) att tilldela producenter som har förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan en särskild referenskvantitet, kan enligt min mening inte anses vara ett medel som är uppenbart olämpligt för att förverkliga det eftersträvade målet med systemet. För att komma tillrätta med de strukturella överskotten på mjölkmarknaden, valde man lösningen att begränsa mjölkproduktionen, vilket som nämnts överensstämmer med de relevanta bestämmelserna i fördraget. Att det inte finns några bestämmelser enligt vilka det föreligger en plikt (eller endast en möjlighet) att tilldela särskilda referenskvantiteter, som inte motsvarar de mjölkkvantiteter som faktiskt hade levererats under åren innan avgiften infördes, överensstämmer med logiken i systemet.

d) Principen om skydd av grundläggande rättigheter

51. Supreme Court begär slutligen att domstolen skall göra en bedömning av artikel 3.1 första strecksatsen i förordning nr 857/84 mot bakgrund av principen om skydd av grundläggande rättigheter.

52. I beslutet om begäran av förhandsavgörande nämns inte uttryckligen de grundläggande rättigheter som det är nödvändigt att

skydda och som ger upphov till frågan om giltigheten och tolkningen av den omtvistade bestämmelsen. Med hänsyn till de inlagor som klagandena i målet vid den nationella domstolen gett in, å ena sidan, och nödvändigheten av att ge den hänskjutande domstolen ett så fullständigt svar som möjligt, å andra sidan, måste det antas att de grundläggande rättigheter som avses är äganderätten och rätten att fritt utöva ett yrke eller en näring.

53. Jag vill här erinra om att domstolen skriftligen anmodade klagandena och motparterna i målet vid den nationella domstolen samt rådet och kommissionen att under den muntliga förhandlingen redogöra för sin syn på vilken eventuell betydelse domen av den 24 mars 1994 i målet Bostock³⁹ har för förevarande mål. I detta mål uppkom frågan om det, mot bakgrund av tilläggsavgiftssystemets regler om övergång av referenskvantiteten till jordägaren vid arrendeavtalets upphörande, kunde antas att äganderätten innebär en plikt för medlemsstaterna att införa en ordning som innehåller bestämmelser om att jordägaren skall betala ersättning till en arrendator vars avtal upphör eller ger arrendatorn ett direkt användbart ersättningskrav gentemot jordägaren. Domstolen besvarade frågan nekande genom att uttala (punkt 19) följande: "Äganderätten, såsom den garanteras av gemenskapens rättsordning, omfattar inte rätten att ekonomiskt utnyttja en fördel — såsom exempelvis referenskvantiteter, som har tilldelats inom ramen för en gemensam marknadsorganisation — som inte härstammar ur vederbörandes tillgångar eller

39 — C-2/92, Rec. s. I-955.

förvärvsverksamhet (dom av den 22 oktober 1991, Von Deetzen II, C-44/89, Rec. s. I-5119, punkt 27)".

54. Det som uttalades i domen rörande omfånget av äganderätten har enligt min mening ingen betydelse för förevarande mål. Den fråga om skyddet av äganderätten som har väckts i det mål som nu är föremål för bedömning har inte något att göra med frågan om en referenskvantitet som har tilldelats inom ramen för tilläggsavgiftssystemet är en tillgång som omfattas av äganderätten i den mening att en förlust därav grundar ett ersättningskrav för den som drabbas av förlusten.⁴⁰ Frågan är snarare om en mjölkproducents rätt till oinskränkt bruk eller nyttjande av sina tillgångar påverkas i oacceptabel grad genom en begränsning som består i tilldelning av en referenskvantitet som har fastställts utan hänsynstagande till om producenten håller på att genomföra en utvecklingsplan som kommer att medföra en större produktion än den som uppnåddes det år då systemet infördes.

55. För att kunna besvara denna fråga skall som en utgångspunkt hänvisas till domstolens fasta rättspraxis⁴¹ enligt vilken såväl

äganderätten som rätten att fritt utöva ett yrke eller en näring, som hör till gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper, inte skall behandlas som några absoluta rättigheter, utan skall ses i förhållande till sin funktion i samhället. Dessa rättigheter kan således begränsas, särskilt inom ramen för den gemensamma organisationen av en marknad. Begränsningarna måste dock verkligen motsvara de allmännyttiga mål som gemenskapen eftersträvar och får inte, i förhållande till dessa mål, innebära ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som kränker själva kärnan i de nämnda rättigheterna vilka gemenskapens rättsordning skall skydda.

56. Det kan naturligtvis inte bestridas att tilläggsavgiftssystemet i stor utsträckning innebär att mjölkproducenternas rätt att utnyttja sina tillgångar och sin rätt att fritt utöva ett yrke eller en näring begränsas. Det kan inte heller bestridas att ifrågavarande begränsningar från en ekonomisk utgångspunkt måste ha varit mycket kännbara för de mjölkproducenter som i likhet med klagandena i målet vid den nationella domstolen hade förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan som vid tidpunkten för systemets införande ännu inte hade genomförts. Kan man emellertid mot denna bakgrund anta att den omständigheten att det inte finns några bestämmelser enligt vilka det föreligger en plikt (eller att det bara finns bestämmelser som endast ger en möjlighet) att tilldela dessa producenter särskilda referenskvantiteter, utgör en begränsning av de ovan omnämnda

40 — De faktiska omständigheterna i förevarande mål skiljer sig i detta hänseende från de faktiska omständigheter som bildade utgångspunkten för de frågor som ställdes i begäran om förhandsavgörande i det mål som avgjordes med dom av den 13 juli 1989, Wachauf (5/88, Rec. s. 2609).

41 — Beträffande nyare rättspraxis, jämför den ovan (fotnot 32) omnämnda domen i målet SMW Winzersekt, punkt 22, och den likaledes ovan (fotnot 33) omnämnda domen i målet Tyskland mot rådet, punkt 78. Jämför även domen i målet Kühn (omnämnd ovan i fotnot 20), punkt 16, domen i målet Von Deetzen II (omnämnd i fotnot 29), punkt 28, domen i målet Wachauf (omnämnd i fotnot 40), punkt 18, domen i målet Schröder (omnämnd i fotnot 37), punkt 15, och, slutligen, dom av den 13 december 1979, Hauer (44/79, Rec. s. 3727, särskilt punkterna 23 och 32).

grundläggande rättigheterna, som är oacceptabel inom gemenskapens rättsordning?

berörda personernas grundläggande rättigheter har således inte kränkts.⁴⁴

C — Medlemsstaternas tillämpning av den omtvistade bestämmelsen

57. Det står klart att alla de regler som utgör tillägsavgiftssystemet och som syftar till att komma till rätta med överskottsproduktionen på mjölkmarknaden, överensstämmer med de allmännyttiga mål som eftersträvas av gemenskapen.⁴² Vidare kan, såsom jag tidigare har påpekat (se ovan, punkt 50), den omständigheten att de producenter som har förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan inte tilldelas särskilda referenskvantiteter, mot bakgrund det vida utrymme för skönsmässig bedömning som tillkommer gemenskapslagstiftaren på detta område, inte anses vara oproportionerlig i förhållande till syftet med systemet. Dessutom kan omständigheten att sådana särskilda referenskvantiteter inte tilldelas naturligtvis påverka de berörda jordbruksföretagens lönsamhet eller till och med allvarligt äventyra deras ekonomiska situation.⁴³ Den kan emellertid enligt min mening inte i sig anses medföra att dessa producenter slutgiltigt och fullständigt berövas rätten att bruka eller nyttja sin egendom (vare sig inom ramen för mjölkproduktionen eller någon annan verksamhetsform) eller att hindras att utöva sitt yrke eller näring. De

58. Det framgår av vad som har anförts ovan, att varken rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar, icke-diskrimineringsprincipen, proportionalitetsprincipen eller principen om skydd för grundläggande rättigheter innebär någon skyldighet för gemenskapslagstiftaren att ålägga medlemsstaterna någon plikt att föreskriva att de producenter som har förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan enligt direktiv 72/159/EEG måste tilldelas en särskild referenskvantitet.

59. Gemenskapslagstiftaren hade således möjlighet att antingen föreskriva att den ovan nämnda kategorin av producenter inte skulle tilldelas några referenskvantiteter alls, eller tilldela medlemsstaterna rätten att göra en skönsmässig bedömning (såsom faktiskt har skett genom artikel 3.1 första strecksatsen i förordning nr 857/84) på så sätt att medlemsstaterna kan välja mellan de två

44 — Jämför domen i målet Kühn (omnämnd i fotnot 20), punkt 17. Jämför även dom av den 9 december 1982, Metallurgiki Halyps mot kommissionen (258/81, Rec. s. 4261, punkt 13) och dom av den 19 september 1985, Hoogovens Groep (172/83 och 226/83, Rec. s. 2831, punkt 29) enligt vilka det inte kan anses vara ett ingrepp i äganderätten att de produktionsbegränsningar som föreskrivs med hänsyn till det ekonomiska läget kan ha återverkningar på vissa företags lönsamhet och sätta deras existens i fara.

42 — Jämför särskilt domen i målet Kühn (omnämnd i fotnot 20), punkt 17.

43 — Klagandena i målet vid den nationella domstolen har i sina inlagor till domstolen uppgett att så varit fallet, i vart fall för några av dem (se särskilt s. 2 och s. 3 i den franska översättningen).

lösningarna, som båda står i överensstämmelse med gemenskapsrättens allmänna principer, nämligen antingen att utfärda bestämmelser enligt vilka dessa producenter tilldelas särskilda referenskvantiteter, eller att helt underlåta att utfärda sådana bestämmelser. Under dessa förhållanden kan valet av den andra av de båda lösningarna enligt min mening (till exempel med hänsyn till de särskilda förhållanden som råder i en viss medlemsstat) inte anses utgöra ett åsidosättande av gemenskapsrättens allmänna principer, då dessa principer är bindande för såväl gemenskapen som medlemsstaternas myndigheter när dessa utövar de befogenheter som de tilldelats av gemenskapsrätten.⁴⁵ Principernas bindande verkan är *exakt densamma* för gemenskapsinstitutionerna som för de nationella myndigheterna. Om de tidigare nämnda allmänna principerna inte innebär att gemenskapslagstiftaren har någon skyldighet att ålägga medlemsstaterna en plikt att tilldela de ovan angivna referenskvantiteterna, kan de inte innebära att medlemsstaternas myndigheter har en motsvarande skyldighet.⁴⁶

60. Det synes mig vara ändamålsenligt att tillfoga att de ovan nämnda allmänna gemenskapsrättsliga principerna visserligen inte

45 — Jämför domen i målet Wachauf (som har omnämnts i fotnot 40), punkt 19, domen i målet Cornée m. fl. (omnämnt i fotnot 16), särskilt punkt 14, domen i målet Spronk (omnämnt i fotnot 17), särskilt punkterna 13, 17 och 28, och domen i målet Klensch (omnämnt i fotnot 31), särskilt punkterna 8 och 9.

46 — Det skulle naturligtvis förhålla sig helt annorlunda om medlemsstaterna gör bruk av sin möjlighet enligt gemenskapsbestämmelserna att föreskriva att en ordning skall införas för tilldelning av särskilda referenskvantiteter till de producenter som har förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan. Reglerna för en sådan ordning måste ligga inom de ramar som utstakas av de nämnda allmänna principerna, även om det enligt gemenskapsrättens allmänna principer inte föreligger någon plikt att *införa* en sådan ordning (liksom varje annan generell eller individuell åtgärd som vidtas av en gemenskapsinstitution eller en nationell myndighet under utövande av de befogenheter som tillagts denna av gemenskapsrätten). Detta är för övrigt den grundläggande tankegången i domen i målen Cornée m. fl. (jämför särskilt punkterna 13—16, 21, 22, 25 ff.) och domen i målet Spronk (se särskilt punkterna 13—17, 28 och 29), vilka redan har nämnts flera gånger.

innebär att medlemsstaterna har någon plikt att föreskriva att de producenter som avses i artikel 3.1 första strecksatsen i förordning nr 857/84 skall tilldelas särskilda referenskvantiteter, vilket emellertid inte utesluter att det finnas en sådan plikt för medlemsstaterna *på grund av principer i nationell rätt* som, i förekommande fall, på denna punkt ger ett längre gående skydd än som följer av de allmänna principer som gäller enligt gemenskapens rättsordning.

61. Denna möjlighet medför på intet sätt någon fara för en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten, eftersom medlemsstaterna genom artikel 3.1 första strecksatsen i förordning nr 857/84 ges möjlighet att införa olika regler vad beträffar frågan om huruvida det skall ske en tilldelning av särskilda referenskvantiteter. Det skall dock understrykas att tillämpningen av en princip i nationell rätt som stöd för en sådan plikt för ifrågavarande medlemsstat är föremål för exakt samma begränsningar som de som den nationella rätten under alla omständigheter är underkastad vid genomförandet av gemenskapsbestämmelser. Principen skall alltså tillämpas på exakt samma sätt som den tillämpas på områden som inte har något samband med gemenskapsrätten. Tillämpningen av principen får dock inte leda till några väsentliga förändringar av de regler som gäller för systemet med tilläggsavgifter på mjölk, påverka systemets effektivitet i negativ

riktning eller medföra att någon fara uppkommer för förverkligandet av målet med systemet.⁴⁷ Det ankommer naturligtvis inte på domstolen utan på den nationella domstolen att undersöka om det i *nationell rätt*

finns principer som medför att ifrågasvarande medlemsstat har en plikt att tilldela de mjölkproducenter som avses i den omtvistade bestämmelsen i förordning nr 857/84 särskilda referenskvantiteter.

V — Förslag till avgörande

62. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan, föreslår jag att domstolen besvarar Supreme Courts frågor enligt följande:

- 1) Genom artikel 3.1 första strecksatsen i rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter ges medlemsstaterna rätt att skönsmässigt bedöma om de producenter som avses i denna bestämmelse skall tilldelas särskilda referenskvantiteter eller inte. Ordalydelsen av det tredje övervägandet i rådets förordning (EEG) nr 857/84 utgör inte något stöd för att tolka den ovan nämnda bestämmelsen på så sätt att medlemsstaterna har en skyldighet att föreskriva att tilldelning av sådana särskilda referenskvantiteter skall ske.
- 2) De allmänna gemenskapsrättsliga principerna, särskilt rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar, proportionalitetsprincipen, principen om skydd av grundläggande rättigheter och jämlikhetsprincipen för

47 — Jämför här dom av den 21 september 1983, Deutsche Milchkontor m. fl. (205/82—215/82, Rec. s. 2633, punkt 30 ff., särskilt punkt 33) och, beträffande gemenskapsreglerna om tilläggsavgiftssystemet på mjölk, domen i målet Peter (se ovan, fotnot 34), punkt 8 ff. Jämför även punkt 20 ff. i generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i det sistnämnda målet samt punkterna 38 och 39 generaladvokaten Van Gervens förslag till avgörande i målet Ellinika Dimitriaka (C-371/92, Rec. s. I-2391), där domstolen meddelade dom den 8 juni 1994.

vilken artikel 40.3 andra stycket i fördraget är ett särskilt uttryck, innebär inte att gemenskapslagstiftaren har en skyldighet att föreskriva att medlemsstaterna måste tilldela de producenter som avses i artikel 3.1 första strecksatsen i rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 särskilda referenskvantiteter.

- 3) Det har vid genomgången av artikel 3.1 första strecksatsen i rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 inte framkommit något som kan påverka giltigheten av bestämmelsen.