

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 13 april 2000 *

I mål C-292/97,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från Regeringsrätten, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de mål vid den nationella domstolen som anhängiggjorts av

Kjell Karlsson m.fl.,

angående tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 405, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 159), av artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG) och artikel 40.3 i EG-fördraget (nu artikel 34.2 EG i ändrad lydelse) samt av likabehandlingsprincipen,

* Rättegångsspråk: svenska.

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av P.J.G. Kapteyn, tillförordnad ordförande på sjätte avdelningen,
samt domarna G. Hirsch (referent) och H. Ragnemalm,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- K. Karlsson och L.-G. Gustafsson, genom advokaterna J. Borgström och C.M. von Quitzow, Jönköping,
- Sveriges regering, genom rättschefen L. Nordling, Utrikesdepartementet, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom A.M. Alves Vieira och K. Simonsson, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 10 december 1998 av: K. Karlsson, L.-G. Gustafsson och N. Torarp, företrädna av J. Borgström och C.M. von Quitzow samt P. Bentley, QC, Sveriges regering, företrädd av L. Nordling, samt kommissionen, företrädd av A.M. Alves Vieira och K. Simonsson,

och efter att den 26 januari 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Regeringsrätten har genom beslut av den 27 maj 1997, som inkom till domstolens kansli den 8 augusti 1997, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt en fråga angående tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 405, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 159), av artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG) och artikel 40.3 i EG-fördraget (nu artikel 34.2 EG i ändrad lydelse) samt av likabehandlingsprincipen.

2 Denna fråga har uppkommit i tre mål som har anhängiggjorts av mjölkproducenterna Kjell Karlsson och Lars-Göran Gustafsson samt före detta

mjölkproducenten Natanael Torarp mot Jordbruksverkets beslut att, i de förstnämnda personernas fall, antingen tilldela dem reducerade mjölkkvoter eller reducera de mjölkkvoter som de redan hade tilldelats, och, i den sistnämnda personens fall, inte bevilja honom en mjölkkvot.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

- 3 För att komma till rätta med de strukturella överskotten på marknaden för mjölk infördes genom 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 L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95) samt genom 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 (EGT L 90, s. 13) ett system med en tilläggsavgift som varje producent eller uppköpare av mjölk skulle betala för de kvantiteter som översteg en årlig referenskvantitet.
- 4 Enligt artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52), införd genom förordning nr 856/84, fick summan av de referenskvantiteter som tilldelats de berörda producenterna i varje medlemsstat inte överstiga en total garantikvantitet som var lika med summan av de kvantiteter mjölk som under ett referensår levererats till företag som behandlade eller bearbetade mjölk. Om den tilldelade kvoten överskreds, skulle antingen producenten eller uppköparen, i enlighet med den metod som medlemsstaten valt, betala en tilläggsavgift. När

denna skyldighet åvilade uppköparen, skulle denne efter att ha erlagt avgiften återkräva den av de producenter som hade överskridit sin mjölkkvot och därmed bidragit till att uppköparen hade överskridit sin mjölkkvot.

- 5 Medlemsstaterna fastställde varje producents mjölkkvot med utgångspunkt från den mängd mjölk eller mjölkekvivalenter som producenten hade producerat under ett referensår mellan 1981, 1982 eller 1983, i enlighet med medlemsstatens val.

- 6 Eftersom medlemsstaterna kunde inrätta nationella mjölkkvotsreserver för att hantera de särskilda förhållandena hos vissa producenter, utan att därmed överskrida den totala kvantiteten, krävdes det enligt artikel 3 i förordning nr 857/84 att de vid fastställandet av mjölkkvoterna beaktade vissa särskilda förhållanden, exempelvis hos producenter som förpliktat sig att genomföra en utvecklingsplan, hos unga producenter eller hos producenter vars produktion allvarligt hade påverkats av exceptionella händelser — som uppräknas uttömmande — under referensåret.

- 7 Enligt artikel 4 i förordning 857/84 kunde medlemsstaterna även bevilja en ytterligare referenskvantitet till producenter som genomförde en utvecklingsplan för mjölkproduktion som uppfyllde vissa villkor samt producenter som utövade jordbruksverksamhet som sin huvudsakliga verksamhet.

- 8 Systemet med tilläggsavgift inrättades ursprungligen för en femårsperiod från och med den 1 april 1984 till och med den 31 mars 1989 och förlängdes sedan till och med den 31 mars 1993. Därefter förlängdes tillämpningen av systemet under ytterligare sju på varandra följande tolv månadersperioder genom förordning

nr 3950/92. I sistnämnda förordning, som upphävde förordning nr 857/84, fastställdes de grundläggande bestämmelserna för tilläggsavgiftssystemet med förlängd tillämpningsperiod genom att det däri infördes vissa ändringar, bland annat i förenklande syfte.

- 9 I artikel 4.1 i förordning nr 3950/92 föreskrivs att den individuella referenskvantitet som är disponibel för jordbruksföretaget (nedan kallad mjölkkvoten) i princip skall vara lika med den kvantitet som var disponibel den 31 mars 1993 och att den i förekommande fall skall justeras för var och en av de aktuella tolv månadersperioderna, så att den totala kvantiteten inte överskrids. Konungariket Sverige anslöt sig till Europeiska gemenskaperna den 1 januari 1995. Genom akten om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EGT C 241, 1994, s. 21, och EGT L 1, 1995, s. 1, nedan kallad anslutningsakten) kompletterades nämnda bestämmelse för Sveriges del med ett andra stycke, där det anges att den 31 mars 1996 skall gälla som datum i stället för den 31 mars 1993.
- 10 I anslutningsakten fastställdes även den totala garantikvantiteten för Konungariket Sveriges del till 3,3 miljoner ton för leveranser och 3000 ton för direktförsäljning. Enligt artikel 3.1 i förordning nr 3950/92, i förordningens lydelse enligt anslutningsakten, får denna totala kvantitet inte överskridas.
- 11 Enligt artikel 5 första stycket i förordning nr 3950/92 får medlemsstaterna fylla på den nationella reserven genom en linjär minskning av samtliga individuella referenskvantiteter för att kunna bevilja ytterligare eller särskilda kvantiteter till sådana producenter som uppfyller de objektiva kriterier som fastställts enligt överenskommelse med kommissionen.

De svenska bestämmelserna

- 12 För att kunna genomföra den initiala fördelningen av mjölkkvoter till de svenska producenterna antog Konungariket Sverige förordning (1994:1714) om mjölkkvoter m.m., vars lydelse har ändrats genom förordningen (1995:119), vilken trädde i kraft den 8 februari 1995 (nedan kallad mjölkkvotsförordningen). I enlighet med denna förordning beviljades mjölkkvoter i form av leveranskvoter för perioden mellan den 1 april 1995 och den 31 mars 1996.
- 13 För att en mjölkproducent skulle kunna tilldelas en mjölkkvot för denna period krävdes enligt 5 § första stycket mjölkkvotsförordningen att han utan avbrott hade levererat mjölk under perioden mellan den 1 mars 1994 och den 1 januari 1995 och att han uppfyllde vissa miljökrav.
- 14 Om en producent haft avbrott i leveranserna under denna period, kunde Jordbruksverket, som utövar tillsyn över efterlevnaden av lagstiftningen i fråga om mjölkkvoter, enligt 5 § andra stycket mjölkkvotsförordningen tilldela honom en kvot om avbrottet hade orsakats av någon omständighet som låg utanför företagets kontroll eller om det annars fanns särskilda skäl att bevilja honom en mjölkkvot trots avbrottet.
- 15 Enligt 6 § mjölkkvotsförordningen skulle mjölkleveranskvoten bestämmas till den genomsnittliga mjölkkvantitet som hade levererats under åren 1991, 1992 och 1993 (nedan kallad den allmänna metoden). Denna allmänna metod var tillämplig utan vidare för producenter som inte hade ökat sin produktion mellan den 1 januari 1991 och den 31 december 1994 (nedan kallade reguljära producenter), medan det däremot föreskrevs kompletterande, eller till och med

avvikande, bestämmelser för tre särskilda producentkategorier, nämligen nystartare, utökare och producenter av ekologiskt framställd mjölk.

- 16 Med nystartare avsågs producenter som inte hade börjat leverera mjölk förrän efter den 1 januari 1991. Enligt 10 § mjölkkvotsförordningen fastställdes deras mjölkkvot till 7 398 kilo mjölk per koplats och år, vilken därefter reducerades med 15 procent "för självrisk". Om producenten begärde det, kunde leveranskvoten i stället bestämmas på grundval av den genomsnittliga leveransmängden för åren 1991, 1992 och 1993 med beaktande av de mjölkkvantiteter som hade levererats under de månader under referensperioden som han hade levererat mjölk.

- 17 Med utökare avsågs de producenter som efter den 1 januari 1991 hade gjort en byggnadsinvestering för utökad mjölkproduktion eller som utan någon sådan investering hade ökat antalet koplats. Enligt 10 a § mjölkkvotsförordningen hade utökarna rätt till en grundkvot och en tilläggskvot. Grundkvoten beräknades i enlighet med den allmänna metoden, varvid hänsyn emellertid inte skulle tas till den utökning som skett under referensperioden. Sådana utökningar gav rätt till en tilläggskvot som beräknades, beroende på producentens val, antingen på grundval av en mjölmängd om 7 398 kilo mjölk för varje ny koplats, vilken sedan reducerades med 25 procent "för självrisk", eller på grundval av en mjölmängd för varje ny koplats som motsvarade den årliga genomsnittliga leveransmängden under referensperioden, vilken även den reducerades med 25 procent för självrisk.

- 18 Producenter av ekologiskt framställd mjölk, i den mening som avses i 7 § mjölkkvotsförordningen, kunde begära att deras mjölkkvot skulle beräknas på grundval av deras genomsnittliga produktion av ekologisk mjölk under åren 1993 eller 1994. Om en producent av ekologiskt framställd mjölk ville tillämpa reglerna för nystartare eller utökare tilldelades han motsvarande kvot i enlighet med 10 och 10 a §§ mjölkkvotsförordningen, dock utan reduktion för självrisk.

- 19 I januari 1995 tilldelade de svenska myndigheterna de reguljära producenterna preliminära mjölkkvoter. För nystartarnas del skedde tilldelningen under perioden mars—maj 1995. Myndigheterna konstaterade då att den totala kvot som Sverige hade tilldelats skulle överskridas om utökarna tilldelades mjölkkvoter.
- 20 Genom förordning (1995:812) om ändring i förordning (1994:1714), vilken trädde i kraft den 1 juli 1995, höjdes procentsatserna för avdrag för självrisk. Vad beträffar nystartare höjdes reduceringstalet från 15 till 30 procent, medan det för utökare höjdes från 25 till 55 procent. Dessutom föreskrevs att tilläggskvot skulle tilldelas utökare endast för den del av utökningen som översteg 10 procent av antalet koplatsar före utökningen. Därefter korrigerades de preliminära kvoter som redan hade tilldelats nystartarna i enlighet med dessa nya procentsatser och kriterier.

Bakgrund och målen vid den nationella domstolen

- 21 Kjell Karlsson erhöll i januari 1995 en preliminär mjölkkvot om 38 797 kilo, vilket motsvarade hans genomsnittliga produktion under åren 1991—1993. Han gjorde gällande att han hade genomfört förbättringar av sin fastighet och utökat antalet koplatsar från sju till tolv och ansökte därefter om tilldelning av den tilläggskvot som han hade rätt till som utökare. Den 29 augusti 1995 bifölls hans ansökan och han tilldelades en kvot om 48 553 kilo mjölk, varvid ett reduceringstal på 55 procent tillämpades i enlighet med 10 a § mjölkkvotsförordningen, i dess lydelse enligt förordning (1995:812).
- 22 Lars-Göran Gustafsson ansökte om tilldelning av mjölkkvot som nystartare. Genom beslut av den 23 mars 1995 erhöll han en kvot om 251 532 kilo mjölk, beräknad på 40 koplatsar och med tillämpning av ett reduceringstal på 15

procent i enlighet med 10 § mjölkkvotsförordningen. Efter det att denna bestämmelse ändrats genom förordning (1995:812), drogs det tidigare beslutet tillbaka och ersattes med ett nytt beslut av den 3 juli 1995, varigenom mjölkkvoten bestämdes till 207 144 kilo, varvid det nya reduceringstalet på 30 procent tillämpades.

- 23 Natanael Torarp hade levererat mjölk under åren 1991—1993. Genom beslut av den 19 januari 1995 tilldelades han en mjölkkvot ex officio. Natanael Torarp underrättade därvid den behöriga myndigheten om att han hade slutat leverera mjölk den 12 november 1994, på grund av att han råkat ut för en olycka i arbetet och därvid skadats på ett sådant sätt att han inte kunde ha sina mjölkkor kvar. Trots detta ansökte han den 13 februari 1995 om en kvot beräknad på grundval av de leveranser han faktiskt utfört under referensåren. Genom beslut av den 5 mars 1995 tog Jordbruksverket med tillämpning av 5 § mjölkkvotsförordningen ifrån honom den kvot som han tilldelats ex officio och avlog hans begäran.
- 24 Kjell Karlsson, Lars-Göran Gustafsson och Natanael Torarp överklagade var och en för sig det beslut som avsåg dem till behörig länsrätt. Efter det att deras överklaganden hade avslagits av länsrätten och därefter av kammarrätten i Jönköping, fullföljde alla tre sin talan i Regeringsrätten.
- 25 Regeringsrätten konstaterade att gemenskapslagsbestämmelserna för närvarande saknar tillämpningsåtgärder som är jämförbara med dem som finns i förordning nr 857/84 och ifrågasatte om den svenska lagstiftningen överensstämmer med förordning (EEG) nr 3950/92, artiklarna 5 och 40.3 i fördraget samt principen om likabehandling. Den beslutade därför att vilandeförklara målet och att hänskjuta följande tolkningsfråga:

”Tillåter rådets förordning (EEG) nr 3950/92 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter samt artiklarna 5 och 40.3 i

Romfördraget och den inom EG-rätten grundläggande principen om likabehandling, i fråga om en stat som inträder i unionen den 1 januari 1995, nationella regler innebärande att

- a) för de producenter som inte förändrat sin produktion de genomsnittliga leveranserna under åren 1991, 1992 och 1993 läggs till grund för tilldelning av mjölkkvot?

- b) de producenter som nystartat eller utökat sin produktion av mjölk under tiden den 1 januari 1991 — den 31 december 1994 får vidkännas en reduktion av mjölkkvoten, till skillnad från de mjölkproducenter vars produktionsförhållanden inte har ändrats under nämnda tid och producenterna av ekologiskt framställd mjölk, och att denna reduktion bestäms olika för nystartare och utökare?

- c) producenter som levererat mjölk under tiden före statens anslutning till EG:s mjölkkvotsystem men — av anledning som de inte kunnat råda över — inte har levererat mjölk under hela den för tilldelning av kvot erforderliga kvalifikationsperioden (1 mars 1994 — 1 januari 1995), förvägras kvot?”

26 Genom sin fråga önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida förordning nr 3950/92, artikel 5 i fördraget samt likabehandlingsprincipen i artikel 40.3 i fördraget utgör hinder mot bestämmelser om initial tilldelning av mjölkkvoter, som antagits av en medlemsstat som anslöt sig till Europeiska gemenskaperna den 1 januari 1995 och som innebär att de reguljära producenternas mjölkkvoter skall fastställas på grundval av de genomsnittliga leveranserna under åren 1991—1993, att reduceringsstap, som dessutom är olika, tillämpas vid beräkningen av de kvoter som tilldelas nystartare och utökare, vilket inte gäller

vid beräkningen av kvoter för reguljära producenter och för producenter av ekologiskt framställd mjölk, samt att endast producenter som kan visa att de utan avbrott har levererat mjölk mellan den 1 mars 1994 och den 1 januari 1995 beviljas en mjölkkvot.

De tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelserna

- 27 Med anledning av att den nationella domstolen har anfört att systemet med tilläggsavgift inte längre innehåller bestämmelser om initial fördelning av mjölkkvoter till nationella producenter sedan förordning nr 857/84 upphävts genom förordning nr 3950/92, skall det påpekas att det enligt artikel 5 i fördraget ankommer på medlemsstaterna — i enlighet med de grundläggande principer som ligger till grund för gemenskapen och som styr förhållandet mellan gemenskapen och medlemsstaterna — att säkerställa att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna genomförs inom deras territorier. För så vitt gemenskapsrätten, inbegripet dess allmänna principer, inte innehåller gemensamma föreskrifter, skall de nationella myndigheterna vid genomförandet av dessa bestämmelser tillämpa de formella och materiella bestämmelserna i sin nationella rätt (se bland annat dom av den 23 november 1995 i mål C-285/93, Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, REG 1995, s. I-4069, punkt 26).
- 28 Det kan vidare konstateras att bestämmelserna i artikel 5c i förordning nr 804/68, införd genom förordning nr 856/84, inte kan anses vara tillämpliga och relevanta, i motsats till vad klagandena i målen vid den nationella domstolen har hävdad.
- 29 I förordning nr 856/84, vars bestämmelser i praktiken upphävdes redan före Konungariket Sveriges anslutning genom rådets förordning (EEG) nr 2071/92 av

den 30 juni 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 215, s. 64; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 211), sades ingenting om hur mjölkkvoterna skulle tilldelas, vilket generaladvokaten har anfört i punkt 32 i sitt förslag till avgörande. Denna fråga reglerades i förordning nr 857/84, upphävd genom förordning nr 3950/92, medan förordning nr 856/84 endast hade till syfte att införa en tilläggsavgift på mjölk samt fastställa vilka som var skyldiga att betala avgiften.

- 30 Förutom det faktum att artikel 5c i förordning nr 804/68 aldrig har reglerat den första fördelningen av mjölkkvoter, kan det argument som framförts av klagandena i målen vid den nationella domstolen om att det system som infördes genom denna bestämmelse ingår i gemenskapens regelverk och därmed alltjämt är relevant inte heller godtas.
- 31 Systemet infördes ursprungligen för en begränsad tidsperiod om fem på varandra följande tolv månadersperioder, som förlängdes till åtta och sedan nio på varandra följande tolv månadersperioder. Genom förordning nr 3950/92 förlängdes tillämpningen av systemet återigen endast under en begränsad tidsperiod, denna gång om ytterligare sju på varandra följande tolv månadersperioder. Dessa omständigheter är i sig tillräckliga för att kunna fastslå att mjölkkvotssystemet inte ingår i gemenskapens regelverk.
- 32 Förutom de allmänna gemenskapsrättsliga principerna, är de svenska bestämmelserna följaktligen endast underställda de krav som följer av förordning nr 3950/92, i dess lydelse enligt anslutningsakten. Det framgår emellertid av artiklarna 3—5 i denna ändrade förordning att den inte innehåller någon bestämmelse som har till syfte att reglera den initiala tilldelningen av mjölkkvoter. Nämda förordning bygger nämligen på den förutsättningen att mjölkkvoterna redan har fördelats, vilket bland annat framgår av artikel 4 i dess lydelse enligt anslutningsakten. För samtliga medlemsstater, med undantag för Republiken Österrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige, skulle detta ha skett innan förordningen trädde i kraft — för Republiken Österrikes och

Republiken Finlands del före den 1 april 1995 samt för Konungariket Sveriges del före den 1 april 1996.

- 33 Den enda förpliktelse som enligt förordning nr 3950/92, i dess lydelse enligt anslutningsakten, åvilar de medlemsstater som anslöt sig till Europeiska gemenskaperna den 1 januari 1995 är följaktligen att säkerställa att den totala summan av de tilldelade mjölkkvoterna inte överstiger den totala garantikvantiteten, vilken för Sveriges del uppgår till 3,3 miljoner ton för leveranser och 3 000 ton för direktförsäljning. Denna skyldighet följer av artikel 3.1 i förordning nr 3950/92, i dess lydelse enligt anslutningsakten.
- 34 Eftersom det åligger de medlemsstater som har anslutit sig till Europeiska gemenskaperna efter det att förordning nr 3950/92 trädde i kraft att med den enda begränsning som uppställs i artikel 3.1 i förordningen, i dess lydelse enligt anslutningsakten, fastställa villkoren för den initiala tilldelningen, utgör denna förordning inte hinder mot nationella bestämmelser — såsom de som är i fråga i målen vid den nationella domstolen — om den initiala fördelningen av mjölkkvoter.

De gemenskapsrättsliga principerna för den initiala tilldelningen av mjölkkvoter

- 35 Även om en medlemsstat i samband med denna första fördelning har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att säkerställa att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna genomförs inom dess territorium, följer det av fast rätts-

praxis att de nationella bestämmelser som medlemsstaten utfärdar måste överensstämma med kravet på en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten, för att undvika en ojämlig behandling av näringsidkarna (domen i det ovan nämnda målet Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, punkt 26). Likaså skall medlemsstaten, som generaladvokaten har påpekat i punkt 36 i sitt förslag till avgörande, utgå från den gemensamma jordbrukspolitikens särskilda mål, när dessa omfattar de gemenskapsrättsliga bestämmelser som medlemsstaten skall genomföra på sitt nationella territorium.

36 I föreliggande fall konstaterar domstolen endast att det framgår av bestämmelserna i fråga och av den svenska regeringens yttrande vid sammanträdet att Konungariket Sverige vid utformningen av de nationella bestämmelserna för tilldelning av mjölkkvoter lät sig vägledas av de gemenskapsrättsliga bestämmelser som gällde vid tiden för införandet av systemet med tilläggsavgift.

37 Vidare är medlemsstaterna bundna av de krav som följer av kraven på skydd för grundläggande rättigheter i gemenskapens rättsordning när de genomför gemenskapsrättsliga bestämmelser. Medlemsstaterna är följaktligen skyldiga att i den utsträckning det är möjligt tillämpa dessa bestämmelser på ett sådant sätt att dessa krav inte åsidosätts (dom av den 24 mars 1994 i mål C-2/92, Bostock, REG 1994, s. I-955, punkt 16).

38 Den allmänna principen om likabehandling och icke-diskriminering hör till dessa grundläggande rättigheter. Den hänskjutande domstolen har frågat om de svenska bestämmelserna överensstämmer med denna princip.

Likabehandlingsprincipen

- 39 Artikel 40.3 andra stycket i fördraget, som stadgar ett förbud mot all diskriminering inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, är endast ett konkret uttryck för den allmänna likabehandlingsprincip som hör till de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna och som innebär att jämförbara situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan särbehandling (se dom av den 20 september 1988 i mål 203/86, Spanien mot rådet, REG 1988, s. 4563, punkt 25, och av den 17 april 1997 i mål C-15/95, EARL de Kerlast, REG 1997, s. I-1961, punkt 35).

Valet att använda den genomsnittliga leveransmängden för åren 1991—1993 som beräkningsgrund

- 40 Det har inte framkommit någonting i målet som gör det möjligt att dra slutsatsen att den svenska lagstiftningen har åsidosatt likabehandlingsprincipen genom att lagstiftaren har valt åren 1991—1993 som referensperiod och de reguljära producenternas genomsnittliga leveransmängd under denna period som grund för att beräkna deras mjölkkvoter. Den svenska lagstiftningen behandlar nämligen jämförbara situationer lika, eftersom den vid fastställandet av mjölkkvoter tillämpar samma regler för samtliga producenter som befinner sig i samma situation.
- 41 Principen om likabehandling utgör följaktligen inte hinder mot nationella bestämmelser om initial tilldelning av mjölkkvoter, som antagits av en medlemsstat som anslöt sig till Europeiska gemenskaperna den 1 januari 1995 och som innebär att mjölkkvoterna för producenter vars produktion var oförändrad mellan den 1 januari 1991 och den 31 december 1994 skall bestämmas på grundval av den genomsnittliga leveransmängden under åren 1991—1993.

Behandlingen av nystartare och utökare i förhållande till reguljära producenter

- 42 Den svenska regeringen har inte bortsett från att nystartare och utökare missgynnas i förhållande till reguljära producenter när, beroende på vad de själva väljer, deras mjölkkvot eller den del därav som motsvarar produktionsökningen bestäms på grundval av den genomsnittliga leveransmängden under åren 1991—1993, i enlighet med 10 § mjölkkvotsförordningen. De kan således — till skillnad från reguljära producenter — inte erhålla en mjölkkvotsvolym som motsvarar den totala mängd mjölk som de förmår producera med det antal kor de har.
- 43 Den svenska regeringen är vidare medveten om det förhållandet att den andra beräkningsmetoden, som är grundad på en schablonmässigt fastställd kvantitet om 7 398 kilo mjölk per koplats och år och som syftar till att beakta de särskilda förhållanden som råder för dessa båda producentkategorier, inte heller kan avhjälpa denna särbehandling, eftersom nystartarnas mjölkkvoter och utökarnas tilläggskvoter med denna beräkningsmetod fastställs efter tillämpning av ett reduceringstal på 30 respektive 50 procent. Bortsett från den skillnad i behandling mellan dessa två producentgrupper som beror på de skilda procentsatserna, missgynnas således nystartare och utökare i förhållande till reguljära producenter och även i förhållande till producenter av ekologiskt framställd mjölk. För dessa producenter sker ingen reducering, inte ens när de befinner sig i en situation liknande den som nystartare och utökare befinner sig i.
- 44 Detta innebär att nystartarna och utökarna ensidigt får bära den börda som följer av att mjölkkvoterna fastställs till en nivå som är lägre än produktionskapaci-

teten. En sådan begränsning av de tillåtna mjölkkvotsvolymerna utgör en begränsning av icke-diskrimineringsprincipen som nämnda producenter kan åberopa.

- 45 Det följer emellertid av en väl etablerad rättspraxis att dessa rättigheter kan begränsas, särskilt inom ramen för en gemensam organisation av marknaden, förutsatt att dessa begränsningar faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som gemenskapen eftersträvar och i förhållande till dessa mål inte utgör ett orimligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva innehållet i dessa rättigheter (se dom av den 13 juli 1989 i mål 5/88, Wachauf, REG 1989, s. 2609, punkt 18).
- 46 I målen vid den nationella domstolen tillgodoser fastställandet av mjölkkvoterna till en nivå som ligger under produktionskapaciteten det huvudsakliga syfte som gemenskapen eftersträvar med införandet av en tilläggsavgift på mjölk, vilket är att minska de strukturella överskotten och att uppnå en bättre balans på marknaden. Detta framgår bland annat av det första övervägandet i förordning nr 3950/92.
- 47 De minskningar som ensidigt drabbar nystartare och utökare framstår som objektivt motiverade mot bakgrund av att dessa producenter bär ett särskilt ansvar för att den totala garantikvantiteten riskerar att överskridas, vilket de svenska myndigheterna konstaterade vid den preliminära fördelningen av mjölkkvoter. Den totala garantikvantitet som tilldelades Konungariket Sverige vid anslutningen, vilken motsvarade 1992 års mjölkproduktion i denna stat, fastställdes väsentligen på grundval av den kvantitet mjölk som de reguljära producenterna producerade. Den produktionsökning som har ägt rum de senaste åren och som främst kan hänföras till utökarna och nystartarna utgör den största risken för att denna totala kvantitet överskrids.

Behandlingen av utökare i förhållande till nystartare

- 48 Bland de producenter vars mjölkkvoter minskas behandlas nystartare förmånligare än utökare, eftersom det för deras del tillämpas ett lägre reduceringstal för de kvantiteter som började produceras efter den 1 januari 1991 och före den 1 januari 1995.
- 49 Denna särbehandling är emellertid motiverad av jordbrukspolitiska mål som, enligt den svenska regeringen, Konungariket Sverige eftersträvar inom mjölksektorn och som inte överskrider gränserna för statens befogenhet att göra skönsmässiga bedömningar.
- 50 Det finns stöd i gemenskapsrätten för att sådana mål är lagenliga. Redan inom ramen för det ursprungliga systemet med tilläggsavgift tilläts medlemsstaterna enligt artikel 3.1 i förordning nr 857/84 att bevilja förmånligare behandling för unga producenter. Även inom ramen för det nuvarande systemet med tilläggsavgift kan medlemsstaterna enligt artikel 5 i förordning nr 3950/92 bevilja ytterligare eller särskilda kvantiteter till producenter som uppfyller vissa objektiva kriterier.

Behandlingen av producenter av ekologiskt framställd mjölk

- 51 I syfte att uppnå vissa jordbrukspolitiska mål kan en medlemsstat ha rätt att undanta vissa producenter från tillämpningen av reduceringstal av ekologiska skäl — bland annat skäl som har att göra med vissa metoder för ekologisk framställning —, även när dessa producenter befinner sig i situationer liknande

dem som nystartare och utökare befinner sig i. Varken skälen till begäran om förhandsavgörande eller de yttranden som har ingivits av andra personer med stöd av artikel 20 i EG-stadgan för domstolen, är emellertid tillräckligt utförliga för att domstolen skall kunna ta närmare ställning i frågan.

Den påstådda diskrimineringen av svenska producenter i förhållande till producenter i andra medlemsstater

- 52 Klagandena i målen vid den nationella domstolen har gjort gällande att de miljökrav som varje svensk producent måste uppfylla enligt 5 § mjölkkvotsförordningen utgör en diskriminering av dessa producenter i förhållande till producenter i andra medlemsstater.
- 53 En eventuell särbehandling av producenter i en medlemsstat i förhållande till producenter i andra medlemsstater, som endast beror på skillnader mellan dessa medlemsstaters lagstiftning, innebär inte sådan diskriminering som avses i artikel 40.3 i fördraget, om den ifrågavarande nationella lagstiftningen påverkar alla berörda producenter enligt objektiva kriterier (se i detta avseende dom av den 14 juli 1988 i mål 308/86, Lambert, REG 1988, s. 4369, punkterna 21 och 22).

Kravet på en oavbruten produktion

- 54 Vad beträffar vägran att bevilja Natanael Torarp en mjölkkvot på grund av att han hade avbrutit sina leveranser, erinrar domstolen inledningsvis om att det

ankommer på den nationella domstolen att göra en bedömning av innebörden av de nationella bestämmelserna samt hur de skall tillämpas (se bland annat dom av den 30 april 1996 i mål C-194/94, CIA Security International, REG 1996 s. I-2201, punkt 20). Dessutom kan inte tillämpningen av den ifrågavarande nationella bestämmelsen i Natanael Torarps fall, och särskilt inte den svenska myndighetens skäl för att inte bevilja honom en mjölkkvot, bli föremål för en prövning inom ramen för artikel 177 i fördraget.

55 I enlighet med vad generaladvokaten har anfört i punkterna 60 och 61 i sitt förslag till avgörande, framgår det av domen av den 17 maj 1988 i mål 84/87, Erpelding (REG 1988, s. 2647), punkterna 15—21, att det inte strider mot icke-diskrimineringsprincipen och inte heller mot principen om skydd för berättigade förväntningar att i nationella bestämmelser om initial tilldelning av mjölkkvoter föreskriva att det inte skall tas hänsyn till vissa typer av olyckshändelser, varvid en producent som har drabbats av en sådan olyckshändelse som väsentligen har minskat hans mjölkproduktion under referensperioden erhåller en mjölkkvot som är mindre än den som han skulle ha erhållit om inte olyckshändelsen hade inträffat.

56 Detta konstaterande gör sig gällande *a fortiori* beträffande bestämmelser enligt vilka mjölkproducenter kan erhålla en mjölkkvot även när de på grund av omständigheter som ligger utanför deras kontroll har tvingats avbryta sin mjölkproduktion under referensperioden eller under en del därav, under förutsättning att de kan visa att deras begäran om att få återuppta produktionen är motiverad av särskilda skäl. Denna lösning ligger i linje med systemet med tilläggsavgift på mjölk, som tillåter en producent att återuppta produktionen efter vissa avbrott — vilket bland annat var fallet med de producenter som hade undertecknat ett åtagande om att avstå från saluföring enligt rådets förordning (EEG) nr 1078/77 av den 17 maj 1977 om införande av ett bidragssystem för avstående från saluförande av mjölk och mjölkprodukter och för omställning av mjölkbesättningar (EGT L 131, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 8, s. 215) — under förutsättning att han avser att fortsätta produktionen och att han i förekommande fall kan visa att han har möjlighet att saluföra den mjölmängd som han begär.

- 57 Däremot framgår det av domstolens rättspraxis att det är motiverat att avslå en begäran om tilldelning av en mjölkkvot från en producent som inte har framställt denna begäran i avsikt att varaktigt återuppta saluföring av mjölk utan för att dra rent ekonomiska fördelar av denna tilldelning genom att tillgodogöra sig det marknadsvärde som mjölkkvoten har uppnått under mellantiden (se bland annat dom av den 22 oktober 1991 i mål C-44/89, Von Deetzen II, REG 1991, s. I-5119, punkt 24). Vidare gör kravet på särskilda skäl det möjligt för den nationella myndigheten att kontrollera om en producent verkligen vill och kan återuppta mjölkleveranserna för att undvika spekulativa förfaranden som består i att producenter begär en mjölkkvot i det enda syftet att sälja den till någon annan.

Huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits

- 58 Eftersom det förhållandet att särskilt nystartarnas och utökarnas mjölkkvoter fastställs till en nivå som är lägre än deras produktionskapacitet utgör en begränsning i utövandet av deras grundläggande rättigheter, skall det erinras om att en medlemsstat är skyldig att iaktta proportionalitetsprincipen när den begränsar utövandet av grundläggande rättigheter. Denna princip kräver att en sådan begränsning med hänsyn till det eftersträvade målet inte utgör ett orimligt och oacceptabelt ingripande som skadar själva innehållet i dessa rättigheter (se domen i det ovannämnda målet Wachauf, punkt 18).
- 59 Det finns inget i handlingarna i målet som ger upphov till tvivel om att fastställandet av nystartarnas och utökarnas mjölkkvoter till en nivå som är lägre än deras produktionskapacitet är en lämplig och nödvändig åtgärd för att undvika att den totala garantikvantiteten överskrids. Enligt den svenska

regeringens yttrande beaktades dessa företagens produktionskapacitet i begränsad omfattning just på grund av det kunde förväntas att det skulle uppstå ett överskott i förhållande till den totala kvantiteten.

- 60 Vidare har den svenska regeringen med stöd av siffror som företets vid den muntliga förhandlingen visat att endast 1 procent av den totala garantikvantiteten för regleringsåret 1995/1996 inte fördelades och att denna siffra hade sjunkit till 0,2 procent för regleringsåret 1997/1998. Med hänsyn till att det i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna föreskrivs en möjlighet att inrätta en nationell reserv och mot bakgrund av att de svenska myndigheterna endast har innehållit mycket små kvantiteter, kan det inte anses att en medlemsstat har överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning när de kvantiteter som inte har fördelats är så obetydliga.
- 61 Det följer av ovanstående överväganden avseende ett eventuellt åsidosättande av likabehandlingsprincipen att denna princip inte utgör hinder mot nationella bestämmelser om initial tilldelning av mjölkkvoter som antagits av en medlemsstat som anslöt sig till Europeiska gemenskaperna den 1 januari 1995 och som innebär att reduceringstal, som dessutom är olika, tillämpas vid beräkningen av de mjölkkvoter som tilldelas producenter som startade sin mjölkproduktion mellan den 1 januari 1991 och den 31 december 1994 och producenter som under samma period utökade sin befintliga mjölkproduktion, vilket inte gäller vid beräkningen av mjölkkvoter för producenter vars produktion var oförändrad mellan den 1 januari 1991 och den 31 december 1994 och för producenter av ekologiskt framställd mjölk, samt att endast producenter som kan visa att de utan avbrott har levererat mjölk mellan den 1 mars 1994 och den 1 januari 1995 kan beviljas en individuell referenskvantitet, med undantag för producenter som ofrivilligt avbrutit sina leveranser och som kan åberopa särskilda skäl för att de skall beviljas en referenskvantitet.

Principen om skydd för berättigade förväntningar

- 62 Klagandena i målen vid den nationella domstolen har anfört att de svenska bestämmelserna åsidosätter principen om skydd för berättigade förväntningar med motiveringen att det nationella systemet för fördelning av mjölkkvoter inte fullt ut återspeglar det gemenskapsrättsliga systemet som följer av förordning nr 856/84 och särskilt att beviljandet av en mjölkkvot är förenat med miljökrav och krav på en oavbruten produktion mellan den 1 mars 1994 och den 1 januari 1995.
- 63 Dessa invändningar kan inte godtas. Principen om skydd för berättigade förväntningar kan göras gällande mot gemenskapsrättsliga bestämmelser endast i den utsträckning som gemenskapen själv tidigare har skapat en situation som kan ge upphov till en berättigad förväntning (se dom av den 15 april 1997 i mål C-22/94, Irish Farmers Association m.fl., REG 1997, s. I-1809, punkt 19). Undersökningen av de nationella bestämmelser som är i fråga i målen vid den nationella domstolen har emellertid redan visat att de ifrågavarande gemenskapsrättsliga bestämmelserna inte har kunnat ha en sådan verkan.

Rättegångskostnader

- 64 De kostnader som har förorsakats den svenska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla.

Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 27 maj 1997 har ställts av Regeringsrätten — följande dom:

Rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter, i dess lydelse enligt akten om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen, samt likabehandlingsprincipen i artikel 40.3 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 34.2 andra stycket EG i ändrad lydelse), skall tolkas så, att de inte utgör hinder mot

nationella bestämmelser som antagits av en medlemsstat som anslöt sig till Europeiska gemenskaperna den 1 januari 1995 och som innebär

- att de individuella referenskvantiteterna för producenter som inte förändrat sin produktion mellan den 1 januari 1991 och den 31 december 1994 skall bestämmas på grundval av den genomsnittliga leveransmängden under åren 1991—1993,
- att reduceringstal, som dessutom är olika, tillämpas vid beräkningen av de individuella referenskvantiteter som tilldelas producenter som nystartade sin mjölkproduktion mellan den 1 januari 1991 och den 31 december 1994 och producenter som under samma period utökade sin befintliga mjölkproduktion, vilket inte gäller vid beräkningen av referenskvantiteter för producenter som inte förändrat sin produktion mellan den 1 januari 1991 och den 31 december 1994 och för producenter av ekologiskt framställd mjölk, samt
- att endast producenter som kan visa att de utan avbrott har levererat mjölk mellan den 1 mars 1994 och den 1 januari 1995 kan beviljas en individuell referenskvantitet, med undantag för producenter som ofrivilligt avbrutit sina leveranser och som kan åberopa särskilda skäl för att de skall beviljas en referenskvantitet.

Kapteyn

Hirsch

Ragnemalm

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 april 2000.

R. Grass

J.C. Moitinho de Almeida

Justitiesekreterare

Ordförande på sjätte avdelningen