DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 20 juni 2002 *

I mål C-313/99,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från High Court (Irland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Gerard Mulligan,

Tim O'Sullivan,

Tom Power,

Hugh Duncan

och

Minister for Agriculture and Food,

Irland,

Attorney General,

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), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1560/93 av den 14 juni 1993 (EGT L 154, s. 30; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 81),

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen N. Colneric, tillförordnad ordförande på sjätte avdelningen, samt domarna C. Gulmann och V. Skouris (referent),

generaladvokat: L.A. Geelhoed,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Gerard Mulligan, Tim O'Sullivan, Tom Power och Hugh Duncan, genom J. O'Reilly och G. Hogan, SC, samt genom S. Woulfe, BL, befullmäktigade av O. Ryan-Purcell, solicitor,

— Minister for Agriculture and Food, Irland och Attorney General, genom M. Finlay och F. McDonagh, SC, befullmäktigade av M. A. Buckley, Chief State Solicitor,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom P. Oliver och K. Fitch, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 28 mars 2001 av: Gerard Mulligan, Tim O'Sullivan, Tom Power och Hugh Duncan, företrädda av G. Hogan och S. Woulfe, Minister for Agriculture and Food, Irland och Attorney General, företrädda av N. Hyland, BL, och kommissionen, företrädd av P. Oliver och K. Fitch,

och efter att den 12 juli 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 High Court har genom beslut av den 30 juli 1999, som inkom till domstolens kansli den 18 augusti samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt tre frågor om 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), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1560/93 av den 14 juni 1993 (EGT L 154, s. 30; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 81).

2 Dessa frågor har uppkommit i en tvist mellan Gerard Mulligan, Tim O'Sullivan, Tom Power samt Hugh Duncan och Minister for Agriculture and Food, Irland och Attorney General om giltigheten av ett beslut av Minister for Agriculture and Food (ministern med ansvar för jordbruk och livsmedel, nedan kallad ministern). Enligt beslutet skall en del av den referenskvantitet som hör till ett mjölkproducerande jordbruksföretag tillföras den nationella reserven genom en återvinningsåtgärd ("clawback") när företaget säljs eller utarrenderas.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 På grund av en ihållande obalans mellan utbud och efterfrågan inom mjölksektorn infördes år 1984 ett system med tilläggsavgifter 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). Enligt artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 (EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52), i dess lydelse enligt förordning nr 856/84, skall en tilläggsavgift betalas för de mjölkkvantiteter som överstiger en referenskvantitet som skall fastställas.

4 Detta system med tilläggsavgifter, som till en början föreskrevs gälla fram till den 1 april 1993, förlängdes genom förordning nr 3950/92 till den 1 april 2000.

5 I artikel 4 i förordning nr 3950/92 har fastställts den individuella kvot som är disponibel för varje producent. I artikel 4.1 föreskrivs följande:

"Den individuella referenskvantitet som är disponibel för jordbruksföretaget skall vara lika med den kvantitet som är disponibel den 31 mars 1993 och skall i förekommande fall justeras för var och en av de aktuella perioderna, så att summan av de individuella referenskvantiteterna av samma slag inte överstiger de motsvarande totala kvantiteter som avses i artikel 3, med hänsyn tagen till eventuella minskningar som gjorts för att överföra individuella referenskvantiteter till den nationella reserv som avses i artikel 5."

6 I förordning nr 3950/92 behölls det system med en nationell reserv som först föreskrevs 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 (EGT L 90, s. 13). I trettonde skälet i ingressen i nämnda förordning nr 3950/92 anges i detta hänseende följande: "Erfarenheten har visat att tillämpningen av detta system förutsätter att det finns en nationell reserv som tillförs alla de kvantiteter som av något skäl inte, eller inte längre, är tilldelade individuellt. En medlemsstat kan behöva ha referenskvantiteter disponibla för att hantera särskilda situationer som definieras enligt objektiva kriterier. Den bör ha befogenhet att i detta syfte fylla på sin nationella reserv, särskilt efter en linjär minskning av samtliga referenskvantiteter."

7 I artikel 5 i förordning nr 3950/92, i dess lydelse enligt förordning nr 1560/93 (nedan kallad förordning nr 3950/92), anges följande:

"Inom ramarna för de kvantiteter som avses i artikel 3, får medlemsstaten 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.

Utan att det påverkar bestämmelserna i artikel 6.1 skall referenskvantiteter som är disponibla för producenter, som inte har salufört mjölk eller andra mjölkprodukter under en tolvmånadersperiod, överföras till den nationella reserven och får omfördelas i enlighet med första stycket. Om producenten återupptar produktionen av mjölk eller andra mjölkprodukter, inom en period som skall fastställas av medlemsstaten, skall han senast den 1 april som följer efter dagen för ansökan beviljas en referenskvantitet i enlighet med artikel 4.1."

8 Enligt artikel 7.1 i förordning nr 3950/92, som gäller försäljning av jordbruksföretag med en tillhörande kvot, gäller följande:

"Referenskvantiteter som finns disponibla i ett företag skall i händelse av... försäljning, utarrendering eller arv överföras tillsammans med företaget till de producenter som tar över företaget i enlighet med närmare bestämmelser som medlemsstaterna skall fastställa med hänsyn till de arealer som används för mjölkproduktion eller andra objektiva kriterier och, i förekommande fall, eventuella avtal mellan parterna. Varje del av referenskvantiteten som inte har överförts tillsammans med företaget skall tillföras den nationella reserven.

Samma bestämmelser skall gälla för andra typer av överlåtelser som för producenterna medför jämförbara rättsliga effekter.

...".

Den nationella lagstiftningen

9 De nationella åtgärderna för tillämpning av förordning nr 3950/ 92 i Irland fanns, vid tidpunkten för omständigheterna som gav upphov till tvisten vid den nationella domstolen, i European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 (Europeiska gemenskapens (mjölkkvot)bestämmelser 1995) (*Statutory Instrument* 1995, nr 266, nedan kallade Regulations 1995).

10 I artikel 4 i Regulations 1995 föreskrivs, för tillämpning av artikel 7.1 i förordning 3950/92, bestämmelser om försäljning, utarrendering eller överlåtelse genom arv av jordbruksföretag med en tillhörande mjölkkvot. Enligt nämnda artikel 4 gäller följande:

"1. Om inte annat följer av bestämmelserna i punkterna (4), (5), (6), (7), (8), (9) och (19) i denna artikel skall, när ett jordbruksföretag eller del av jordbruksföretag övergår genom försäljning, utarrendering eller arv, de mjölkkvoter som finns disponibla i detta jordbruksföretag eller del av jordbruksföretag, överföras till den producent som övertar jordbruksföretaget:

under förutsättning att villkoren i artikel 6 i dessa bestämmelser är uppfyllda.

...

19. Ministern kan bestämma de fall av övergångar som anges i artikel 7.1 i rådets förordning i vilka en del av mjölkkvoterna inte skall överföras tillsammans med jordbruksföretaget utan tillföras den nationella reserven.

20. Ett beslut enligt punkt 19 i denna artikel skall fattas genom meddelande som innehåller det nämnda beslutet och som skall kungöras i en nationell tidning."

11 Ministern fattade en mängd beslut på grundval av dessa bestämmelser. I synnerhet fastställde han en återvinningsåtgärd ("clawback") genom meddelande

nr 266/19, vilket kungjordes i den nationella pressen den 19 mars 1998. Återvinningsåtgärden innebar att en del motsvarande 20 procent av den referenskvantitet som tillhörde ett mjölkproducerande jordbruksföretag inte skulle överföras med företaget när detta såldes eller utarrenderades, utan i stället tillföras den nationella reserven.

12 Meddelande nr 266/19 liksom alla tidigare meddelanden som rörde återvinningsåtgärder ersattes av meddelande nr 266/20, vilket kungjordes i den nationella pressen den 4 april 1998. Medan återvinningsåtgärden bibehölls på en nivå av 20 procent antogs detta meddelande för att dels vissa frågor rörande den närmare tillämpningen av den nämnda åtgärden på transaktioner som gjorts vid ett datum som ligger nära den 19 mars 1998, dels påpekanden som gjorts beträffande familjeöverlåtelser, skulle beaktas.

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

13 Den förste sökanden vid den nationella domstolen, Gerard Mulligan, är en före detta mjölkbonde som förfogade över en mjölkkvot på 50 915 gallons, tillhörande ett jordbruksföretag om cirka 115 acres i Clonin Rhode i grevskapet Offaly (Irland). På grund av ledgångsreumatism, tvingades han i april 1998 sälja företaget till Tim O'Sullivan, som är den andra sökanden vid den nationella domstolen och ägare till grannmarkerna. På grund av att återvinningsåtgärden på 20 procent tillämpades på denna transaktion, såldes Gerard Mulligans företag till Tim O'Sullivan för beloppet 438 000 IEP, vilket är ett reducerat pris i förhållande till dess verkliga värde.

14 Tom Power, den tredje sökanden vid den nationella domstolen, är mjölkbonde och äger 125 acres i Garrynoe Ballingarry Thurles i grevskapet Tipperary (Irland). Han ägde en mjölkkvot på 38 000 gallons som hörde till hans jordbruksföretag. På grund av hans sviktande hälsa och ökande skulder

annonserades en del av hans mark ut till försäljning runt mars månad 1998. Det fanns ett flertal intresserade köpare. I och med att meddelande nr 266/20 kungjordes försvann intresset och Tom Power tvingades avyttra sin kvot till ett reducerat pris genom en omstruktureringsplan, till det mjölkkooperativ som köpte den mjölk som producerades vid hans företag.

15 Hugh Duncan, den fjärde sökanden vid den nationella domstolen, ägde ett jordbruk på ungefär 55 acres och en referenskvantitet på 59 000 gallons, vid Mount Alexander Gorey i grevskapet Wexford (Irland). Han hade köpt marken till marknadspris under den senare hälften av 1980-talet. Mjölkkvoten som hörde till företaget var en av faktorerna som bestämde detta pris. I början av år 1998 bestämde han sig för att upphöra med mjölkproduktion och arrendera ut marken och sin mjölkkvot. Genom att utarrendera dessa under en tid och sedan besluta sig för att sälja dem löpte han risken att två gånger åläggas återvinningsåtgärden på 20 procent. Han såg sig därför inte ha något annat val än att sälja marken och kvoten snarare än att arrendera ut dem. Efter försäljningen erfor han att tillämpningen av den nämnda åtgärden på hans företag hade lett till en kraftig sänkning av priset på detsamma.

16 De fyra sökandena vid den nationella domstolen ifrågasatte vid High Court ministerns beslut i meddelande nr 266/20. De väckte talan om överprövning ("judicial review") i syfte att den ursprungliga situationen skulle återinföras ("consequential relief"), inklusive att de skulle beviljas skadestånd.

17 Det är mot denna faktiska och rättsliga bakgrund som High Court har vilandeförklarat målet och ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Skall artikel 7.1 i rådets förordning nr 3950/92 tolkas på så sätt att en medlemsstat kan föreskriva att en del av den referenskvantitet som är

disponibel i ett jordbruksföretag, vid försäljning eller utarrendering, inte skall överföras tillsammans med företaget till de producenter som övertar detta utan i stället tillföras den nationella reserven genom 'clawback' eller 'siphoning off' eller genom ett liknande nedsättningssystem?

2) För det fall svaret på den första frågan är jakande, gäller enbart nationella rättsprinciper för det förfarande som medlemsstaten i fråga valt eller gäller de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna, inklusive rättssäkerhetsprincipen?

3) För det fall svaret på den första frågan är jakande och gemenskapsrätten gäller för det nationella förfarandet, är ett nationellt förfarande varigenom medlemsstaten förordnat dels att den behöriga myndigheten är behörig att fatta beslut om de fall av överföringar som avses i artikel 7.1 i rådets förordning nr 3950/92 i vilka en del av mjölkkvoten inte skall överföras tillsammans med företaget utan tillföras den nationella reserven, dels att sådana beslut skall fastställas genom administrativa meddelanden som skall kungöras i en nationell tidning, förenligt med den gemenskapsrättsliga rättssäkerhetsprincipen?"

Den första frågan

18 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida medlemsstaterna, när de enligt artikel 7.1 första stycket i förordning nr 3950/92 fastställer närmare bestämmelser enligt vilka de referenskvantiteter som tillhör ett mjölkproducerande jordbruksföretag skall överföras tillsammans med företaget när detta säljs eller utarrenderas, enligt den nämnda bestämmelsen kan föreskriva att en del av dessa kvantiteter inte skall överföras till den övertagande producenten utan genom en återvinningsåtgärd ("clawback") tillföras den nationella reserven.

19 Sökandena vid den nationella domstolen har gjort gällande att artikel 7.1 i förordning nr 3950/92, mot bakgrund av andra och tredje skälet i ingressen däri, skall tolkas på så sätt att en medlemsstat inte har bemyndigats att besluta om en återvinningsåtgärd eller ett liknande nedsättningssystem vid övergång av ett företag. Den grundläggande principen som anges i första stycket i den nämnda bestämmelsen är nämligen att referenskvantiteten hör till ett företag och principen innebär att, i avsaknad av ett uttryckligt undantag föreskrivet i nämnda förordning, en medlemsstat inte kan införa åtgärder som i sig innebär att referenskvantiteterna skiljs från företaget.

20 Sökandena vid den nationella domstolen har dessutom hävdat att uttrycket "i enlighet med närmare bestämmelser som medlemsstaterna skall fastställa" som anges i artikel 7.1 första stycket i förordning nr 3950/92 endast kan avse detaljerna för genomförandet av denna grundläggande princip, det vill säga på vilket sätt referenskvantiteterna skall överföras tillsammans med företaget. Det faktum att gemenskapsinstitutionerna givit medlemsstaterna behörighet att skönsmässigt bedöma hur överföring av referenskvantiteter skall ske innebär enligt sökandena att gemenskapsinstitutionerna inte ville blanda sig i de skilda fastighetsrättsliga systemen i medlemsstaterna, men att medlemsstaterna inte får behandla överföringen av referenskvantiteter respektive det företag de hör till var för sig.

21 Beträffande artikel 7.1 första stycket sista meningen i förordning nr 3950/92, enligt vilken "[v]arje del av referenskvantiteten som inte har överförts tillsammans med företaget skall tillföras den nationella reserven", har sökandena vid den nationella domstolen gjort gällande att det där endast beskrivs en faktisk situation. De har understrukit att, med hänsyn till det tvingande språkbruket i denna bestämmelse ("skall tillföras"), den tolkning som ministern förordat innebär att en återvinningsåtgärd skall tillämpas i varje medlemsstat, vilket inte är fallet.

22 Dessutom har sökandena vid den nationella domstolen gjort gällande att ordalydelsen i artikel 7.1 i förordning nr 3950/92 skiljer sig från den i

artikel 7.2 andra stycket i förordning nr 857/84 i vilken det, i dess första version, uttryckligen föreskrevs att "medlemsstaterna kan föreskriva att en del av ifrågavarande kvantiteter skall tillföras den reserv som avses i artikel 5". Härav följer att denna lagstiftningsmöjlighet, som föreskrevs i förordning nr 857/84, i avsaknad av en klar och uttrycklig anvisning, inte har beviljats medlemsstaterna genom förordning nr 3950/92.

23 Svarandena vid den nationella domstolen har gjort gällande att artikel 7 i förordning nr 3950/92 innebär att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna har full frihet att vidta återvinningsåtgärder enligt de närmare bestämmelser som medlemsstaterna skall anta. De stödjer sig i detta hänseende huvudsakligen på den normala innebörden av orden i denna bestämmelse och i synnerhet på artikel 7.1 första stycket sista meningen. Enligt svarandena anges det i denna mening klart att det finns omständigheter då en del av den referenskvantitet som är disponibel i ett företag inte skall överföras tillsammans med detsamma. För att denna mening skall ha någon betydelse måste uttrycket "i enlighet med närmare bestämmelser som medlemsstaterna skall fastställa", som nämns i samma artikel, kunna innefatta bestämmelser enligt vilka en del av referenskvantiteten inte skall överföras med företaget utan tvärtom tillföras den nationella reserven.

24 Till stöd för sina argument har svarandena vid den nationella domstolen dessutom hävdat dels att en del av medlemsstaterna (Konungariket Belgien, Konungariket Danmark och Republiken Frankrike) har tolkat artikel 7.1 i förordning nr 3950/92 på så sätt att det är tillåtet att utfärda återvinningsåtgärder, dels att kommissionen efter det att den delgetts Regulations 1995 av de irländska myndigheterna inte framförde någon fråga beträffande innehållet däri.

25 Kommissionen har medgett att det i artikel 7.1 i förordning nr 3950/92 anges den allmänna principen att kvoten skall medfölja företaget när detta överförs till en ny producent. Den har emellertid gjort gällande att det i denna bestämmelse även föreskrivs att bestämmelserna om överföringen skall fastställas av medlemsstaterna "med hänsyn till de arealer som används för mjölkproduktion eller andra

objektiva kriterier...". I den nämnda bestämmelsen föreskrivs dessutom att den kvot som inte har överförts tillsammans med företaget skall tillföras den nationella reserven. Härav följer med nödvändighet, enligt kommissionen, att en medlemsstat, i enlighet med denna bestämmelse, kan instifta ett återvinningssystem.

26 Domstolen konstaterar inledningsvis att fast rättspraxis bör beaktas för att tolka artikel 7.1 i förordning nr 3950/92 och närmare bestämt för att undersöka om det bland de "närmare bestämmelser som medlemsstaterna skall fastställa" kan förekomma återvinningsåtgärder, såsom de i det aktuella fallet. Enligt denna praxis grundas hela systemet med referenskvantiteter på den allmänna princip som först slogs fast i artikel 7 i förordning nr 857/84 och i kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988 om tillämpningsbestämmelser för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 (EGT L 139, s. 12) och sedan i artikel 7.1 första stycket i förordning nr 3950/92. Enligt denna princip hör referenskvantiteten till marken och måste, på grund därav, överföras med den mark som den har tilldelats (se, för ett liknande resonemang, domar av den 27 januari 1994 i mål C-98/91, Herbrink, REG 1994, s. I-223, punkt 13, och i mål C-189/92, Le Nan, REG 1994, s. I-261, punkt 12, och av den 23 januari 1997 i mål C-463/93, St. Martinus Elten, REG 1997, s. I-255, punkt 24, samt av den 17 april 1997 i mål C-15/95, EARL de Kerlast, REG 1997, s. I-1961, punkterna 17 och 18).

27 Följaktligen överförs en referenskvantitet i princip endast genom överförandet av de företagets marker som referenskvantiteten är knuten till, förutsatt att överföringen följer de former och villkor som i detta avseende föreskrivs i artikel 7 i förordning nr 3950/92. Det är med andra ord enligt systemet med referenskvantiteter uteslutet att separat överföra endast referenskvantiteter förutom i de undantagsfall som föreskrivs i gemenskapsrätten (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet EARL de Kerlast, punkt 19).

28 Denna princip skall emellertid inte tolkas på så sätt att det är förbjudet för behöriga myndigheter i medlemsstaterna att besluta åtgärder i lagar och andra författningar i vilka det föreskrivs att en del av den referenskvantitet som hör till

ett företag skall tillföras den nationella reserven när företaget överförs genom försäljning eller utarrendering.

29 Domstolen påpekar i detta hänseende för det första att det i texten i artikel 7.1 första stycket i förordning nr 3950/92 föreskrivs dels att närmare bestämmelser om överföring av referenskvantiteten med den mark den hör till skall fastställas av medlemsstaterna, dels att varje del av referenskvantiteten som i förekommande fall inte har överförts tillsammans med företaget skall tillföras den nationella reserven. Härav följer att gemenskapslagstiftaren åtminstone har förutsett möjligheten att en del av den tillhörande referenskvantiteten inte överförs med marken när ett mjölkproducerande jordbruksföretag säljs eller utarrenderas.

30 Det skall vidare konstateras att en sådan tolkning inte strider mot det särskilda syfte som gemenskapslagstiftaren eftersträvat genom att införa principen enligt vilken den referenskvantitet som tillhör ett företag endast kan överföras tillsammans med det sistnämnda. Principen är i själva verket inte annat än en nödvändig följd av den grundläggande princip som härrör från den allmänna uppbyggnaden av bestämmelserna om tilläggsavgift på mjölk, enligt vilken en referenskvantitet kan tilldelas en jordbruksföretagare endast om denne redan är mjölkproducent (se för ett liknande resonemang dom av den 15 januari 1991 i mål C-341/89, Ballmann, REG 1991, s. I-25, punkt 9). Principen att referenskvantiteten endast överförs med det företag den tillhör har med andra ord som mål att förhindra att referenskvantiteter används för att dra rent ekonomiska fördelar genom utnyttjande av dessa referenskvantiteters marknadsvärde och inte för att producera eller saluföra mjölk.

31 Av trettonde skälet i ingressen i förordning nr 3950/92 framgår slutligen dels att en nationell reserv måste finnas för att systemet med tilläggsavgift på mjölk skall fungera, dels att gemenskapslagstiftaren har givit medlemsstaterna ett ganska omfattande utrymme för eget skön, när de fastställer de närmare bestämmelser enligt vilka de kan fylla på sin nationella reserv, genom att ange att de "särskilt"

kan göra detta genom en linjär minskning av samtliga referenskvantiteter. Om de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna tillåts fylla på sin nationella reserv med en sådan metod, kan ordet "särskilt" i lydelsen av detta skäl inte betyda annat än att de även kan göra det med andra metoder med ett mer begränsat tillämpningsområde, såsom till exempel genom en återvinningsåtgärd.

32 Domstolen finner således att medlemsstaterna, enligt artikel 7.1 första stycket i förordning nr 3950/92, i sina nationella bestämmelser i princip kan införa återvinningsåtgärder, såsom de som är aktuella i målet vid den nationella domstolen.

33 För att ge ett fullständigt svar till den nationella domstolen bör emellertid klargöras att detta konstaterande inte innebär att medlemsstaterna är behöriga att införa vilka återvinningsåtgärder som helst, under vilka omständigheter som helst. Det bör nämligen för det första påpekas att eftersom en nationell åtgärd som den som är i fråga vid den nationella domstolen rör området för den gemensamma jordbrukspolitiken, kan en sådan åtgärd inte fastslås eller tillämpas på ett sätt som äventyrar de syften som eftersträvas genom denna politik och, i synnerhet, de som åsyftas genom den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk.

34 För det andra, såsom föreskrivs i artikel 7.1 första stycket i förordning nr 3950/92, skall de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna, när de fastslår eller tillämpar sådana åtgärder, göra det på grundval av objektiva kriterier.

35 För det tredje bör det påpekas att enligt fast rättspraxis skall medlemsstaterna, när de enligt gemenskapsbestämmelserna har möjlighet att välja mellan olika genomförandemetoder, följa de allmänna gemenskapsrättsliga principerna när de

utövar sin befogenhet att företa en skönsmässig bedömning (dom av den 25 november 1986 i de förenade målen 201/85 och 202/85, Klensch m.fl., REG 1986, s. 3477, punkt 10, svensk specialutgåva, volym 8, s. 729).

36 En återvinningsåtgärd, såsom den som är i fråga vid den nationella domstolen, skall således fastslås och tillämpas i enlighet med principerna om rättssäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 15 februari 1996 i mål C-63/93, Duff m.fl., REG 1996, s. I-569, punkt 34). Åtgärden skall dessutom dels stå i proportion till det eftersträvade målet (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 15 april 1997 i mål C-22/94, Irish Farmers Association m.fl., REG 1997, s. I-1809, punkterna 30 och 31), dels tillämpas på ett icke diskriminerande sätt (se, för ett liknande resonemang, bland annat domen i det ovannämnda målet Klensch m.fl., punkt 8). En sådan åtgärd måste därtill respektera de grundläggande rättigheterna, såsom äganderätten (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 24 mars 1994 i mål C-2/92, Bostock, REG 1994, s. I-955, punkterna 16 och 20) och rätten att fritt utöva yrkesverksamhet (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 10 juli 1991 i de förenade målen C-90/90 och C-91/90, Neu m.fl., REG 1991, s. I-3617, punkt 13).

37 Följaktligen skall, med hänsyn till samtliga ovanstående skäl, den första frågan besvaras enligt följande. När medlemsstaterna med tillämpning av artikel 7.1 första stycket i förordning nr 3950/92 beslutar om på vilket sätt de referenskvantiteter som tillhör ett företag skall överföras med detta företag vid försäljning eller utarrendering, kan de, enligt samma bestämmelse, föreskriva att en del av dessa referenskvantiteter inte skall överföras med företaget till den övertagande producenten, utan tillföras den nationella reserven genom en återvinningsåtgärd ("clawback"). En sådan åtgärd skall antas och tillämpas på följande sätt:

— Den skall antas och tillämpas så att de syften som eftersträvas genom den gemensamma jordbrukspolitiken och i synnerhet genom den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk, inte äventyras.

— Den skall antas och tillämpas på grundval av objektiva kriterier.

— Den skall antas och tillämpas i enlighet med de allmänna gemenskapsrättsliga principerna såsom särskilt principerna om rättssäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar, om proportionalitet, om icke-diskriminering och om respekt för grundläggande rättigheter.

Den andra och den tredje frågan

38 Den nationella domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, vilka det finns anledning att undersöka i ett sammanhang, för att få klarhet i huruvida rättsäkerhetsprincipen, såsom allmän gemenskapsrättslig princip, utgör hinder för att en medlemsstat, vid antagandet av nationella återvinningsåtgärder enligt artikel 7.1 i förordning nr 3950/92, väljer att lagstifta genom att bemyndiga den behöriga myndigheten att anta dessa åtgärder genom ett administrativt meddelande som skall kungöras i en nationell tidning.

39 Sökandena vid den nationella domstolen har hävdat att, om en medlemsstat har rätt att föreskriva ett återvinningssystem eller liknande nedsättningssystem, gäller de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna för det förfarande eller de bestämmelser som medlemsstaten valt för att fatta ett sådant beslut.

40 Enligt sökandena vid den nationella domstolen har de nationella åtgärderna för tillämpning av förordning nr 3950/92, som finns i meddelande nr 266/20, åsidosatt rättssäkerhetsprincipen. De är inte tillräckligt klara och möjliggör inte för de nationella myndigheterna som agerar enligt gemenskapsrättsliga bestämmelser att veta den exakta omfattningen av deras behörighet. De möjliggör inte heller för de enskilda att agera med full kännedom om omfattningen av deras gemenskapsrättsliga rättigheter och skyldigheter. Än mindre möjliggör de att de exakta rättsliga följderna av ett sådant meddelande som kungörs i en tidning kan förutses med skälig säkerhet.

41 De har vidare hävdat att det i irländsk rätt inte finns något stöd och inte heller någon rättslig grund för den typen av administrativt meddelande. Eftersom det inte finns något lagligt stöd för ett sådant meddelande kan detta i själva verket inte ha mer auktoritet än en annons eller ett pressmeddelande som ministern låtit offentliggöra i den nationella pressen.

42 Sökandena vid den nationella domstolen har mot denna bakgrund hävdat att det irländska systemet med administrativa meddelanden åsidosätter rättssäkerhetsprincipen eftersom de enskildas rättigheter och skyldigheter kan ändras genom en åtgärd som i själva verket utgör ett regeringsdekret snarare än en lag eller ett parlamentsbeslut.

43 Svarandena vid den nationella domstolen har däremot hävdat att det av punkt 34 i domen av den 27 september 1979 i mål 230/78, Eridania och Società per l'industria degli zuccheri (REG 1979, s. 2749; svensk specialutgåva, volym 4, s. 513) följer att när en medlemsstat i en förordning, såsom förordning nr 3950/92, bemyndigas att vidta tillämpningsåtgärder, är det endast innehållet i sådana nationella tillämpningsåtgärder som skall vara förenliga med innehållet i

gemenskapsförordningen och med allmänna gemenskapsrättsliga principer. Enligt svarandena skall giltigheten av det nationella förfarande som valts för antagandet av sådana åtgärder, oavsett om detta sker genom lagar eller genom andra författningar, avgöras enligt den berörda medlemsstatens offentliga och, eventuellt, konstitutionella rätt.

44 Svarandena vid den nationella domstolen har under alla förhållanden gjort gällande att det förfarande som ministern följt vid antagandet av den aktuella återvinningsåtgärden inte strider mot rättssäkerhetsprincipen. Förutom att ministerns beslut utgör en administrativ åtgärd som uttryckligen beviljats genom en förordning som har kraft av lag i Irland, kan ingen invändning riktas mot kungörandet eftersom detta förfaringssätt är till fördel för dem som kan beröras av åtgärden. Ett beslut som fattats genom förordning offentliggörs nämligen i "*Iris Oifigiúil*", vilket dokument har en begränsad läsekrets. Vidare har High Court uttryckligen uttalat att detta förfarande är förenligt med kraven i irländsk rätt. Slutligen är beslut som det i målet vid den nationella domstolen ofta av brådskande karaktär och de skulle under alla förhållanden förlora sin verkan om producenterna informerades i förväg om att sådana åtgärder inom kort skall införas.

45 Kommissionen, som har medgett att medlemsstaterna skall välja förfaranden som är förenliga med de allmänna gemenskapsrättsliga principerna och särskilt rättssäkerhetsprincipen när de genomför artikel 7.1 i förordning nr 3950/92, har gjort gällande att medlemsstaterna har rätt att vidta åtgärder genom ett meddelande som kungörs i en nationell tidning. Detta dock under förutsättning att det är tillåtet enligt nationell rätt och på villkor dels att meddelandet är av bindande karaktär och uppfyller kraven på klarhet och säkerhet, dels att, med hänsyn till särskilt spridningen av och antalet läsare av den berörda tidningen, de personer som avses med detta meddelande skäligen kan antas få kännedom om dess innehåll. Det åligger emellertid den nationella domstolen att avgöra om dessa villkor är uppfyllda i det där aktuella målet.

46 Domstolen påpekar i detta hänseende, liksom den har erinrat om i punkterna 35 och 36 i denna dom, att när gemenskapslagstiftningen ger medlemsstaterna ett val mellan flera tillämpningssätt, skall medlemsstaterna, när de utövar sin befogenhet att företa skönsmässig bedömning, följa de allmänna gemenskapsrättsliga principerna, däribland rättssäkerhetsprincipen.

47 Enligt rättspraxis avseende denna princip skall medlemsstaterna fullgöra sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten med obestridlig bindande verkan liksom på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kraven som följer av denna princip uppfylls (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 17 maj 2001 i mål C-159/99, kommissionen mot Italien, REG 2001, s. I-4007, punkt 32). Enbart administrativ praxis, som till sin art är sådan att den fritt kan ändras av myndigheten och som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning, kan inte anses som ett giltigt fullgörande av de skyldigheter som följer av gemenskapsrätten. De berörda rättssubjekten kvarhålls nämligen i ett tillstånd av osäkerhet beträffande omfattningen av deras rättigheter inom ett område som regleras av gemenskapsrätten (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 24 mars 1994 i mål C-80/92, kommissionen mot Belgien, REG 1994, s. I-1019, punkt 20, och av den 26 oktober 1995 i mål C-151/94, kommissionen mot Luxemburg, REG 1995, s. I-3685, punkt 18).

48 Förvisso kan villkoren för utövandet av den rätt till skönsmässig bedömning som gemenskapslagstiftningen tillerkänner medlemsstaterna endast regleras av de sistnämndas offentliga rätt (se domen i det nämnda målet Eridania och Società italiana per l'industria degli zuccheri, punkt 34). Rättssäkerhetsprincipen, såsom allmän gemenskapsrättslig princip, kan emellertid, såsom framgår av den rättspraxis som angetts i föregående punkt, i förekommande fall åsidosättas inte bara på grund av innehållet i de åtgärder medlemsstaten vidtagit utan också på grund av det förfarande eller den typ av rättsakt som denna stat har valt för att fullgöra sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten. Kraven att de åtgärder medlemsstaterna vidtar skall vara av bindande karaktär och att dessa åtgärder, vilka erkänns genom denna praxis, skall offentliggöras i tillräcklig utsträckning rör just den valda rättsaktens karaktär och det förfarande som följts vid dess antagande.

49 De tolkningsfrågor som den nationella domstolen ställt i förevarande fall, såsom dessa omformulerats i punkt 38 i denna dom, gäller två särskilda aspekter av det lagstiftningsförfarande som valts vid antagandet av den vid den nationella domstolen aktuella återvinningsåtgärden. Dessa aspekter är att enligt Regulations 1995 är ministern bemyndigad att fatta beslut för detta ändamål och dessutom kan dessa beslut antas genom ett meddelande som kungörs i den nationella pressen.

50 Vad gäller den första aspekten av det nämnda förfarandet innebär den omständigheten att man genom en nationell lagstiftningsåtgärd har delegerat behörigheten att anta tillämpningsåtgärder avseende artikel 7.1 i förordning nr 3950/92 till en medlemsstats myndighet, såsom en minister, inte i sig att rättssäkerhetsprincipen åsidosatts. Antagandet av en åtgärd efter ett sådant förfarande har nämligen inte nödvändigtvis till följd att denna åtgärd inte är bindande eller uppfyller kraven på tydlighet, precision och klarhet som krävs enligt den nämnda principen.

51 Vad gäller den andra aspekten av lagstiftningsförfarandet räcker det att påpeka att även om det enligt rättssäkerhetsprincipen krävs att de nationella åtgärder som vidtagits för tillämpning av en gemenskapsrättslig bestämmelse skall offentliggöras i tillräcklig utsträckning, föreskrivs ändock genom denna princip inte någon särskild form för offentliggörandet, såsom offentliggörande av de nämnda åtgärderna i den berörda medlemsstatens officiella tidning.

52 Såsom framgår av den praxis som nämnts i punkt 47 i denna dom är skälet till att det enligt rättssäkerhetsprincipen, såsom allmän gemenskapsrättslig princip, krävs att de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att genomföra en skyldighet enligt gemenskapsrätten skall offentliggöras i tillräcklig utsträckning, att det är uppenbart nödvändigt att säkerställa att de rättssubjekt som berörs av

sådana åtgärder har möjlighet att få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter inom det särskilda område som regleras av gemenskapsrätten.

53 Härav följer att ett offentliggörande för att vara tillräckligt skall vara sådant att de fysiska eller juridiska personer som berörs av den vidtagna åtgärden informeras om de rättigheter och skyldigheter de har till följd av åtgärden. Det är följaktligen inte uteslutet att ett offentliggörande av denna åtgärd i den nationella pressen uppfyller detta villkor. Det åligger emellertid den nationella domstolen att på grundval av de faktiska uppgifter som den förfogar över avgöra om så är fallet i det där aktuella målet.

54 Den andra och den tredje frågan skall följaktligen besvaras på följande sätt. Rättssäkerhetsprincipen, såsom allmän gemenskapsrättslig princip, utgör inte hinder för att en medlemsstat, för att vidta nationella åtgärder för tillämpning av artikel 7.1 i förordning nr 3950/92, väljer ett förfarande där den behöriga myndigheten, såsom en minister, genom en lagstiftningsåtgärd bemyndigats att vidta dessa åtgärder genom beslut. Vad gäller offentliggörandet av sådana åtgärder krävs enligt nämnda princip att de fysiska eller juridiska personer som berörs av de nämnda åtgärderna informeras om sina rättigheter och skyldigheter som följer av åtgärderna. Det åligger den nationella domstolen att på grundval av de faktiska uppgifter den förfogar över avgöra om så är fallet i det där aktuella målet.

Rättegångskostnader

55 De kostnader som har förorsakats kommissionen, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 30 juli 1999 har ställts av High Court — följande dom:

1) När medlemsstaterna med tillämpning av artikel 7.1 första stycket i 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 rådets förordning (EEG) nr 1560/93 av den 14 juni 1993, beslutar om på vilket sätt de referenskvantiteter som tillhör ett företag skall överföras med detta företag vid försäljning eller utarrendering, kan de, enligt samma bestämmelse, föreskriva att en del av dessa referenskvantiteter inte skall överföras med företaget till den övertagande producenten, utan tillföras den nationella reserven genom en återvinningsåtgärd ("clawback"). En sådan åtgärd skall antas och tillämpas på följande sätt:

— Den skall antas och tillämpas så att de syften som eftersträvas genom den gemensamma jordbrukspolitiken, och i synnerhet genom den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk, inte äventyras.

— Den skall antas och tillämpas på grundval av objektiva kriterier.

— Den skall antas och tillämpas i enlighet med de allmänna gemenskapsrättsliga principerna såsom särskilt principerna om rättssäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar, om proportionalitet, om icke-diskriminering och om respekt för grundläggande rättigheter.

2) Rättssäkerhetsprincipen, såsom allmän gemenskapsrättslig princip, utgör inte hinder för att en medlemsstat, för att vidta nationella åtgärder för tillämpning av artikel 7.1 i förordning nr 3950/92, väljer ett förfarande där den behöriga myndigheten, såsom en minister, genom en lagstiftningsåtgärd bemyndigats att vidta dessa åtgärder genom beslut. Vad gäller offentliggörandet av sådana åtgärder krävs enligt nämnda princip att de fysiska eller juridiska personer som berörs av de nämnda åtgärderna informeras om sina rättigheter och skyldigheter som följer av åtgärderna. Det åligger den nationella domstolen att på grundval av de faktiska uppgifter den förfogar över avgöra om så är fallet i det där aktuella målet.

Colneric Gulmann Skouris

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 juni 2002.

R. Grass F. Macken

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen