DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)
16. december 1998 *

I sag C-374/96,

angående en anmodning, som Finanzgericht Düsseldorf (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Florian Vorderbrüggen

mod

Hauptzollamt Bielefeld,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artikel 3a, stk. 3, første afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12), som indsat ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1033/89 af 20. april 1989 (EFT L 110, s. 27),

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. Hirsch (refererende dommer), og dommerne G. F. Mancini og R. Schintgen,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Dierk Booß, som befuldmægtiget, bistået af advokaterne Hans-Jürgen Rabe, Georg M. Berrisch og Marco Núñez Müller, Bruxelles,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 11. juni 1998 af Florian Vorderbrüggen ved advokat Mechtild Düsing, Münster, og af Kommissionen ved advokat Marco Núñez Müller,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. september 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 13. november 1996, indgået til Domstolen den 26. november 1996, har Finanzgericht Düsseldorf i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 3a, stk. 3, første afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12), som indsat ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1033/89 af 20. april 1989 (EFT L 110, s. 27).

2 Dette spørgsmål er rejst i en sag mellem mælkeproducent Florian Vorderbrüggen og Hauptzollamt Bielefeld vedrørende sidstnævntes nægtelse af at tildele Vorderbrüggen en endelig specifik referencemængde med henvisning til, at han ikke havde genoptaget mælkeproduktionen rettidigt.

De relevante retsregler

3 Da sektoren for mælk og mejeriprodukter, som er reguleret af Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169), var præget af overskudsproduktion, blev der ved Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger (EFT L 131, s. 1) med henblik på at reducere udbuddet navnlig fastsat en præmieordning for landmænd, som enten afstår fra at markedsføre mælk og mejeriprodukter eller omstiller deres malkekvægsbesætning til kødproduktion.

4 På baggrund af den fortsatte uligevægt mellem udbud og efterspørgsel i sektoren for mælk og mejeriprodukter blev der ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 90, s. 10) og ved Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13) indført en tillægsafgiftsordning for mælk. Ifølge den nævnte artikel 5c i forordning nr. 804/68, som indsat ved forordning nr. 856/84, skal der erlægges en afgift for de mængder mælk, som overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes, enten for de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, som er leveret af en producent, eller for den samme mængde købt af en opkøber i et referenceår. Ifølge den af Tyskland valgte formel er det køberen, der er pligtig at erlægge afgiften.

5 En producent, som for en periode, der omfatter referenceåret, havde indgået en forpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77, havde ingen produktion i referenceåret og kunne således ikke opnå en referencemængde efter den oprindelige ordning.

6 I domme af 28. april 1988 (sag 120/86, Mulder, Sml. s. 2321, og sag 170/86, Von Deetzen, Sml. s. 2355) kendte Domstolen for ret, at forordning nr. 857/84, som suppleret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11), er ugyldig i det omfang, den ikke bestemmer, at der tildeles en referencemængde til de producenter, som ikke har leveret mælk i det referenceår, som den pågældende medlemsstat har lagt til grund.

7 Med henblik på at efterkomme disse to domme indførtes ved Rådets forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 (EFT L 84, s. 2) en ny artikel 3a i forordning nr. 857/84, hvorefter en særlig referencemængde på visse betingelser ville blive tildelt denne producentkategori, der almindeligvis benævnes »SLOM-producenter«.

8 Med hensyn til tildelingen af en endelig specifik referencemængde var det oprindeligt i artikel 3a, stk. 3, i Rådets forordning nr. 857/84, således som den var affattet ved forordning nr. 764/89, bestemt:

»Såfremt producenten senest to år fra den 29. marts 1989 på en for den kompetente myndighed tilfredsstillende måde kan godtgøre, at han faktisk har genoptaget direkte salg og/eller levering, og såfremt dette direkte salg og/eller denne levering i de sidste tolv måneder er lig med eller større end 80% af den foreløbige referencemængde, tildeles den særlige referencemængde endeligt ...«

9 Idet artikel 3a, stk. 1 og 2, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/189, var blevet kendt ugyldige ved domme af 11. december 1990 (sag C-189/89, Spagl, Sml. I, s. 4539, og sag C-217/89, Pastätter, Sml. I, s. 4585), blev forordning nr. 857/84 som følge deraf ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1639/91 af 13. juni 1991 (EFT L 150, s. 35). I denne forbindelse blev også artikel 3a, stk. 3, i forordning nr. 857/84 ændret ved artikel 1, punkt II, litra c), i forordning nr. 1639/91 og blev herved affattet således:

»Hvis producenten inden for en frist på to år at regne fra den 29. marts 1989 eller, i det i stk. 1, sidste afsnit, omhandlede tilfælde, fra den 1. juli 1991, såfremt tillægsafgiftsordningen videreføres, på den for den kompetente myndighed tilfredsstillende måde kan godtgøre, at han faktisk har genoptaget direkte salg og/eller levering, og såfremt dette direkte salg og/eller denne levering i de sidste tolv måneder er lig med eller større end 80% af den foreløbige referencemængde, tildeles den specifikke referencemængde endeligt ...«

10 Forordning nr. 1546/88, som blev udstedt med henblik på at erstatte forordning nr. 1371/84, blev selv ændret ved forordning nr. 1033/89 som følge af de ovennævnte domme i Mulder og Von Deetzen-sagerne.

11 Det blev i artikel 3a, stk. 3, i forordning nr. 1546/88, som indsat ved forordning nr. 1033/89, for så vidt angår SLOM-producenterne, bestemt:

»Producenten skal inden den 29. marts 1991 efter bestemmelser, som fastsættes af medlemsstaten, over for den kompetente myndighed fremlægge bevis for, at han for mindst tolv måneder siden faktisk genoptog direkte salg og/eller leverancer af mælk.

Omfanget af det direkte salg af mælk og mejeriprodukter og/eller omfanget af mælkeleverancerne i de sidste tolv måneder forud for fremlæggelse af beviset fastsættes af den kompetente myndighed under hensyntagen til udviklingen i produktionsrytmen på producentens bedrift, sæsonbetingede forhold og usædvanlige omstændigheder ...«

Tvisten i hovedsagen

12 Florian Vorderbrüggen påtog sig i sin egenskab af mælkeproducent en forpligtelse til ikke-markedsføring af mælk, jf. forordning nr. 1078/77, for en periode, som udløb den 25. september 1985.

13 På grundlag af hans ansøgning af 28. juni 1989 attesterede den kompetente myndighed ved erklæring af 1. august 1989, at han opfyldte betingelserne for at få tildelt den foreløbige specifikke referencemængde, som han havde ansøgt om.

14 Efter at han den 23. august 1990 havde genoptaget mælkeproduktionen gav vedkommende andelsmejeri ved brev af 29. august 1990 ham meddelelse om størrelsen af hans foreløbige specifikke referencemængde.

15 Den 12. juli 1991 meddelte Hauptzollamt Bielefeld ham, at det i henhold til artikel 3a, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1546/88, som indsat ved forordning nr. 1033/89, var en betingelse for fastsættelsen af en endelig specifik referencemængde, at han havde genoptaget mælkeproduktionen inden den 29. marts 1990.

16 På denne baggrund gav Hauptzollamt Bielefeld ved afgørelse af 25. september 1991 Florian Vorderbrüggen afslag på hans ansøgning af 27. august 1991 om tildeling af en endelig specifik referencemængde, med henvisning til, at han ikke havde genoptaget mælkeproduktionen rettidigt.

17 Efter at sagsøgeren i hovedsagen havde fået afslag på sin klage over denne afgørelse, indbragte han den 5. marts 1992 sagen for Finanzgericht Düsseldorf.

18 Til støtte for sit søgsmål gjorde han hovedsagelig gældende, at artikel 3a, stk. 3, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 1639/91, ikke fastlægger nogen bestemt skæringsdag for den første levering. Da denne bestemmelse ikke fastsætter yderligere betingelser for tildeling af en endelig specifik referencemængde, har artikel 3a, stk. 3, i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, ikke nogen hjemmel.

19 Sagsøgeren i hovedsagen gjorde endvidere gældende, at EF-traktatens artikel 155 ikke giver Kommissionen kompetence til at udstede artikel 3a, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1546/88, som indsat ved forordning nr. 1033/89.

20 Endelig fandt sagsøgeren i hovedsagen, at hans ret til en endelig specifik referencemængde følger af artikel 1, punkt II, litra c), i forordning nr. 1639/91, som trådte i kraft den 28. marts 1991, og som derfor også finder anvendelse på ham.

21 Hauptzollamt Bielefeld har heroverfor gjort gældende, at artikel 3a, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1546/88, som indsat ved forordning nr. 1033/89, er gyldig, idet Kommissionen ifølge EF-traktatens artikel 189 har kompetence til at udstede de forordninger, der er nødvendige til udførelsen af dens opgaver, og at det ifølge EF-traktatens artikel 155 tilkommer den at sørge for, at de bestemmelser, som Fællesskabets institutioner har truffet i henhold til traktaten, finder anvendelse.

22 Kommissionen har således fået overdraget kompetence fra Rådet som følge af hensigten bag og formålet med artikel 3a, stk. 4, andet afsnit, første led, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 1639/91. Selv om artikel 3a, stk. 3, i forordning nr. 1546/88, som indsat ved forordning nr. 1033/89, skulle være ugyldig, følger det af artikel 3a, stk. 3, sidste punktum, i forordning nr. 857/84, som ændret, at den pågældende producent, med henblik på at forhindre misbrug, skal have haft et produktionsforløb over en periode på tolv måneder.

Det præjudicielle spørgsmål

23 Idet Finanzgericht Düsseldorf fandt, at en endelig specifik referencemængde kun kunne tildeles, såfremt artikel 3a, stk. 3, i forordning nr. 1546/88, som indsat ved forordning nr. 1033/89, var ugyldig, besluttede den at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 3a, stk. 3, første afsnit, i forordning (EØF) nr. 1546/88, som ændret ved forordning (EØF) nr. 1033/89, gyldig, for så vidt det ud over betingelserne i artikel 3a, stk. 3, første punktum, i forordning (EØF) nr. 857/84, som ændret ved forordning (EØF) nr. 764/89 og (EØF) nr. 1639/91, kræves, at producenten faktisk har genoptaget direkte salg og/eller leverancer af mælk for mindst tolv måneder siden?«

24 Med dette spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om artikel 3a, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1546/88, som indsat ved forordning nr. 1033/89, er ugyldig, idet retten finder det tvivlsomt, om Kommissionen har beføjelse til at stille krav om, at producenten, som betingelse for at få tildelt en endelig specifik referencemængde, faktisk skal have genoptaget direkte salg og/eller leverancer af mælk mindst tolv måneder før.

Fortolkningen af artikel 3a, stk. 3, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 1639/91

25 Før der tages stilling til, om artikel 3a, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1546/88, som indsat ved forordning nr. 1033/89, er ugyldig på grund af Kommissionens manglende kompetence, må det først undersøges, om bestemmelsen i det foreliggende tilfælde kan fortolkes på en måde, der er i overensstemmelse med artikel 3a, stk. 3, første punktum, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 1639/91 (jf. dom af 27.1.1994, sag C-98/91, Herbrink, Sml. I, s. 223, præmis 9).

26 Således har Kommissionen navnlig gjort gældende, at artikel 3a, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1546/88, som ændret, ikke føjer noget materielt til artikel 3a, stk. 3, første punktum, i forordning nr. 857/84, som ændret, og at disse bestemmelser har samme normative indhold for så vidt angår fastsættelsen af en skæringsdag for den første levering.

27 Med henblik på den endelige tildeling af en specifik referencemængde opstilles der i artikel 3a, stk. 3, første punktum, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 1639/91, to betingelser. For det første skal producenten godtgøre, at han har genoptaget leveringerne mellem den 29. marts 1989 og den 29. marts 1991. For det andet skal leveringerne i de sidste tolv måneder være lig med eller større end 80% af den foreløbige referencemængde.

28 Som generaladvokaten har anført i punkt 41 i forslaget til afgørelse, udgør det sidstnævnte krav om, at salget i de sidste tolv måneder skal have nået et vist niveau, på ingen måde et krav om, at leveringerne senest skal genoptages i begyndelsen af denne periode, dvs. senest den 29. marts 1990. Således er formålet med tolvmånedersperioden at sikre, at der kan foretages en vurdering af omfanget af den faktiske mælkeproduktion hos den producent, som anmoder om tildeling af en endelig specifik referencemængde, i forhold til den tilladte produktion.

29 På denne baggrund vedrører artikel 3a, stk. 3, første punktum, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 1639/91, ikke leveringernes begyndelsestidspunkt i forbindelse med tildelingen af en specifik referencemængde og kan ikke fortolkes således, at den er til hinder for, at leveringerne genoptages efter dette tidspunkt.

30 Eftersom artikel 3a, stk. 3, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 1639/91, ikke kan fortolkes således, at det med denne bestemmelse pålægges producenten at overholde en skæringsdag for genoptagelsen af salget, efter hvilken han ikke længere kan modtage en endelig specifik referencemængde, kan det efter denne fortolkning heller ikke antages, at denne bestemmelse bemyndiger Kommissionen til at fastsætte sådan dato for genoptagelse i artikel 3a, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1546/88, som indsat ved forordning nr. 1033/89.

Kommissionens kompetence

31 I den forbindelse bemærkes, at selv om EF-traktatens artikel 43, stk. 3, med henblik på indførelse af en fælles markedsordning henlægger kompetencen til Rådet, kan dette i medfør af EF-traktatens artikel 145 enten tildele Kommissionen beføjelser til at gennemføre de af Rådet udfærdigede forskrifter eller forbeholde sig retten til selv direkte at udøve gennemførelsesbeføjelser.

32 Således er Rådet og efter bemyndigelse Kommissionen i henhold til traktatens artikel 145 beføjet til at udfærdige bestemmelser af samme art med henblik på at sikre anvendelsen af en bestemt lovgivning.

33 Følgelig fastsætter Rådet i medfør af artikel 5c, stk. 6, i forordning nr. 804/68, som indsat ved forordning nr. 856/84, »de almindelige regler for anvendelsen af denne

artikel, navnlig regler for fastsættelse af referencemængderne og størrelsen af [de i stk. 1 og 2 omhandlede] afgifter«, hvorimod Kommissionen i medfør af artikel 5c, stk. 7, fastsætter »gennemførelsesbestemmelserne ... efter fremgangsmåden i artikel 30«.

34 I henhold til denne kompetencefordelingsordning og på baggrund af de af Rådet udfærdigede almindelige regler for anvendelse af forordning nr. 857/84 har Kommissionen fastsat gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1546/88, idet disse forordninger senest er blevet ændret som følge af dommene i Mulder og Von Deetzen-sagerne, med henblik på at inddrage SLOM-producenter under tillægsafgiftsordningen.

35 På grundlag af sondringen i artikel 5c, stk. 6 og 7, i forordning nr. 804/68, som ændret, mellem henholdsvis almindelige regler for anvendelsen, som navnlig omfatter reglerne i forordning nr. 857/84 om fastsættelsen af referencemængder og specifikke referencemængder, og de gennemførelsesbestemmelser, der fastsættes af Kommissionen, bemærkes, at det følger af Domstolens praksis, at Kommissionen ved udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt den af Rådet med henblik på gennemførelsen af en fælles markedsordning på landbrugsområdet, kan udstede alle de gennemførelsesbestemmelser, der er nødvendige for den foreskrevne støtteordnings gnidningsløse funktion, for så vidt som disse bestemmelser ikke er i strid med Rådets grund- eller gennemførelsesbestemmelser (jf. dom af 2.5.1990, sag C-358/88, Hopermann, Sml. I, s. 1687, præmis 8).

36 Inden for disse grænser kan Rådet, når det i sin grundforordning har fastsat grundreglerne på det pågældende område, tillægge Kommissionen den generelle beføjelse til at træffe gennemførelsesforanstaltningerne dertil uden at skulle angive hovedlinjerne i den delegerede beføjelse. I den forbindelse er en bestemmelse affattet i generelle vendinger tilstrækkeligt grundlag for en sådan delegation (dom af 27.10.1992, sag C-240/90, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5383, præmis 41).

37 Følgelig er Kommissionen efter artikel 5c, stk. 7, i forordning nr. 804/68, som indsat ved forordning nr. 856/84, beføjet til at stille yderligere betingelser, i det omfang disse for det første overholder de af Rådet selv ved forordning nr. 857/84 fastsatte regler for anvendelsen og for det andet sikrer, at ordningen med referencemængder fungerer gnidningsløst.

38 Eftersom intet tyder på, at de betingelser, som Rådet har opregnet i artikel 3a, stk. 3, første punktum, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 1639/91, er udtømmende, udelukker denne bestemmelse ikke Kommissionen fra at supplere dem og fastsætte andre krav, som er forenelige med disse. Den skæringsdag, som i henhold til artikel 3a, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1546/88, som indsat ved forordning nr. 1033/89, er fastsat til den 29. marts 1991, er i overensstemmelse med det sidstnævnte forenelighedskriterium, således som generaladvokaten har anført i punkt 71 i forslaget til afgørelse.

39 Et sådant yderligere krav om en mindsteperiode for genoptagelsen af leveringerne er endvidere nødvendigt med henblik på at sikre, at mælkekvoteordningen fungerer gnidningsløst.

40 Det følger af fjerde betragtning til forordning nr. 1033/89, at der bør fastsættes procedureregler, herunder regler om fastsættelse af frister, på en sådan måde, at artikel 3a i forordning nr. 857/84 iværksættes på vilkår, der sikrer, at alle involverede parters rettigheder og forpligtelser overholdes.

41 Kravet om en skæringsdag gør det muligt at forene den uundgåelige udvidelse af mælkeproduktionen som følge af, at SLOM-producenterne omfattes af tillægsafgiftsordningen, med det i femte betragtning til forordning nr. 764/89 udtrykte ønske om ikke at gribe ind i den skrøbelige stabilitet på markedet for mælk og mejeriprodukter.

42 En skæringsdag som den i hovedsagen omhandlede, der har til formål at forhindre spekulationer bestående i at genoptage produktionen for at opnå en endelig specifik referencemængde alene med henblik på markedsføring gennem salg til tredjemand, giver således en vis garanti for, at den berettigede i henhold til SLOM-ordningen reelt har vilje og evne til at genoptage produktionen.

43 På baggrund af de ovenstående betragtninger skal spørgsmålet besvares således, at gennemgangen af det stillede spørgsmål intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 3a, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1546/88, som indsat ved forordning nr. 1033/89, for så vidt som denne bestemmelse stiller krav om, at mælkeleverancerne faktisk genoptages før den 29. marts 1990.

Sagens omkostninger

44 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Finanzgericht Düsseldorf ved kendelse af 13. november 1996, for ret:

Gennemgangen af det stillede spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 3a, stk. 3, første afsnit, i Kommissionens forord-

ning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68, som indsat ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1033/89 af 20. april 1989, for så vidt som denne bestemmelse stiller krav om, at mælkeleverancerne faktisk genoptages før den 29. marts 1990.

Hirsch Mancini Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. december 1998.

R. Grass

Justitssekretær

G. Hirsch

Formand for Anden Afdeling