DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 16 december 1998 *

I mål C-374/96,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Finanzgericht Düsseldorf (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Florian Vorderbrüggen

och

Hauptzollamt Bielefeld,

angående giltigheten av artikel 3a.3 första stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 139, s. 12), vilken har införts genom kommissionens förordning (EEG) nr 1033/89 av den 20 april 1989 (EGT L 110, s. 27),

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden G. Hirsch (referent) samt domarna G. F. Mancini och R. Schintgen,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H. A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske chefsrådgivaren Dierk Booß, i egenskap av ombud, biträdd av advokaterna Hans-Jürgen Rabe, Georg M. Berrisch och Marco Núñez Müller, Bryssel,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 11 juni 1998 av: Florian Vorderbrüggen, företrädd av advokaten Mechtild Düsing, Münster, och kommissionen, företrädd av Marco Núñez Müller,

och efter att den 17 september 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Finanzgericht Düsseldorf har genom beslut av den 13 november 1996, som inkom till domstolens kansli den 26 november samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget ställt en fråga angående giltigheten av artikel 3a.3 första stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 139, s. 12), vilken har införts genom kommissionens förordning (EEG) nr 1033/89 av den 20 april 1989 (EGT L 110, s. 27).

2 Frågan har uppkommit i en tvist mellan mjölkproducenten Florian Vorderbrüggen och Hauptzollamt Bielefeld (nedan kallad HZA Bielefeld) avseende den senares beslut att inte bevilja Florian Vorderbrüggen en särskild referenskvantitet med motiveringen att denne inte återupptagit mjölkproduktionen i rätt tid.

Tillämpliga bestämmelser

3 Sektorn för mjölk och mjölkprodukter regleras av 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). Eftersom denna sektor karakteriseras av överproduktion, föreskrevs i 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 mjölkkobesättningar (EGT L 131, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 12, s. 143) för att minska utbudet bland annat ett system med bidrag till lantbrukare som avstår från att saluföra mjölk och mjölkprodukter från sitt jordbruk eller ställer om mjölkkobesättningar till köttproduktion.

4 Då obalansen mellan utbud och efterfrågan inom mjölksektorn bestod, infördes ett system med tilläggsavgifter genom rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95) och rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 (EGT L 90, s. 13). I nämnda artikel 5c i förordning nr 804/68, vilken införts genom förordning nr 856/84, föreskrivs att en tilläggsavgift skall betalas för de kvantiteter mjölk som överstiger en referenskvantitet som bestäms antingen efter de kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalenter som en mjölkproducent har levererat eller efter samma kvantitet som en uppköpare har köpt under ett referensår. Enligt den metod som Tyskland valt är det producenten som skall betala avgiften.

5 Enligt det ursprungliga systemet kunde en producent som gjort ett åtagande enligt förordning nr 1078/77 avseende en period i vilken referensåret ingår, och inte haft någon produktion under referensåret, inte erhålla någon referenskvantitet.

6 Domstolen fastställde i dom av den 28 april 1988 i mål 120/86, Mulder (REG 1988, s. 2321), och dom samma dag i mål 170/86, Von Deetzen (REG 1988, s. 2355), att förordning nr 857/84, i dess kompletterade lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 (EGT L 132, s. 11), var ogiltig till den del den inte föreskrev tilldelning av referenskvantiteter för producenter som inte levererat mjölk under det referensår som den berörda medlemsstaten valt.

7 För att följa dessa domar infördes genom rådets förordning (EEG) nr 764/89 av den 20 mars 1989 om ändring av rådets förordning nr 857/84 (EGT L 84, s. 2) en ny artikel 3a i förordning nr 857/84, där det föreskrevs att en särskild referenskvantitet under vissa förutsättningar skulle beviljas denna kategori av producenter, vilka allmänt kallas "SLOM-producenter".

8 Vad avser slutgiltig tilldelning av en särskild referenskvantitet föreskrevs ursprungligen följande i artikel 3a.3 i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89:

"Om producenten inom två år räknat från den 29 mars 1989 enligt den behöriga myndighetens bedömning kan visa att han verkligen återupptagit direktförsäljning och/eller leveranser, och att denna direktförsäljning och/eller dessa leveranser under de senaste tolv månaderna uppnått en nivå av 80 % eller mer av den provisoriska referenskvantiteten, skall han slutgiltigt tilldelas den särskilda referenskvantiteten."

9 Artikel 3a.1 och 3a.2 i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, vilken hade ogiltigförklarats genom dom av den 11 december 1990 i mål C-189/89, Spagl (REG 1990, s. I-4539), och dom samma dag i mål C-217/89, Pastätter (REG 1990, s. I-4585), ändrades därför genom rådets förordning (EEG) nr 1639/91 av den 13 juni 1991 (EGT L 150, s. 35). Mot denna bakgrund ändrades, genom artikel 1 II c i den senare förordningen, även artikel 3a.3 i förordning nr 857/84 enligt följande:

"Om producenten inom två år räknat från den 29 mars 1989, eller, i det fall som avses i sista stycket i punkt 1, räknat från den 1 juli 1991, under förutsättning att systemet med tilläggsavgifter förlängs, enligt den behöriga myndighetens bedömning kan visa att han verkligen återupptagit direktförsäljning och/eller leveranser, och att denna direktförsäljning och/eller dessa leveranser under de senaste tolv månaderna uppnått en nivå av 80 % eller mer av den provisoriska referenskvantiteten, skall han slutgiltigt tilldelas den särskilda referenskvantiteten."

10 Förordning nr 1546/88, vilken ersatte förordning nr 1371/84, ändrades även den till följd av domarna i de ovannämnda målen Mulder och Von Deetzen, genom förordning nr 1033/89.

11 I artikel 3a.3 i förordning nr 1546/88, vilken införts genom förordning nr 1033/89, föreskrivs följande vad avser SLOM-producenter:

"Sökanden skall med uppfyllande av de villkor som fastställs av medlemsstaten, för den behöriga myndigheten före den 29 mars 1991 bevisa att han sedan minst tolv månader tillbaka verkligen återupptagit direktförsäljning och/eller leveranser.

Den behöriga myndigheten skall bestämma nivån på direktförsäljningen av mjölk och mjölkprodukter och/eller nivån på leveranser av mjölk under de tolv månader som föregått bevisningen med beaktande av produktionsrytmen i producentens företag, säsongbetonade variationer och eventuella särskilda omständigheter ..."

Målet vid den nationella domstolen

12 Florian Vorderbrüggen åtog sig, i egenskap av mjölkproducent, att i enlighet med förordning nr 1078/77 inte saluföra mjölk fram till den 25 september 1985.

13 På Florian Vorderbrüggens begäran av den 28 juni 1989 intygade den behöriga myndigheten genom intyg utfärdat den 1 augusti samma år att Florian Vorderbrüggen uppfyllde villkoren för att tilldelas en provisorisk särskild referenskvantitet enligt begäran.

14 Sedan Florian Vorderbrüggen återupptagit sin mjölkproduktion den 23 augusti 1990 underrättade det behöriga mjölkkooperativet, genom skrivelse av den 29 augusti 1990, honom om nivån på hans provisoriska särskilda referenskvantitet.

15 Den 12 juli 1991 meddelade HZA Bielefeld honom om att fastställandet av en slutgiltig särskild referenskvantitet i enlighet med artikel 3a.3 första stycket i förordning nr 1546/88, vilken införts genom förordning nr 1033/89, var avhängigt av att mjölkproduktionen hade återupptagits före den 29 mars 1990.

16 Mot denna bakgrund avslog HZA Bielefeld genom beslut av den 25 september 1991 den begäran om tilldelning av slutgiltig särskild referenskvantitet som Florian Vorderbrüggen hade framställt den 27 augusti 1991, med motiveringen att han inte hade återupptagit mjölkproduktionen i rätt tid.

17 Florian Vorderbrüggen anförde klagomål mot detta beslut, vilket avslogs, varför han den 5 mars 1992 väckte talan vid Finanzgericht Düsseldorf.

18 Florian Vorderbrüggen anförde till stöd för sin talan i huvudsak att artikel 3a.3 i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 1639/91, inte anger någon sista dag för den första leveransen. Eftersom denna bestämmelse inte föreskriver något ytterligare villkor för beviljande av en slutgiltig särskild referenskvantitet, medför denna bestämmelse att artikel 3a.3 i förordning nr 1546/88, vilken införts genom förordning nr 1033/89, saknar rättslig grund.

19 Florian Vorderbrüggen hävdade vidare att kommissionen inte enligt artikel 155 i EG-fördraget hade behörighet att anta artikel 3a.3 första stycket i förordning nr 1546/88, vilken införts genom förordning nr 1033/89.

20 Florian Vorderbrüggen ansåg slutligen att hans rätt att beviljas en slutgiltig referenskvantitet följer av artikel 1 II c i förordning nr 1639/91, vilken var tillämplig på hans fall, eftersom den trätt i kraft den 28 mars 1991.

21 HZA Bielefeld hävdade däremot att artikel 3a.3 första stycket i förordning nr 1546/88, vilken införts genom förordning nr 1033/89, är giltig, eftersom kommissionen enligt artikel 189 i EG-fördraget för att fullgöra sina uppgifter har behörighet att utfärda nödvändiga förordningar och att det inom ramen för detta uppdrag ankommer på kommissionen att enligt artikel 155 i fördraget övervaka tillämpningen av bestämmelser som gemenskapens institutioner antagit med stöd av fördraget.

22 Enligt HZA Bielefelds mening har rådet överfört behörighet till kommissionen med beaktande av den anda och det syfte som ligger bakom artikel 3a.4 andra stycket första ledet i meningen i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 1639/91. Även för det fall att artikel 3a.3 i förordning nr 1546/88, vilken införts genom förordning nr 1033/89, skulle vara ogiltig, innehåller artikel 3a.3 sista meningen i förordning nr 857/84, i dess ändrade lydelse, ett krav, syftande till att förhindra missbruk, på att den berörda producenten skall ha haft produktion under minst tolv månader.

Frågan för förhandsavgörande

23 Finanzgericht Düsseldorf ansåg att en slutgiltig särskild referenskvantitet endast kan beviljas om artikel 3a.3 i förordning nr 1546/88, vilken införts genom förordning nr 1033/89, är ogiltig, varför den vilandeförklarade målet och ställde följande fråga till domstolen:

"Är artikel 3a.3 första stycket i förordning (EEG) nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning (EEG) nr 1033/89, giltig i den mån som denna bestämmelse, utöver villkoren i artikel 3a.3 första meningen i förordning (EEG) nr 857/84, i dess lydelse enligt förordningarna (EEG) nr 764/89 och (EEG) nr 1639/91, kräver att producenten verkligen har återupptagit direktförsäljning och/eller leverans av mjölk sedan minst tolv månader?"

24 Den nationella domstolen vill genom sin fråga få veta huruvida artikel 3a.3 första stycket i förordning nr 1546/88, vilken har införts genom förordning nr 1033/89, är giltig, eftersom den hyser tvivel vad avser kommissionens behörighet att uppställa villkoret att producenten skall ha återupptagit direktförsäljning och/eller leverans av mjölk sedan minst tolv månader för att denne skall kunna tilldelas en slutgiltig särskild referenskvantitet.

Tolkningen av artikel 3a.3 i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 1639/91

25 Innan domstolen avgör huruvida artikel 3a.3 första stycket i förordning nr 1546/88, vilken införts genom förordning nr 1033/89, är ogiltig på grund av kommissionens bristande behörighet, skall det kontrolleras huruvida denna bestämmelse inte kan tolkas så att den står i överensstämmelse med artikel 3a.3 första meningen i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 1639/91 (se dom av den 27 januari 1994 i mål C-98/91, Herbrink, REG 1994, s. I-223, punkt 9).

26 Kommissionen har nämligen bland annat hävdat att artikel 3a.3 första stycket i förordning nr 1546/88, i dess ändrade lydelse, materiellt sett inte innehåller något nytt i förhållande till bestämmelserna i artikel 3a.3 första meningen i förordning nr 857/84, i dess ändrade lydelse, och att de två bestämmelserna har samma normativa innehåll vad avser fastställandet av en sista dag för den första leveransen.

27 Artikel 3a.3 första meningen i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 1639/91, uppställer två villkor för slutgiltig tilldelning av en särskild referenskvantitet. Dels måste producenten styrka att han återupptagit leverans av mjölk mellan den 29 mars 1989 och den 29 mars 1991, dels måste dessa leveranser under de senaste tolv månaderna ha uppnått en nivå av 80 % eller mer av den provisoriska referenskvantiteten.

28 Såsom generaladvokaten har anmärkt i punkt 41 i sitt förslag till avgörande innebär det sistnämnda villkoret, det vill säga att försäljningen under de senaste tolv månaderna skall ha uppnått en viss nivå, inte ett krav på att leveranserna skall ha återupptagits senast vid början av denna period, det vill säga den 29 mars 1990. Tolvmånadersperioden är nämligen avsedd att göra det möjligt att, vid beviljande av slutgiltig referenskvantitet, bedöma nivån på den sökande producentens verkliga mjölkproduktion i förhållande till en tillåten produktion.

29 Artikel 3a.3 första meningen i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 1639/91, rör således inte leveransernas början med avseende på tilldelning av en särskild referenskvantitet och kan inte tolkas på så sätt att den utgör hinder för att leveranser återupptas senare än denna dag.

30 Eftersom artikel 3a.3 i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 1639/91, således inte kan tolkas så att denna bestämmelse innebär ett krav att en producent måste iaktta en sista dag för återupptagande av försäljning, efter vilken han inte längre kan tilldelas en slutgiltig särskild referenskvantitet, kan den inte heller anses innebära ett bemyndigande för kommissionen att fastställa en sådan dag för återupptagande i artikel 3a.3 första stycket i förordning nr 1546/88, vilken införts genom förordning nr 1033/89.

Kommissionens behörighet

31 I detta sammanhang skall det anmärkas att även om det är rådet som i artikel 43.3 i EG-fördraget givits behörighet anta regler i syfte att upprätta en gemensam marknadsorganisation inom en viss sektor, kan rådet med stöd av artikel 145 i EG-fördraget välja mellan att ge kommissionen behörighet att genomföra de regler som det beslutar om och att förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten att genomföra reglerna.

32 Artikel 145 i fördraget ger således rådet och, efter delegation, kommissionen rätt att anta bestämmelser av samma art för att säkerställa tillämpningen av en viss lagstiftning.

33 Rådet fastställer således med stöd av artikel 5c.6 i förordning nr 804/68, vilken införts genom förordning nr 856/84, "allmänna tillämpningsföreskrifter för denna artikel, särskilt med avseende på fastställandet av referenskvantiteterna och

[avgiftsbeloppen]" medan kommissionen enligt artikel 5c.7 i samma förordning antar "tillämpningsföreskrifter ... i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 30".

34 Sedan rådet antagit allmänna tillämpningsföreskrifter för förordning nr 857/84 har kommissionen, i enlighet med denna kompetensfördelning, antagit tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1546/88. Dessa förordningar har senast ändrats till följd av domarna i de ovannämnda målen Mulder och Von Deetzen, för att SLOM-producenter skall kunna omfattas av systemet med tilläggsavgifter.

35 På grundval av den distinktion som gjorts i artikel 5c.6 och 5c.7 i förordning nr 804/68, i dess ändrade lydelse, mellan allmänna tillämpningsföreskrifter — vilka bland annat inbegriper regler om fastställande av referenskvantiteter och särskilda referenskvantiteter enligt förordning nr 857/84 — och de tillämpningsföreskrifter som kommissionen kan anta, skall det anmärkas att kommissionen, enligt domstolens rättspraxis, är behörig att när den utövar den befogenhet som rådet har givit den i syfte att genomföra en gemensam marknadsorganisation inom jordbrukssektorn anta de tillämpningsföreskrifter som är nödvändiga för att systemet skall kunna fungera väl, under förutsättning att de inte strider mot rådets grundförordning eller tillämpningsförordning (se dom av den 2 maj 1990 i mål C-358/88, Hopermann, REG 1990, s. I-1687, punkt 8).

36 Inom dessa gränser kan rådet, efter att i en grundförordning ha fastställt de centrala reglerna på det aktuella området, överlåta den allmänna befogenheten att fastställa tillämpningsföreskrifter till kommissionen, utan att i detalj behöva ange huvudinnehållet i de befogenheter som överlåts, och en allmänt hållen bestämmelse är därvid en tillräcklig grund för bemyndigandet (dom av den 27 oktober 1992 i mål C-240/90, Tyskland mot kommissionen, REG 1992, s. I-5383, punkt 41; svensk specialutgåva, volym 13).

37 Artikel 5c.7 i förordning nr 804/68, vilken införts genom förordning nr 856/84, ger således kommissionen rätt att uppställa ytterligare villkor, under förutsättning dels att dessa villkor inte strider mot de tillämpningsföreskrifter som rådet självt har fastställt i förordning nr 857/84, dels att de är nödvändiga för att systemet med referenskvantiteter skall kunna fungera väl.

38 Eftersom inget tyder på att de villkor som rådet har uppställt i artikel 3a.3 första meningen i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 1639/91, är uttömmande, utgör denna bestämmelse således inte hinder för att kommissionen kompletterar dessa villkor genom att föreskriva andra villkor, under förutsättning att de kompletterande villkoren är förenliga med de förstnämnda villkoren. Den sista dag, den 29 mars 1991, som anges i artikel 3a.3 första stycket i förordning nr 1546/88, vilken införts genom förordning nr 1033/89, i dess ändrade lydelse, uppfyller det sistnämnda kriteriet om förenlighet, såsom generaladvokaten har anmärkt i punkt 71 i sitt förslag till avgörande.

39 Ett sådant ytterligare villkor om att de återupptagna leveranserna skall ha pågått en viss minsta tid är även nödvändigt för att säkerställa att systemet med mjölkkvoter fungerar väl.

40 I fjärde övervägandet i förordning nr 1033/89 anges att förfaranderegler, inbegripet fastställande av tidsfrister, skall fastställas, så att bestämmelserna i artikel 3a i förordning nr 857/84 kan genomföras på ett sätt som innebär att samtliga berörda parters rättigheter och skyldigheter iakttas.

41 Villkoret om en sista dag gör det möjligt att förena den oundvikliga ökningen av mjölkproduktionen som blir följden av att SLOM-producenter framdeles omfattas av systemet med tilläggsavgifter med den hänsyn som nämns i femte övervägandet i förordning nr 764/89, nämligen behovet av att inte äventyra den bräckliga stabiliteten på marknaden för mjölkprodukter.

42 Ett villkor om en sista dag som den som här är i fråga innebär nämligen en viss garanti att en producent som omfattas SLOM-systemet verkligen vill och kan återuppta produktionen, och utgör ett hinder för spekulativa manövrar som består i att producenter återupptar produktionen för att erhålla en slutgiltig särskild referenskvantitet i det enda syftet att sälja den till någon annan.

43 Mot denna bakgrund skall den hänskjutna frågan besvaras på så sätt att det vid prövningen av frågan inte har framkommit några omständigheter av beskaffenhet att påverka giltigheten av artikel 3a.3 första stycket i förordning nr 1546/88, vilken har införts genom förordning nr 1033/89, i den del denna bestämmelse kräver att leveranser av mjölk skall ha återupptagits före den 29 mars 1990.

Rättegångskostnader

44 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 (andra avdelningen)

— angående den fråga som genom beslut av den 13 november 1996 ställts av Finanzgericht Düsseldorf — följande dom:

Vid prövningen av frågan har det inte framkommit några omständigheter av beskaffenhet att påverka giltigheten av artikel 3a.3 första stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988 om tillämpningsföreskrif-

ter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68, vilken har införts genom kommissionens förordning (EEG) nr 1033/89 av den 20 april 1989, i den del denna bestämmelse kräver att leveranser av mjölk skall ha återupptagits senast den 29 mars 1990.

Hirsch Mancini Schintgen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 december 1998.

R. Grass

Justitiesekreterare

G. Hirsch

Ordförande på andra avdelningen