DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

25. marts 2004 *

I sag C-118/02,

angående en anmodning, som Tribunal Supremo (Spanien) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Industrias de Deshidratación Agrícola SA

mod

Administración del Estado,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af bl.a. Rådets forordning (EF) nr. 603/95 af 21. februar 1995 om den fælles markedsordning for tørret foder (EFT L 63, s. 1) og af Kommissionens forordning (EF) nr. 785/95 af 6. april 1995 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 603/95 (EFT L 79, s. 5),

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af dommerne P. Jann (refererende dommer), som fungerende formand for Femte Afdeling, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, A. La Pergola og S. von Bahr,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Industrias de Deshidratación Agrícola SA ved abogado J.-A. Leciñena Martínez

— Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fælleskaber ved S. Pardo Quintillán, som befuldmægtiget,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. september 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 6. februar 2002, indgået til Domstolen den 29. marts 2002, har Tribunal Supremo forelagt en række præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af bl.a. Rådets forordning (EF) nr. 603/95 af 21. februar 1995 om den fælles markedsordning for tørret foder (EFT L 63, s. 1, herefter »grundforordningen«) og Kommissionens forordning (EF) nr. 785/95 af 6. april 1995 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 603/95 (EFT L 79, s. 5, herefter »gennemførelsesforordningen«). Spørgsmålene er blevet rejst i forbindelse med en af en forarbejdningsvirksomhed anlagt sag til prøvelse af et kongeligt dekret vedrørende tørret foder.

Relevante retsforskrifter

Fællesskabsretlige bestemmelser

2 Den fælles markedsordning for tørret foder blev indført ved grundforordningen. Forordningens artikel 1 indfører en fast støtteordning for visse produkter fremkommet ved forarbejdning af tørret foder, dvs. følgende produkter:

— mel og pellets af lucerne, kunstigt tørret ved varme

— mel og pellets af lucerne, tørret på anden måde, formalet

— lucerne, esparsette, kløver, lupin, vikke og lignende foderprodukter, kunstigt tørret ved varme, bortset fra hø og foderkål samt produkter, der indeholder hø

— lucerne, esparsette, kløver, lupin, vikke, stenkløver, sædfladbælg og serradel, tørret på anden måde, formalet

— proteinkoncentrater, fremstillet af saft af lucerne og græs

— tørrede produkter udelukkende fremstillet af restprodukter i fast form og saft fremkommet ved fremstillingen af de i første led nævnte koncentrater.

3 De mængder, for hvilke der tildeles støtte, er begrænsede med henblik på at indskrænke produktionen af tørret foder i Fællesskabet. I den forbindelse er der fastsat maksimale garantimængder, dels en mængde for kunsttørret foder, og dels en mængde for soltørret foder, som er fordelt mellem medlemsstaterne. Såfremt de nævnte mængder overskrides, nedsættes støtten til tørret foder i medlemsstaterne.

4 Grundforordningens artikel 8 fastsætter et vist antal betingelser, som skal opfyldes, for at der kan kræves støtte i henhold til samme forordnings artikel 1. Nævnte artikel fastsætter i særdeleshed det maksimale vandindhold og det minimale råproteinindhold, samt indeholder krav om, at det tørrede foder skal være af sund og sædvanlig handelskvalitet.

5 Ved gennemførelsesforordningen fastsatte Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber gennemførelsesbestemmelser til grundforordningen.

Nationale bestemmelser

6 I Spanien fastsætter kongeligt dekret nr. 283/1999 af 22. februar 1999 (BOE af 23.2.1999, s. 7463) de nationale bestemmelser vedrørende støtteordningen for tørret foder (herefter »det kongelige dekret«). Artikel 5 i dette kongelige dekret omhandler forarbejdningsvirksomhedernes forpligtelser. Nævnte artikels stk. 3 lyder således:

»Foder til kunsttørring skal leveres til forarbejdningsvirksomheden snittet og ikke pakket i baller, det skal have et vandindhold på mindst 30%, det må højst opbevares 24 timer i forarbejdningsvirksomheden, før kunsttørringen foretages, og det skal være dyrket på jorder, der ikke ligger længere væk end 100 km fra forarbejdningsvirksomheden, idet sidstnævnte krav dog kan fraviges, hvis en særlig transportform berettiger hertil. Der kan desuden kun tildeles støtte til foderpartier, der ved leveringen til forarbejdningsvirksomheden har et gennemsnitligt vandindhold på mindst 35% ved målinger foretaget ikke hyppigere end hver tiende dag.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

7 Ved stævning indleveret til Tribunal Supremo den 31. marts 1999 anlagde selskabet Industrias de Deshidratación Agrícola SA sag med påstand om ophævelse af artikel 5, stk. 3, i det kongelige dekret.

8 Selskabet gjorde gældende, at vedtagelsen af denne bestemmelse overskrider de beføjelser, der er tillagt medlemsstaterne i forbindelse med den pågældende markedsordning.

9 Da Tribunal Supremo var i tvivl om omfanget af disse beføjelser, besluttede retten ved kendelse af 6. februar 2002 at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det foreneligt med artikel 249, stk. 2, EF, artikel 10 EF, artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF, forordning [nr. 603/95] samt forordning [nr. 785/95], at nationale bestemmelser betinger tildeling af støtte til tørring af frisk foder af, at foderet leveres til kunsttørring i forarbejdningsvirksomhederne snittet og ikke pakket i baller?

2) Er det foreneligt med artikel 249, stk. 2, EF, artikel 10 EF, artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF, forordning [nr. 603/95] samt forordning [nr. 785/95], at nationale bestemmelser betinger tildeling af støtte til tørring af frisk foder af, at foderet ved leveringen til forarbejdningsvirksomheden har et vandindhold på over 30%, og at det gennemsnitlige vandindhold ved leveringen til forarbejdningsvirksomheden er på mindst 35% ved målinger foretaget ikke hyppigere end hver tiende dag?

3) Er det foreneligt med artikel 249, stk. 2, EF, artikel 10 EF, artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF, forordning [nr. 603/95] samt forordning [nr. 785/95], at nationale bestemmelser betinger tildeling af støtte til tørring af frisk foder af, at foderet, regnet fra leveringstidspunktet, højst opbevares i forarbejdningsvirksomheden 24 timer, inden kunsttørringen foretages?

4) Er det foreneligt med artikel 249, stk. 2, EF, artikel 10 EF, artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF, forordning [nr. 603/95] samt forordning [nr. 785/95], at nationale bestemmelser betinger tildeling af støtte til tørring af frisk foder af, at foderet er dyrket på jorder, der er beliggende højst 100 km fra forarbejdningsvirksomheden, idet dette krav dog kan fraviges, hvis en særlig transportform berettiger hertil?«

De præjudicielle spørgsmål

10 Den nationale ret ønsker med sine spørgsmål, som behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om grundforordningen og gennemførelsesforordningen skal fortolkes således, at forordningerne er til hinder for nationale bestemmelser, som stiller særlige krav til frisk foder, der skal forarbejdes, vedrørende leveringsmåde, vandindhold, forarbejdningsfrist og dyrkning inden for en bestemt radius.

Indlæg til Domstolen

11 Sagsøgeren i hovedsagen har foreslået at besvare spørgsmålene således, at fællesskabsretten er til hinder for de pågældende nationale bestemmelser. Ifølge selskabet overskrider artikel 5, stk. 3, i det kongelige dekret den spanske stats beføjelser, som er begrænsede til kontrol med anvendelsen af støtten til tørring af foder og til forvaltning af støtteudbetalingen som led i den pågældende markedsordning.

12 Grundforordningen fastsætter således de forskellige betingelser, som forarbejdningsvirksomhederne og disses produktion skal opfylde for at være omfattet af støtteordningen. Grundforordningen indeholder imidlertid ingen bestemmelser om, hvorledes det foder, der skal tørres, skal høstes, eller om en bestemt høstemåde frem for en eller flere andre måder, ingen bestemmelser om, hvor lang tid råvaren maksimalt må opbevares i forarbejdningsvirksomheden forud for tørringen, og da slet ingen bestemmelser om begrænsning af den afstand, der højst må være mellem de råvareproducerende bedrifter og forarbejdningsvirksomheden. For så vidt som fællesskabsforskrifterne er udtømmende, har medlemsstaterne ikke kompetence til at indføre sådanne supplerende betingelser.

13 Den spanske regering og Kommissionen er af den modsatte opfattelse.

14 Den spanske regering og Kommissionen har gjort gældende, at medlemsstaterne på områder, som er omfattet af en fælles markedsordning, i princippet kun råder over en residual lovgivningskompetence, men at medlemsstaterne fortsat kan regulere de tilfælde, som ikke er reguleret ved fællesskabsretten.

15 I det foreliggende tilfælde indeholder hverken grundforordningen eller gennemførelsesforordningen i disses nuværende udformning en definition af begrebet frisk foder, altså af råvaren. Kun det færdige produkt, dvs. det tørrede foder, der i henhold til grundforordningens artikel 1 er genstand for tildeling af støtte, er udtømmende beskrevet i gennemførelsesforordningen.

16 Under disse omstændigheder råder medlemsstaterne over en residualkompetence med henblik på at fastlægge indholdet af begrebet frisk foder, på betingelse af, at de til dette formål vedtagne foranstaltninger ikke strider mod fællesskabsretten og ikke er til hinder for, at markedsordningen kan fungere hensigtsmæssigt.

17 Kommissionen har vedrørende dette sidste punkt bemærket, at der i Spanien har udviklet sig en praksis, hvorefter betingelserne vedrørende vandindhold i frisk foder til tørring ikke længere opfyldes, hvilket på én gang medfører en nedgang i kunsttørringen, som begrunder den høje støtte til denne type produkter, og en stigning i produktionen af tørret foder med risiko for, at de maksimale garantimængder overskrides, og at producenterne i de øvrige medlemsstater, som bliver ramt af den generelle nedsættelse af garantimængderne, i sidste ende bliver straffet. Den spanske regering kan således foretage en kontrol i denne henseende ved indførelsen af særlige lovgivningsforanstaltninger.

18 Den spanske regering har gjort gældende, at de pågældende bestemmelser er indført med det væsentlige formål at bekæmpe misbrug og svig, samt for at sikre varens kvalitet som foreskrevet i grundforordningens artikel 8.

Domstolens besvarelse

19 Det bemærkes, at medlemsstaterne ifølge Domstolens faste praksis inden for de områder, der er dækket af en fælles markedsordning, i princippet ikke længere kan gribe ind ved ensidigt vedtagne nationale bestemmelser (Domstolens dom af 29.6.1978, sag 154/77, Dechmann, Sml. s. 1573, præmis 16). Deres lovgivningskompetence kan alene betragtes som residual og begrænset til forhold, der ikke er omfattet af fællesskabsbestemmelserne, samt til forhold, der i henhold til en udtrykkelig fællesskabsbestemmelse er undergivet deres kompetence (Domstolens dom af 18.9.1986, sag 48/85, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 2549, præmis 12).

20 Det bemærkes i øvrigt, at når der er udstedt en forordning om oprettelse af en fælles markedsordning for en given sektor, er medlemsstaterne forpligtet til ikke at gøre undtagelser fra ordningen eller tilsidesætte den. Ordninger, der opstiller

hindringer for, at en fælles markedsordning kan fungere efter hensigten, strider også mod denne markedsordning, selv om det pågældende spørgsmål ikke er udtømmende reguleret ved denne (dom af 8.1.2002, sag C-507/99, Denkavit, Sml. I, s. 169, præmis 32, og af 18.4.2002, sag C-332/00, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3609, præmis 29).

21 I det foreliggende tilfælde vedrører den fælles markedsordning for tørret foder, således som det fremgår af grundforordningens artikel 1, et vist antal produkter fremkommet ved forarbejdning af frisk foder. Som generaladvokaten har påpeget i punkt 33 og 34 i forslaget til afgørelse, er frisk foder ikke i sig selv omfattet af den fælles markedsordning.

22 Følgelig omhandler hverken grundforordningen eller gennemførelsesforordningen de betingelser, som det friske foder til tørring skal opfylde, således som disse er fastsat i artikel 5, stk. 3, i det kongelige dekret. Ligeledes vedrører grundforordningens artikel 8, som opregner de kvalitetsmæssige minimumskriterier, der skal overholdes, udtrykkeligt tørret foder og ikke frisk foder.

23 Medlemsstaterne kan således i princippet fastsætte særlige betingelser vedrørende sidstnævnte produkt. En eventuel forskelsbehandling som følge heraf går, som påpeget af generaladvokaten i punkt 42 i forslaget til afgørelse, ikke ud over det, der nødvendigvis følger af denne situation. Artikel 249, stk. 2, EF og artikel 34, stk. 2, EF berøres således ikke.

24 Hvad angår spørgsmålet, om betingelserne ifølge de nationale bestemmelser er af en sådan karakter, at de hindrer den pågældende markedsordning i at fungere hensigtsmæssigt, har den spanske regering og Kommissionen uden at blive

modsagt fremhævet, at bestemmelsernes formål var at bekæmpe misbrug og svig samt at sikre kvaliteten af råvaren til de produkter, der modtager støtte.

25 Under disse omstændigheder og af de grunde, der er anført af generaladvokaten i punkt 37-41 i forslaget til afgørelse, er de kriterier, der opstilles af de pågældende nationale bestemmelser, ikke til hinder for, at den pågældende markedsordning kan fungere efter hensigten.

26 De forelagte spørgsmål skal således besvares med, at grundforordningen og gennemførelsesforordningen skal fortolkes således, at forordningerne ikke er til hinder for nationale bestemmelser, som stiller særlige krav til frisk foder, der skal forarbejdes, vedrørende leveringsmåde, vandindhold, forarbejdningsfrist og dyrkning inden for en bestemt radius.

Sagens omkostninger

27 De udgifter, der er afholdt af den spanske regering og 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 (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal Supremo ved kendelse af 6. februar 2002, for ret:

Rådets forordning (EF) nr. 603/95 af 21. februar 1995 om den fælles markedsordning for tørret foder og Kommissionens forordning (EF) nr. 785/95 af 6. april 1995 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 603/95 skal fortolkes således, at forordningerne ikke er til hinder for nationale bestemmelser, som stiller særlige krav til frisk foder, der skal forarbejdes, vedrørende leveringsmåde, vandindhold, forarbejdningsfrist og dyrkning inden for en bestemt radius.

Jann Timmermans Rosas

La Pergola von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. marts 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident