DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 25 mars 2004 *

I mål C-118/02,

angående en begäran enligt artikel 234 EG från Tribunal Supremo (Spanien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga ärendet mellan

Industrias de Deshidratación Agrícola SA

och

Administración del Estado,

angående tolkningen av, bland annat, rådets förordning (EG) nr 603/95 av den 21 februari 1995 om den gemensamma marknaden för torkat foder (EGT L 63, s. 1) och kommissionens förordning (EG) nr 785/95 av den 6 april 1995 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 603/95 (EGT L 79, s. 5),

* Rättegångsspråk: spanska.

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av P. Jann (referent), tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna C.W.A. Timmermans, A. Rosas, A. La Pergola och S. von Bahr,

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

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Industrias de Deshidratación Agrícola SA, genom J.-A. Leciñena Martinez, abogado,

— Konungariket Spanien, genom N. Díaz Abad, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom S. Pardo Quintillán, i egenskap av ombud,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 10 september 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Tribunal Supremo har, genom beslut av den 6 februari 2002 som inkom till domstolens kansli den 29 mars samma år, ställt ett flertal frågor om tolkningen av, bland annat, rådets förordning (EG) nr 603/95 av den 21 februari 1995 om den gemensamma marknaden för torkat foder (EGT L 63, s. 1) (nedan kallad grundförordningen) och kommissionens förordning (EG) nr 785/95 av den 6 april 1995 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 603/95 (EGT L 79, s. 5) (nedan kallad tillämpningsförordningen). Frågorna har uppkommit i ett mål, i vilket ett förädlingsföretag har väckt talan mot ett kungligt dekret inom området för dehydratiserat foder.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapslagstiftningen

2 Den gemensamma organisationen av marknaden för torkat foder infördes genom grundförordningen. Genom artikel 1 i förordningen införs ett system med fast stöd för vissa produkter som framställs genom förädling av torkat foder, nämligen följande:

— Mjöl och pelletar av hetluftstorkad lusern.

— Mjöl och pelletar av lusern som torkats på annat sätt och malts.

— Lusern, esparsett, klöver, lupiner, vicker och liknande foderprodukter som hetluftstorkats, dock inte hö och foderkål samt produkter som innehåller hö.

— Lusern, esparsett, klöver, lupiner, vicker, honungsklöver, vial och serradelle som torkats på annat sätt och malts.

— Proteinkoncentrat framställda av saft från lusern och gräs.

— Dehydratiserade produkter som framställts av återstoder i fast form och saft från tillverkningen av koncentrat som avses i första strecksatsen.

3 De kvantiteter för vilka stöd kan beviljas har begränsats i syfte att begränsa framställningen av torkat foder inom gemenskapen. Därför har maximala garanterade kvantiteter fastställts: en för foder som hetluftstorkats på artificiell väg och en för soltorkat foder, och dessa har fördelats mellan medlemsstaterna. Om kvantiteterna överskrids minskas stödet för torkat foder i medlemsstaterna.

4 I artikel 8 i grundförordningen fastställs ett antal villkor som måste uppfyllas för att bidrag skall beviljas i enlighet med artikel 1 i samma förordning. I förstnämnda artikel föreskrivs i synnerhet en maximal vattenhalt och ett minimalt råproteininnehåll, liksom krav på att det torkade fodret skall vara av god och handelsmässig kvalitet.

5 I tillämpningsförordningen har Europeiska gemenskapernas kommission fastställt tillämpningsföreskrifter för grundförordningen.

Den nationella lagstiftningen

6 I Spanien har nationella bestämmelser om stödsystemet inom sektorn för torkat foder antagits genom kungligt dekret nr 283/1999 av den 22 februari 1999 (BOE nr 46/1999 av den 23 februari 1999, s. 7463) (nedan kallat det kungliga dekretet). Artikel 5 i dekretet handlar om förädlingsföretagens skyldigheter. I artikel 5.3 föreskrivs följande:

"Foder som är avsett att dehydratiseras skall utgöras av foder som levereras till förädlingsanläggningen i malet och oförpackat skick, med en vattenhalt som uppgår till mer än 30 procent, som förvaras under mindre än 24 timmar från den tidpunkt då det levereras till förädlingsanläggningen till dess att det processas och som kommer från jordlotter som befinner sig högst 100 kilometer från respektive förädlingsanläggning, med förbehåll för att nämnda avstånd får vara längre om det finns en adekvat garanti för att fodret levereras med hjälp av specialiserade transportmedel. På samma sätt föreligger endast rätt till stöd för sådana partier vars genomsnittliga vattenhalt, vid leveransen till förädlingsanläggningen, uppgår till minst 35 procent, vilken skall mätas upp högst var tionde dag."

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

7 Bolaget Industrias de Deshidratación Agrícola SA väckte den 31 mars 1999 talan vid Tribunal Supremo om ogiltigförklaring av artikel 5.3 i det kungliga dekretet.

8 Det har gjort gällande att man genom att anta denna bestämmelse har överskridit de befogenheter medlemsstaterna har beträffande den gemensamma organisationen av marknaden i fråga.

9 På grund av sin tvekan avseende omfattningen av denna behörighet beslutade Tribunal Supremo den 6 februari 2002 att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Är en nationell bestämmelse enligt vilken det — för att stöd skall kunna beviljas till torkning av grönfoder eller färskt foder — förutsätts att fodret som skall torkas levereras till förädlingsföretagen i malet och oförpackat skick förenlig med artikel 249 andra stycket EG, artikel 10 EG, artikel 34.2 andra stycket EG, förordning [nr 603/95] och förordning [nr 785/95]?

2) Är en nationell bestämmelse enligt vilken det — för att stöd skall kunna beviljas till torkning av grönfoder eller färskt foder — förutsätts att fodret levereras till förädlingsanläggningen med en vattenhalt som överstiger 30 procent och en genomsnittlig vattenhalt som uppgår till minst 35 procent, vilken skall mätas upp högst var tionde dag, förenlig med artikel 249 andra stycket EG, artikel 10 EG, artikel 34.2 andra stycket EG, förordning [nr 603/95] och förordning [nr 785/95]?

3) Är en nationell bestämmelse enligt vilken det — för att stöd skall kunna beviljas till torkning av grönfoder eller färskt foder — förutsätts att fodret förvaras under mindre än 24 timmar från den tidpunkt då det levereras till förädlingsanläggningen till dess att det processas förenlig med artikel 249 andra stycket EG, artikel 10 EG, artikel 34.2 andra stycket EG, förordning [nr 603/95] och förordning [nr 785/95]?

4) Är en nationell bestämmelse enligt vilken det — för att stöd skall kunna beviljas till torkning av grönfoder eller färskt foder — förutsätts att fodret kommer från jordlotter som befinner sig högst 100 kilometer från respektive förädlingsanläggning, med förbehåll för att nämnda avstånd får vara längre om det finns en särskild transportgaranti som är relevant, förenlig med artikel 249 andra stycket EG, artikel 10 EG och artikel 34.2 andra stycket EG, förordning nr 603/95 och förordning nr 785/95?"

Prövning av tolkningsfrågorna

10 Den hänskjutande domstolen vill med sina frågor, vilka skall behandlas gemensamt, huvudsakligen få klarhet i huruvida grundförordningen och tillämpningsförordningen skall tolkas så att de utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken särskilda villkor uppställs för det grönfoder eller det färska foder som skall förädlas, vilka rör leveranssätt, vattenhalt, tidsfrist för förädlingen och krav på att fodret skall ha odlats inom ett bestämt område.

Yttranden som har inkommit till domstolen

11 Sökanden i målet vid den nationella domstolen anser att svaret skall vara att gemenskapsrätten utgör hinder för den nationella lagstiftningen i fråga. Enligt sökanden innebär artikel 5.3 i det kungliga dekretet ett överskridande av Spanska statens behörighet, eftersom denna behörighet endast omfattar kontrollen av hur det stöd som beviljas till dehydratisering av foder används och administrationen av betalningarna inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden i fråga.

12 I grundförordningen anges nämligen de olika villkor som förädlingsföretagen, och produktionen vid dessa, måste uppfylla för att omfattas av stödsystemet. Bland dessa villkor finns emellertid inga bestämmelser om tillvägagångssättet vid skörden av de foderväxter som är avsedda att dehydratiseras, om att ett visst skördesätt skall föredras framför andra, och inte heller ges bestämmelser om en maximal lagringstid av råvaran i förädlingsanläggningen före dehydratiseringen och, än mindre, bestämmelser om ett maximalt avstånd mellan produktionsanläggningarna för råvaran och förädlingsanläggningen. Eftersom det system som inrättas genom gemenskapsbestämmelserna är uttömmande, saknar medlemsstaterna behörighet att införa sådana ytterligare villkor.

13 Den spanska regeringen och kommissionen är av motsatt uppfattning.

14 De har gjort gällande att medlemsstaterna i princip endast har en restkompetens avseende lagstiftning inom det område som täcks av den gemensamma organisationen av marknaden, men att de alltjämt är fria att lagstifta om sådana situationer som inte regleras i gemenskapsrätten.

15 I förevarande fall saknas en definition av begreppen grönfoder och färskt foder, och således av råvaran, i såväl grundförordningen som tillämpningsförordningen i deras nuvarande utformning. Endast slutprodukten, det vill säga det torkade fodret, vilket i enlighet med artikel 1 i grundförordningen är föremål för stödet, ges en fullständig beskrivning i tillämpningsförordningen.

16 Under dessa omständigheter besitter medlemsstaterna en restkompetens när det gäller att ge en innebörd åt begreppet färskt foder, under förutsättning att de åtgärder som vidtas i detta syfte inte strider mot gemenskapsrätten och inte utgör hinder för en väl fungerande gemensam organisation av marknaden.

17 Vad gäller den sistnämnda anmärkningen har kommissionen påpekat att metoder som leder till en minskning av vattenhalten i grönfoder och färskt foder som skall dehydratiseras har utvecklats i Spanien och medfört såväl ett minskat behov av artificiell torkning, vilket är motivet till den höga nivån på det stöd som ges avseende dessa typer av produkter, som en ökad produktion av dehydratiserat foder, med risk för att de maximala garanterade kvantiteterna överskrids och, i slutändan, att producenter i andra medlemsstater drabbas genom den allmänna minskningen av de maximala kvantiteterna. Den spanska regeringen kan således utöva kontroll i detta avseende genom särskilda lagstiftningsåtgärder.

18 Den spanska regeringen har hävdat att bestämmelserna i fråga huvudsakligen tillkom i syfte att bekämpa missbruk och bedrägeri, liksom för att i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 8 i grundförordningen garantera varornas kvalitet.

Domstolens svar

19 Inom de områden som regleras av en marknadsorganisation kan medlemsstaterna, enligt domstolens rättspraxis, i princip inte längre ingripa genom ensidigt antagna nationella bestämmelser (dom av den 29 juni 1978 i mål 154/77, Dechmann, REG 1978, s. 1573, punkt 16). Deras lagstiftningskompetens kan bara vara en restkompetens och är begränsad till situationer som inte regleras genom en gemenskapsbestämmelse och till fall, i vilka gemenskapsrätten tillskriver dem en uttrycklig kompetens (dom av den 18 september 1986 i mål 48/85, kommissionen mot Tyskland, REG 1986, s. 2549, punkt 12).

20 Det skall dessutom påpekas att när det finns en förordning om gemensam organisation av marknaden inom ett visst område är medlemsstaterna skyldiga att avhålla sig från alla åtgärder som skulle kunna avvika från förordningen eller

äventyra den. Även regleringar som hindrar att den gemensamma organisationen av marknaden fungerar på ett tillfredsställande sätt är oförenliga med en sådan organisation, även om området i fråga inte regleras uttömmande av den gemensamma organisationen av marknaden (dom av den 8 januari 2002 i mål C-507/99, Denkavit, REG 2002, s. I-169, punkt 32, och av den 18 april 2002 i mål C-332/00, Belgien mot kommissionen, REG 2002, s. I-3609, punkt 29).

21 I förevarande fall berör den gemensamma organisationen av marknaden inom sektorn för torkat foder, i enlighet med artikel 1 i grundförordningen, ett visst antal produkter som framställs genom förädling av grönfoder eller färskt foder. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 33 och 34 i förslaget till avgörande, omfattas inte färskt foder som sådant av denna gemensamma organisation av marknaden.

22 Följaktligen anges varken i grundförordningen eller i tillämpningsförordningen vilka villkor färskt foder som är avsett att dehydratiseras måste uppfylla, såsom föreskrivs i artikel 5.3 i det kungliga dekretet. Likaså hänvisas det uttryckligen i artikel 8 i grundförordningen, i vilken de minimala kvalitetskriterierna uppräknas, till torkat foder och inte till färskt sådant.

23 Medlemsstaterna är således i princip fria att föreskriva särskilda villkor avseende sistnämnda produkt. Den särbehandling som eventuellt kan bli följden härav går inte utöver vad som nödvändigtvis följer av situationen, såsom generaladvokaten har understrukit i punkt 42 i förslaget till avgörande. Artiklarna 249 andra stycket EG, 10 EG och 34.2 andra stycket EG berörs således inte.

24 Vad gäller frågan huruvida de villkor som föreskrivs i den nationella lagstiftningen kan utgöra hinder för en väl fungerande gemensam organisation av marknaden i fråga, har kommissionen och den spanska regeringen, utan att bli

motsagda, understrukit att det huvudsakliga syftet med bestämmelserna var att bekämpa missbruk och bedrägeri, liksom att säkerställa att råvaran till de stödberättigande produkterna var av viss kvalitet.

25 Under dessa omständigheter, och av de skäl som generaladvokaten har angivit i punkterna 37–41 i förslaget till avgörande, utgör inte de kriterier som fastställts i den nationella lagstiftningen i fråga hinder för en väl fungerande gemensam organisation av den berörda marknaden.

26 Svaret på de frågor som ställts skall följaktligen vara att grundförordningen och tillämpningsförordningen skall tolkas så att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken särskilda villkor uppställs för det grönfoder eller det färska foder som skall förädlas, vilka rör leveranssätt, vattenhalt, tidsfrist för förädlingen och krav på att fodret skall ha odlats inom ett bestämt område.

Rättegångskostnader

27 De kostnader som har förorsakats den spanska regeringen och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden 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 (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 6 februari 2002 har ställts av Tribunal Supremo — följande dom:

Rådets förordning (EG) nr 603/95 av den 21 februari 1995 om den gemensamma marknaden för torkat foder och kommissionens förordning (EG) nr 785/95 av den 6 april 1995 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 603/95 skall tolkas så att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken särskilda villkor uppställs för det grönfoder eller det färska foder som skall förädlas, vilka rör leveranssätt, vattenhalt, tidsfrist för förädlingen och krav på att fodret skall ha odlats inom ett bestämt område.

Jann Timmermans Rosas

La Pergola von Bahr

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 mars 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitiesekreterare Ordförande