DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 28 januari 1999 *

I mål C-181/96,

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

Georg Wilkens

och

Landwirtschaftskammer Hannover,

i närvaro av: **Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht,**

angående tolkningen och giltigheten av artikel 3a.1 andra stycket i rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 13) i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1639/91 av den 13 juni 1991 (EGT L 150, s. 35),

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

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

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

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Georg Wilkens, genom advokaten Frank Schulze, Münster,

— Europeiska unionens råd, genom Jan-Peter Hix, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Klaus-Dieter Borchardt, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 18 juni 1998 av: Georg Wilkens, företrädd av advokaten Mechtild Düsing, Münster, rådet, företrätt av Jan-Peter Hix, och kommissionen, företrädd av Klaus-Dieter Borchardt,

och efter att den 24 september 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Bundesverwaltungsgericht har genom beslut av den 21 mars 1996, som inkom till domstolen den 29 mars samma år, med stöd av artikel 177 i EG-fördraget ställt två frågor om tolkningen och om giltigheten av artikel 3a.1 andra stycket i rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 13) i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1639/91 av den 13 juni 1991 (EGT L 150, s. 35, nedan kallad förordning nr 857/84).

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan mjölkproducenten Georg Wilkens (nedan kallad Wilkens) och Landwirtschaftskammer Hannover (nedan kallad lantbruksnämnden i Hannover) angående ett upphävande, med retroaktiv effekt, av ett beslut om preliminär tilldelning av en särskild referenskvantitet till följd av att det omställningsbidrag som sökanden i målet vid den nationella domstolen åtnjöt enligt 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 har återkallats (EGT L 131, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 8, s. 215).

3 Med hänsyn till en situation som kännetecknades av ett produktionsöverskott inom mjölk- och mjölkproduktsektorn, vilken reglerades genom 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), antog rådet den 17 maj 1977 förordning nr 1078/77 i syfte att förmå lantbrukarna att upphöra med mjölkproduktion.

4 Med stöd av denna förordning kunde varje lantbrukare som för en period om fem år åtog sig att inte saluföra mjölk eller mjölkprodukter eller som för en period om fyra år åtog sig att ställa om sin mjölkkobesättning till köttproduktion erhålla ett bidrag för avstående från saluförande eller omställning. Producentens skriftliga åtagande avsåg skyldigheten att inte saluföra mjölk eller mjölkprodukter samt andra ytterligare skyldigheter som följde av bestämmelserna om avstående från saluförande.

5 För att garantera en så enhetlig tillämpning som möjligt av dessa bestämmelser antog kommissionen förordning (EEG) nr 1307/77 av den 15 juni 1977 om tillämpningsföreskrifter för bestämmelserna om avstående från saluförande av mjölk och mjölkprodukter och för omställning av mjölkkobesättningar (EGT L 150, s. 24).

6 På grund av den ihållande obalansen mellan utbud och efterfrågan på mjölkmarknaden infördes ett system med uttag av tilläggsavgifter genom rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984, som ändrade förordning nr 804/68, (EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95) och genom förordning nr 857/84. Enligt artikel 5c i förordning nr 804/68 skall en tilläggsavgift betalas för de mjölkkvantiteter som överstiger en referenskvantitet som fastställs antingen på grundval av den mjölk eller de mjölkekvivalenter som en producent har levererat eller på grundval av samma kvantitet som en uppköpare har köpt in under ett referensår. I Tyskland är det producenten som är avgiftsskyldig.

7 De producenter, som med tillämpning av förordning nr 1078/77 hade åtagit sig att avstå från saluförande eller att ställa om sin djurbesättning under referensåret, kunde

inte erhålla någon referenskvantitet inom ramen för systemet med tilläggsavgifter enligt den ursprungliga avfattningen på grund av att de inte hade producerat någon mjölk under detta referensår.

8 Till följd av domarna av den 28 april 1988 i mål 120/86, Mulder (REG 1988, s. 2321), och mål 170/86, von Deetzen (REG 1988, s. 2355) infördes genom rådets förordning (EEG) nr 764/89 av den 20 mars 1989, som ändrade förordning nr 857/84 (EGT L 84, s. 2), en ny artikel 3a i förordning nr 857/84 i vilken föreskrevs att en särskild referenskvantitet på särskilda villkor skulle beviljas denna kategori av producenter.

9 Till följd av domarna av den 11 december 1990 i mål C-189/89, Spagl (REG 1990, s. I-4539) och mål C-217/89, Pastätter (REG 1990, s. I-4585) ändrades artikel 3a.2 i förordning nr 857/84 genom förordning nr 1639/91. I artikel 3a.1 andra stycket i förordning nr 857/84 föreskrivs sålunda följande:

"Producenter:

— vars period för avstående från saluförande eller omställning inom ramen för fullgörandet av åtagandet enligt förordning (EEG) nr 1078/77 löpte ut år 1983,

...

skall preliminärt, efter ansökan som skall inges inom en frist på tre månader från den 1 juli 1991, tilldelas en särskild referenskvantitet på de villkor som anges i punkterna a, b och d."

10 Genom beslut av den 30 juni 1981 beviljade lantbruksnämnden i Hannover sökanden i målet vid den nationella domstolen ett bidrag för omställning av dennes mjölkkobesättning till köttdjursuppfödning.

11 Efter kontroller och efter det att oegentligheter hade konstaterats vid slakten av mjölkkorna återkallade Bezirksregierung Hannover (länsstyrelsen i Hannover) år 1983 beslutet att tilldela Wilkens omställningsbidraget och begärde samtidigt att den första delen av detta bidrag skulle återbetalas jämte ränta.

12 Den talan som sökanden vid den nationella domstolen väckte mot detta beslut ogillades genom dom av den 11 september 1985 av Verwaltungsgericht Hannover. Även överklagandet av denna dom ogillades genom dom av den 26 april 1990 av Oberverwaltungsgericht Lüneburg. De båda avgörandena har vunnit laga kraft.

13 I juni 1989 begärde sökanden i målet vid den nationella domstolen att han skulle tilldelas en preliminär särskild referenskvantitet för att kunna återuppta mjölkproduktionen. Lantbruksnämnden i Hannover intygade att de rättsliga villkoren var uppfyllda för beviljande av en särskild referenskvantitet, men förbehöll sig rätten att återta sitt intyg för det fall att förfarandet som vid denna tidpunkt var anhängigt vid Oberverwaltungsgericht Lüneburg ledde till en nedsättning av bidraget eller den mjölkkvantitet som utgjorde underlag för beräkningen av detta bidrag.

14 Efter Oberverwaltungsgericht Lüneburgs dom av den 26 april 1990 i vilken beslutet om återkallelse av omställningsbidraget bekräftades, återtog lantbruksnämnden i Hannover således, genom beslut av den 13 juli 1992, nämnda intyg. Vid detta förhållande kunde Wilkens inte beviljas någon särskild referenskvantitet.

15 Den talan som denne väckte mot beslutet om återtagande ogillades av Verwaltungsgericht Hannover. Samma sak gällde överklagandet till Oberverwaltungsgericht Lüneburg.

16 Sökanden vid den nationella domstolen ansökte därför om revision av denna dom hos Bundesverwaltungsgericht.

17 Bundesverwaltungsgericht som är tveksam till tolkningen av artikel 3a.1 andra stycket i förordning nr 857/84, särskilt vad gäller formuleringen "inom ramen för fullgörandet av åtagandet enligt förordning (EEG) nr 1078/77" samt beträffande giltigheten av denna bestämmelse, på grund av att återkallandet av bidraget och vägran att bevilja en särskild referenskvantitet riskerar att utgöra en dubbel sanktion, har förklarat målet vilande och ställt följande två frågor till domstolen:

"1) Utesluter artikel 3 a.1 första stycket i förordning (EEG) nr 857/84 i dess lydelse enligt förordning (EEG) nr 1639/91 att en preliminär, särskild referenskvantitet tilldelas en producent, vars bidrag för avstående från saluförande eller omställning har återkrävts på grund av att denne åsidosatt nämnda åtagande?

2) Om ja, är denna föreskrift förenlig med de gemenskapsrättsliga principerna om skydd för berättigade förväntningar och proportionalitet?"

18 Genom dessa båda frågor, vilka bör undersökas i ett sammanhang, vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i om artikel 3a.1 andra stycket i förordning nr 857/84 skall tolkas på så sätt att en mjölkproducent, vars rätt till bidrag för

avstående från saluförande eller omställning enligt förordning nr 1078/77 har återkallats, på grund av att denne påstås ha åsidosatt sitt åtagande att inte saluföra mjölk eller mjölkprodukter under en period om fem år, kan tilldelas en särskild referenskvantitet och, om svaret är nej, huruvida denna vägran att tilldela denne en särskild referenskvantitet är förenlig med principen om berättigade förväntningar och proportionalitetsprincipen.

19 Inledningsvis skall erinras om domstolens praxis enligt vilken en föreskrift i den sekundära gemenskapsrätten såvitt det är möjligt skall tolkas på så sätt att den överensstämmer med bestämmelserna i fördraget och gemenskapsrättens allmänna principer och när det särskilt gäller artikel 3a i förordning nr 857/84 närmare bestämt med principen om berättigade förväntningar (dom av den 27 januari 1994 i mål C-98/91, Herbrink, REG 1994, s. I-223, punkt 9).

20 Beträffande artikel 3a.1 andra stycket i förordning nr 857/84 går det inte att göra en klar och otvetydig tolkning med utgångspunkt i föreskriftens ordalydelse. Villkoret avseende avslutandet av omställningsperioden "inom ramen för fullgörandet av åtagandet enligt förordning (EEG) nr 1078/77" kan nämligen antingen förstås på så sätt att den berörde producenten skall ha iakttagit de olika skyldigheter som följer av åtagandet enligt bestämmelserna om omställning eller också på så sätt att rätten till en särskild referenskvantitet skall tilldelas producenten endast på grund av att åtagandeperioden har löpt ut.

21 Vad gäller målsättningen med bestämmelserna om bidrag och särskilda referenskvantiteter skall sägas att såväl de bestämmelser som infördes genom förordning nr 1078/77 som bestämmelserna om tilläggsavgift som fastställdes genom förordning nr 857/84 syftar till att minska överskottet på mjölk och mjölkprodukter och återupprätta balansen på marknaden för mjölk genom att förmå lantbrukarna att avstå

från att saluföra mjölk och mjölkprodukter under en bestämd period (beträffande bestämmelserna om bidrag se dom av den 22 september 1988 i mål 199/87, Jensen, REG 1988, s. 5045, punkt 30, och av den 6 juni 1996 i mål C-127/94, Ecroyd, REG 1996, s. I-2731, punkt 47).

22 Artikel 3a i förordning nr 857/84, som infördes genom förordning nr 764/89 på grund av domarna i de ovannämnda målen Mulder och von Deetzen, svarar dock inte mot denna målsättning. Eftersom den tillåter att de producenter som gjort ett åtagande enligt förordning nr 1078/77 återupptar sin produktion inom ramen för bestämmelserna om tilläggsavgift, bidrar denna föreskrift förvisso inte till en minskning av mjölkproduktionen.

23 Avsikten är dock inte att denna producentkategori skall återuppta sin mjölkproduktion i något annat fall än då en utestängning innebär ett åsidosättande av deras berättigade förväntningar om att få fortsätta leveranserna efter det att deras åtagande om att avstå från saluförande eller omställning har löpt ut (se de ovannämnda domarna i målen Mulder och von Deetzen, punkt 26 respektive punkt 15).

24 Av domstolens praxis följer dessutom att det endast är sådana producenter som till följd av det system som infördes genom förordning nr 1078/77 i allmänt intresse har förmåtts att under en begränsad period ställa in sitt saluförande av mjölk och som på grund av detta förhållande inte har genomfört några leveranser under den tid som deras åtagandet gällde, som kan åberopa skydd för sina berättigade förväntningar beträffande sina anspråk på tilldelning av en särskild referenskvantitet med stöd av artikel 3a.1 andra stycket i förordning nr 857/84 (se de ovannämnda domarna i målen Mulder och von Deetzen, punkt 24 respektive punkt 13).

25 Avståendet från saluförande är enligt artikel 3a.1 andra stycket i förordning nr 857/84 sålunda ett väsentligt villkor för att kunna göra anspråk på en särskild referenskvantitet. Avståendet från saluförande utgör även det väsentliga villkoret för

beviljande av omställningsbidrag och det faktiska iakttagandet av åtagandet svarar både mot villkoren och syftet med det system som infördes genom förordning nr 1078/77 (domen i det ovannämnda målet Ecroyd, punkterna 48 och 49).

26 Ett åsidosättande av skyldigheten att avstå från saluförande av mjölk och mjölkprodukter under den period som åtagandet avser medför följaktligen, för det första, förlust av det enligt förordning nr 1078/77 beviljade bidraget (domen i det ovannämnda målet Jensen, punkterna 27 och 30) och utesluter, för det andra, tilldelning av en särskild referenskvantitet med stöd av artikel 3a.1 andra stycket i förordning nr 857/84.

27 Förlusten av bidraget beror emellertid inte alltid endast på ett åsidosättande av skyldigheten att avstå från saluförande under omställningsperioden. Då syftet är att säkerställa en effektiv tillämpning av bidragsbestämmelserna kan återkallandet av ett bidrag inte endast vara orsakat av ett åsidosättande av skyldigheten att inte saluföra mjölk eller mjölkprodukter, utan även av att andra skyldigheter inte har fullgjorts som följer av åtagandet enligt dessa bestämmelser (de ovannämnda domarna i målen Jensen, punkt 30, och Ecroyd, punkt 50).

28 Ett åsidosättande av en eller flera av dessa andra skyldigheter som är knutna till systemet med avstående från saluförande eller omställning, vilket medför förlust av bidraget kan dock inte påverka den rätt till tilldelning av en särskild referenskvantitet som en producent har i kraft av artikel 3a.1 andra stycket i förordning nr 857/84.

29 Om så vore fallet skulle en mjölkproducent nämligen vara berövad möjligheten att tilldelas en särskild referenskvantitet även när han verkligen har avbrutit saluförandet av mjölk och mjölkprodukter och därmed i allmänt intresse bidragit till att uppnå målet med bidragssystemet, nämligen att minska överskottet.

30 En sådan utestängning på grund av förlusten av rätten till bidrag till följd av ett åsidosättande av en eller flera av dessa skyldigheter skulle vara oförenlig med syftet med föreskriften i artikel 3a i förordning nr 857/84. Det enda syftet med denna föreskrift är nämligen att göra det möjligt för en producent att återuppta sina leveranser sedan han faktiskt har avbrutit sin produktion i enlighet med systemet med avstående från saluförande eller omställning och därför har rätt att förvänta sig att få återuppta leveranserna.

31 När målet för de genom förordning nr 1078/77 införda bestämmelserna har uppnåtts bibehåller en producent följaktligen rätten till en referenskvantitet, även om en eller flera andra skyldigheter som är knutna till systemet med avstående från saluförande eller omställning har åsidosatts och därför medför förlust av bidraget.

32 Vad gäller den skyldighet eller de skyldigheter som sökanden i målet vid den nationella domstolen har åsidosatt i det förevarande fallet har rådet och kommissionen påpekat att det föreligger en saklig motsättning mellan, å ena sidan, domen av den 26 april 1990 genom vilken Oberverwaltungsgericht Lüneburg avgjorde tvisten gällande återkallelsen av beslutet om beviljande av bidraget och, å andra sidan, den hänskjutande domstolens beslut.

33 På denna punkt skall det erinras om att enligt artikel 177 i fördraget, vilken bygger på en tydlig åtskillnad mellan de nationella domstolarnas och EG-domstolens funktioner, är EG-domstolen endast behörig att uttala sig om tolkningen eller giltigheten av en gemenskapsrättsakt mot bakgrund av de faktiska omständigheter som den nationella domstolen upplyst om (se bland annat domarna av den 2 juni 1994 i mål C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, REG 1994, s. I-2305, punkt 16, och av den 1 december 1998 i mål C-326/96, Levez, REG 1998, s. I-7835, punkt 26).

34 I detta sammanhang ankommer det inte på EG-domstolen utan på den nationella domstolen att bedöma de faktiska omständigheter som givit upphov till tvisten och därav dra vederbörliga slutsatser för det avgörande den har att fatta (se dom av den 29 april 1982 i mål 17/81, Pabst & Richarz, REG 1982, s. 1331, punkt 12, och i det ovannämnda målet AC-ATEL Electronics Vertriebs, punkt 17).

35 Det ankommer följaktligen på den hänskjutande domstolen att bedöma vilka skyldigheter som följer av systemet med avstående från saluförande och omställning och som sökanden i målet vid den nationella domstolen inte har iakttagit.

36 För det fall att endast en del av mjölken har saluförts i strid med det åtagande som gjorts i enlighet med förordning nr 1078/77 skall det noteras att en producent bibehåller rätten till tilldelning av en särskild referenskvantitet enligt artikel 3c.1 andra stycket i förordning nr 857/84 såvitt han kan göra gällande att han har en berättigad förväntning, det vill säga endast i den utsträckning som han har iakttagit sitt åtagande att inte saluföra mjölk eller mjölkprodukter och därmed har bidragit till att uppnå målet med programmet för avstående från saluförande och omställning.

37 Till skillnad från systemet med omställningsbidrag, där ett åsidosättande, även om detta endast är partiellt, har till följd att det inte längre finns någon rättslig grund att bevilja och behålla bidraget (domen i det ovannämnda målet Jensen, punkt 30), medför ett partiellt åsidosättande av ett åtagande att avstå från saluförande endast att en mjölkproducent utesluts från tilldelningen av en särskild referenskvantitet i den mån som svarar mot åsidosättandet. Följaktligen har producenten ett anspråk på en särskild referenskvantitet i den utsträckning som han har iakttagit sitt åtagande att avstå från saluförande.

38 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 46 i sitt förslag till avgörande kan en sådan partiell vägran avseende tilldelningen av en särskild referenskvantitet, svarande mot ett partiellt åsidosättande av åtagandet att ställa in saluförandet av mjölk

och mjölkprodukter, inte anses som en sanktion. Den är endast den logiska konsekvensen av bestämmelserna om särskilda referenskvantiteter enligt vilka förmånen av en sådan kvantitet endast kan beviljas i den utsträckning som producenten har rätt att förvänta sig det.

39 Det argument som anförts av sökanden vid den nationella domstolen, som påstår sig vara föremål för en dubbel sanktion på grund av begäran om återbetalning av bidraget och vägran vad gäller tilldelning av en särskild referenskvantitet, kan följaktligen inte godtas.

40 Det finns slutligen skäl att påpeka att denna tolkning av artikel 3a.1 andra stycket i förordning nr 857/84 även överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Beräkningen — och den eventuella förlusten — av den särskilda referenskvantiteten på grundval av den mjölkkvantitet som saluförts i strid med det åtagande som producenten gjort synes nämligen inte vara uppenbart olämplig med hänsyn till den ifrågavarande föreskriftens syfte, vilket är att göra det möjligt för lantbrukare som har ställt in sitt saluförande på grund av ett sådant åtagande att återuppta sin produktion. I den mån som minskningen av den särskilda referenskvantiteten är strikt proportionell i förhållande till omfattningen av åsidosättandet av nämnda åtagande kan den heller inte anses kunna skada det ovannämnda syftet.

41 Med hänsyn till att den tolkning av artikel 3a.1 andra stycket i förordning nr 857/84 som gjorts ovan vilar på respekten för principerna om berättigade förväntningar och proportionalitet finns det inte skäl att undersöka frågan om huruvida vägran vad gäller tilldelningen av en särskild referenskvantitet överensstämmer med dessa principer.

42 Av vad anförts följer att de hänskjutna frågorna skall besvaras så, att artikel 3a.1 andra stycket i förordning nr 857/84 skall tolkas på så sätt att en mjölkproducent,

vars rätt till bidrag för avstående från saluförande eller omställning enligt förordning nr 1078/77 har återkallats på grund av att denne påstås ha åsidosatt sitt åtagande att inte saluföra mjölk eller mjölkprodukter, skall erhålla en särskild referenskvantitet under vederbörlig hänsyn till iakttagandet och fullgörandet av detta åtagande.

Rättegångskostnader

43 De kostnader som har förorsakats rådet 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 (andra avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 21 mars 1996 har ställts av Bundesverwaltungsgericht — följande dom:

Artikel 3a.1 andra stycket i rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter, i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1639/91 av den 13 juni 1991,

skall tolkas på så sätt att en mjölkproducent, vars rätt till bidrag för avstående från saluförande eller omställning enligt rådets förordning nr 1078/77 av den 17 maj 1977 har återkallats på grund av att denne påstås ha åsidosatt sitt åtagande att inte saluföra mjölk eller mjölkprodukter, skall erhålla en särskild referenskvantitet under vederbörlig hänsyn till iakttagandet och fullgörandet av detta åtagande.

Hirsch Mancini Schintgen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 januari 1999.

R. Grass G. Hirsch

Justitiesekreterare Ordförande på andra avdelningen