

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 17 september 1998 *

1. Den begäran om förhandsavgörande som Finanzgericht Düsseldorf har ställt till domstolen gäller giltigheten av kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som ålagts producenter eller uppköpare av mjölk.¹

gemenskapsrättsliga bestämmelserna av lagstiftarens strävan att bromsa produktionsökningen.

2. Bakgrunden till begäran är en tvist som uppkommit vid tillämpning av reglerna om mjölkkvoter, som domstolen vid upprepade tillfällen har prövat.

Bidragssystemet för avstående av saluförande och för omställning

I — De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

4. I förordning (EEG) nr 1078/77³ föreskrevs därför ett visst antal åtgärder som syftar till att minska utbudet. I synnerhet infördes ett bidragssystem till hjälp för jordbrukare som under en femårsperiod avstår från att saluföra mjölk och mjölkprodukter från det egna jordbruket eller som ställer om sina mjölkbesättningar till köttproduktion under en fyraårsperiod.

3. Den gemensamma marknadsorganisationen för mjölk och mjölkprodukter upprättades 1968 genom förordning (EEG) nr 804/68.² Då läget på denna marknad från början kännetecknades av en tendens till obalans mellan utbud och efterfrågan, vilket medförde strukturella överskott, präglas de

Systemet med tilläggsavgifter

5. År 1984 fastställdes att mjölkproduktionen trots de införda åtgärderna ökade obönhörligt. Då strängare åtgärder var nödvändiga, förändrades den gemensamma

* Originalspråk: franska.

1 — Förordning 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), nedan kallad den omtvistade förordningen eller kommissionens förordning.

2 — Rådets förordning 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).

3 — Rådets förordning av den 17 maj 1977 om införande av ett bidragssystem för avstående från saluförande av mjölk och mjölkprodukter och för omställning av mjölkbesättningar (EGT L 131, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 8, s. 215).

marknaden för mjölk och mjölkprodukter därför ingående genom införande av ett system med tilläggsavgifter, även kallat systemet med mjölkkvoter.

6. Genom artikel 5c i förordning nr 804/68, som tillades genom artikel 1 i förordning (EEG) nr 856/84⁴, infördes ett system med tilläggsavgift som varje producent (metod A) eller varje uppköpare (metod B) av komjölk skall betala för de kvantiteter som överstiger en årlig individuell referenskvantitet, kallad mjölkkvoten. Förbundsrepubliken Tyskland valde metod A.

7. Enligt tredje stycket i denna artikel får summan av de referenskvantiteter som tilldelats personer som är avgiftspliktiga i en medlemsstat inte överstiga en total garantikvantitet, som varierar alltefter medlemsstat och som är lika med summan av de kvantiteter mjölk som levererats till företag som behandlar eller bearbetar mjölk eller andra mjölkprodukter i varje medlemsstat under kalenderåret 1981, ökad med 1 procent.

8. De allmänna reglerna om tillämpning av tilläggsavgiften fastställdes genom förordning

4 — Rådets förordning av den 31 mars 1984 om ändring av förordning nr 804/68 (EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95).

(EEG) nr 857/84.⁵ I Förbundsrepubliken Tyskland bestämdes referenskvantiteten på grundval av år 1983. I artikel 2.2 i den senare förordningen föreskrivs nämligen att medlemsstaterna kan föreskriva att referenskvantiteten inom deras område skall motsvara den kvantitet mjölk eller mjölkekvivalent som levererats eller köpts under kalenderåret 1982 eller kalenderåret 1983, med användande av en procentsats som fastställts så att den garanterade kvantiteten enligt artikel 5c i förordning nr 804/68 i dess ändrade lydelse inte överskrids.

9. Detta system förutsåg inte möjligheten att bevilja en kvot till hjälp för de producenter som på grund av sitt deltagande i det tillfälliga system för avstående från saluföring som föreskrivs i förordning nr 1078/77 inte hade levererat eller sålt någon mjölk under det referensår som valts för tilldelning av kvoter (dessa producenter kallas allmänt SLOM-producenter⁶).

10. I sina båda domar i målen Mulder⁷ och Von Deetzen⁸ fastställde domstolen att sådana bestämmelser, då de inte föreskriver någon tilldelning av referenskvantiteter för

5 — Rådets förordning av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 13), nedan kallad rådets förordning.

6 — Uttrycket SLOM kommer från det nederländska uttrycket "slachtoffers omschakeling" som betyder "offer för omställning". Förkortningen SLOM förekom tidigare i nederländsk praxis och kommer från "Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproductie" (inställning av leveranser och omställning av produktion av mjölk).

7 — Dom av den 28 april 1988 i mål 120/86, Mulder (REG 1988, s. 2321).

8 — Dom av den 28 april 1988 i mål 170/86, Von Deetzen (REG 1988, s. 2355).

SLOM-producenter, åsidosätter dessa producenters berättigade förväntningar avseende effekterna av det system som de underkastat sig, och alltså borde ogiltigförklaras.

11. För att följa dessa domar antog rådet förordning (EEG) nr 764/89⁹, genom vars artikel 1 en ny artikel 3a infördes i förordning nr 857/84. I denna artikel föreskrivs att en särskild referenskvantitet provisoriskt skall tilldelas vissa kategorier producenter som hade deltagit i regleringen för avstående från saluföring och som uppfyllde vissa villkor.

12. I domarna i målen Spagl¹⁰ och Pastätter¹¹ förklarades artikel 3.1 och 3.2 vara ogiltiga. Domstolen ansåg att dessa bestämmelser åsidosatte berättigade förväntningar hos producenter som hade deltagit i regleringen för avstående från saluföring. Dels var producenter vars period för avstående från saluföring upphörde före den 31 december 1983, enligt första stycket, utan giltig anledning utestängda från en SLOM-kvot. Dels begränsade bestämmelsen enligt andra stycket den särskilda provisoriska referenskvantiteten till 60 procent av den kvantitet mjölk som levererats eller sålts av producenten under en tolv månadersperiod före ansökan om bidrag för avstående från saluföring, vilket motsvarade en nedsättning på 40 procent, som i förhållande till procentsatser som tillämpades på andra producenter ansågs vara oskälig.

13. I artikel 3a.3 i förordning nr 857/84 i dess ändrade lydelse fastställs villkoren för slutgiltig tilldelning av den särskilda referenskvantiteten till dessa SLOM-producenter. Ursprungligen hade artikeln följande lydelse:

”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 procent eller mer av den provisoriska referenskvantiteten, skall han slutgiltigt tilldelas den särskilda referenskvantiteten. I motsatt fall skall den provisoriska referenskvantiteten återgå till gemenskapsreserven. Nivån på den verkliga direktförsäljningen och/eller leveranserna fastställs i förhållande till utvecklingen av produktionstakten i producentens jordbruksföretag, till säsongsmässiga villkor och till varje utomordentlig omständighet.”

14. Artikel 3a.3 ändrades genom artikel 1 II c i förordning (EEG) nr 1639/91¹² så att de tidigare villkoren för tilldelning av en slutgiltig referenskvantitet enligt denna bestämmelse skall gälla även den nya kategorin producenter, som enligt den sistnämnda förordningen kan erhålla en särskild referenskvantitet. I tillämpningsområdet för artikel 3a ingår sedan dess de producenter för vilka perioden av avstående från saluföring

9 — Förordning av den 20 mars 1989 med ändring av förordning nr 857/84 (EGT L 84, s. 2).

10 — Dom av den 11 december 1990 i mål C-189/89, Spagl (REG 1990, s. I-4539).

11 — Dom av den 11 december 1990 i mål C-217/89, Pastätter (REG 1990, s. I-4585).

12 — Rådets förordning av den 13 juni 1991 om ändring av förordning nr 857/84 (EGT L 150, s. 35).

eller av omställning, under fullgörande av ingångna förpliktelser enligt förordning nr 1078/77, upphört under år 1983, samt de som redan hade erhållit en referenskvantitet med stöd av vissa bestämmelser i systemet med tilläggsavgifter. Den tidsfrist på två år inom vilken dessa producenter kan anföra erforderliga bevis för tilldelning av en slutgiltig referenskvantitet började löpa den 1 juli 1991 i stället för den 29 mars 1989.¹³

Bestämmelser om befogenhet

15. I artikel 5c.7 i förordning nr 804/68 i dess ändrade lydelse föreskrivs följande:

13 — Enligt första övervägandet i förordning nr 1639/91 motiveras dessa nya bestämmelser av nödvändigheten att ändra artikel 3a för att följa de ovannämnda domarna av den 11 december 1990, särskilt när det gäller den dag då perioden för avstående från saluföring skall upphöra. För övrigt skall enligt tredje övervägandet dessa förändringar medge ifrågavarande kategori producenter att erhålla referenskvantiteten enligt artikel 3a även då de redan tilldelats en referenskvantitet. I så fall räknas de båda kvantiteterna dock inte samman, då den som först tilldelats dras av från den som föreskrivs i artikel 3a. Genom den nya artikeln 3a.3 i förordning nr 857/84, som trädde i kraft den 28 mars 1991, ändras även systemet med den provisoriska referenskvantiteten, när de föreskrivna villkoren inte är uppfyllda. Då den provisoriska referenskvantiteten i det fallet i sin helhet återgick till gemenskapsreserven, kommer hädanefter en slutgiltig referenskvantitet att tilldelas som motsvarar den kvantitet som verkligen levererats eller sålts. Det kan noteras att de tidigare villkoren för tilldelning av en slutgiltig referenskvantitet inte har ändrats. Dessa kännetecknas av producentens åliggande att anföra dubbla bevis på att han verkligen återupptagit direktförsäljning och/eller leveranser och att han under de senaste tolv månaderna uppnått en nivå av 80 procent eller mer av den provisoriska referenskvantiteten. Ändringarna i förordning nr 857/84, som införts genom förordning nr 1639/91, ändrar följaktligen inte fakta i den fråga som domstolen skall pröva, och som gäller giltigheten, med hänsyn till rådets sistnämnda förordning, av kommissionens förordning, enligt vilken den slutgiltiga tilldelningen av en särskild referenskvantitet är villkorad av att direktförsäljning och/eller leveranser av mjölk har återupptagits sedan minst tolv månader.

”Närmare tillämpningsföreskrifter för denna artikel skall antas i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 30.”

16. Förfarandet i artikel 30 är samma förfarande som inför förvaltningskommittén för mjölk och mjölkprodukter, ett rådgivande organ som består av företrädare för medlemsstaterna och som har en företrädare för kommissionen som ordförande.¹⁴ Förvaltningskommittén har till uppgift att yttra sig över projekt som denne företrädare lägger fram inför kommittén. Kommissionen genomför därefter omedelbart de föreslagna åtgärderna. När dessa åtgärder inte överensstämmer med kommitténs yttrande måste kommissionen dock informera rådet om dem och i förekommande fall uppskjuta dem. Rådet kan fatta ett skiljaktigt beslut enligt förfarandet i artikel 43.2 i fördraget.

Tillämpningsföreskrifter för systemet med tilläggsavgift

17. Tillämpningsföreskrifterna fastställs genom den omtvistade förordningen som ersatt förordning (EEG) nr 1371/84.¹⁵

18. På samma sätt som rådets förordning ändrades till följd av de ovannämnda domarna Mulder och Von Deetzen, för att

14 — Artikel 29.1 i förordning nr 804/68 i dess ändrade lydelse.

15 — Kommissionens förordning av den 16 maj 1984 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 (ECT L 132, s. 11).

möjliggöra för SLOM-producenterna att erhålla en särskild referenskvantitet, ändrades kommissionens förordning genom förordning (EEG) nr 1033/89¹⁶ för att anpassas till de på detta sätt företagna ändringarna.

19. En artikel 3a tillades vid detta tillfälle. Tredje stycket i denna bestämmelse, vars första stycke den ställda frågan gäller, har följande lydelse:

”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 ...”¹⁷

16 — Kommissionens förordning av den 20 april 1989 om ändring av förordning nr 1546/88 (EGT L 110, s. 27).

17 — Min kursivering.

II — Bakgrund samt förfarandet vid den nationella domstolen

20. Sökanden i det nationella målet, Florian Vorderbrüggen, är mjölkproducent. Han uppbar bidrag i utbyte mot ett åtagande om avstående från saluföring eller omställning enligt förordning nr 1078/77, under en period fram till den 25 september 1985.

21. Den 28 juni 1989 begärde Florian Vorderbrüggen hos den behöriga myndigheten att en provisorisk särskild referenskvantitet skulle fastställas. Genom ett intyg utfärdat den 1 augusti 1989 intygades att han uppfyllde villkoren för att tilldelas en sådan referenskvantitet.

22. Sökanden i det nationella målet återupptog mjölkproduktionen den 23 augusti 1990. Genom skrivelse av den 29 augusti 1990 underrättade det behöriga mjölkkooperativet honom om nivån på hans provisoriska särskilda referenskvantitet.

23. Den 12 juli 1991 informerade Hauptzollamt Bielefeld, den behöriga myndigheten i frågan och svarande i det nationella målet (nedan kallad HZA), honom om villkoret att fastställandet av en slutgiltig särskild referenskvantitet var avhängigt av att mjölkproduktionen hade återupptagits före den 28 mars 1990.

24. Genom beslut den 25 september 1991 avslög HZA 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.

25. Sedan hans klagomål mot detta beslut hade avslagits, väckte Florian Vorderbrüggen den 5 mars 1992 talan vid Finanzgericht Düsseldorf.

26. Till stöd för sin talan anförde han i huvudsak att artikel 3a.3 i förordning nr 857/84, i dess ändrade lydelse, inte anger någon sista dag för den första leveransen. Dessutom saknar artikel 3a.3 i förordning nr 1546/88, i dess ändrade lydelse, rättslig grund, eftersom artikel 3a.3 i förordning nr 857/84, i dess ändrade lydelse, utesluter varje ytterligare villkor för beviljande av en slutgiltig särskild referenskvantitet. Florian Vorderbrüggen hävdade dessutom att artikel 155 i EG-fördraget inte ger kommissionen behörighet att anta artikel 3a.3 i förordning nr 1546/88, i dess ändrade lydelse. Käranden ansåg slutligen att hans rätt till en slutgiltig referenskvantitet följer av artikel 1 II c i förordning nr 1639/91. Denna bestämmelse, som trädde i kraft den 28 mars 1991, var enligt honom tillämplig på hans fall. Enligt denna bestämmelse skulle producenten slut-

giltigt tilldelas den provisoriska referenskvantitet som han verkligen hade uppnått.¹⁸

27. HZA hävdade däremot att artikel 3a.3 i förordning nr 1546/88 i dess ändrade lydelse är giltig, eftersom kommissionen, med stöd av artikel 189 i EG-fördraget, för att fullgöra sina uppgifter har behörighet att utfärda nödvändiga förordningar och 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. Enligt svaranden i målet vid den nationella domstolen har rådet överfört behörighet till kommissionen. Även om artikel 3a.3 i förordning nr 1546/88 i dess ändrade lydelse skulle förklaras vara ogiltig, framgår det av artikel 3a.3 i förordning nr 857/84 i dess ändrade lydelse att det krävs en minsta tid på tolv månader för att förhindra missbruk. HZA gjorde slutligen gällande att de regler som införts genom förordning nr 1639/91 inte var tillämpliga i målet.

18 — Beträffande innehållet i denna reform, se fotnot 13 i detta förslag till avgörande. Sedan den tidsfrist på två år som erbjudits producenter som berörts av 1991 års reform att anföra nödvändiga bevis för att tilldelas en slutgiltig referenskvantitet hade fastställts till den 1 juli 1991, ändrades artikel 3a i förordning nr 1546/88 till följd härav så, att den dag då producenten skall ha bevisat att han sedan minst tolv månader verkligen har återupptagit direktförsäljning och/eller leveranser av mjölk uppskötts till den 1 juli 1993. Florian Vorderbrüggens åsikt är uppenbarligen att han genom att återuppta produktionen den 23 augusti 1990 hade iakttagit tidsgränsen den 1 juli 1992, efter vilken han inte kunde erhålla någon slutgiltig referenskvantitet. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra denna fråga, som kan besvaras först efter en sådan prövning av handlingarna i målet som skall fastställa om sökanden ingår i kategorin producenter som kommer i åtnjutande av reformen i fråga. I vart fall kan argumentet som används i målet vid den nationella domstolen inte vara av den arten att det ändrar den nationella domstolens fråga om giltigheten av den minsta tidsfrist för återupptagande av försäljning och/eller leveranser som fastställs genom kommissionens förordning, eftersom den omtvistade tidsfristen kvarstår.

28. Av skälen till beslutet om hänskjutande framgår att Finanzgericht Düsseldorf tvivlar på giltigheten av artikel 3a.3 i kommissionens förordning, då denna bestämmelse till de villkor som fastställts genom artikel 3a.3 i rådets förordning tillfogar ett villkor om minsta tid för återupptagande av mjölkproduktionen. Den nationella domstolen hävdar nämligen att, då den enda lagliga grunden i den omtvistade förordningen är artikel 5c.7 i förordning nr 804/68 i dess ändrade lydelse, som för fastställande av tillämpningsföreskrifter hänvisar till förfarandet enligt artikel 30 i den sistnämnda förordningen, fastställandet av ett villkor om tidslängd förutsätter en vid tolkning av begreppet tillämpningsföreskrifter.

III — Förhandsavgörande

29. Under dessa förutsättningar vilande-förklarade Finanzgericht Düsseldorf målet och ställde följande fråga för förhandsavgörande 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 leveranser av mjölk sedan minst tolv månader?”

IV — Svaret på frågan

30. Den nationella domstolen vill genom denna fråga få veta huruvida artikel 3a.3 första stycket i kommissionens förordning är giltig, då den slutgiltiga tilldelningen av en särskild referenskvantitet till en producent av mjölk eller mjölkprodukter som tillhör kategorin i artikel 3a.1 i rådets förordning görs avhängig av att producenten sedan minst tolv månader verkligen har återupptagit direktförsäljning och/eller leveranser av mjölk.¹⁹

31. Det måste därför avgöras om kommissionen, som har utfärdat den omtvistade förordningen, hade den behörighet som tillät den att fastställa ett villkor om minsta tidslängd för återupptagande av försäljning.

32. Först måste jag avvisa den av kommissionen företrädda åsikten att artikel 3a.3 första stycket i den omtvistade förordningen endast med en annan ordalydelse återger den tidsfrist som föreskrivs i artikel 3a.3, första stycket i rådets förordning.²⁰

19 — I det följande används för enkelhetens skull begreppet ”försäljning”, varmed förstås ”direktförsäljning och/eller leveranser”.

20 — Punkt 27 i det skriftliga yttrandet.

33. Kommissionen gör nämligen gällande, att redan i rådets förordning föreskrivs det villkor om återupptagande av försäljning sedan minst tolv månader som fastställts av den omtvistade förordningen, då det förut-sågs att producenten skulle visa att han verkligen hade återupptagit försäljningen och att den under de senaste tolv månaderna uppnått en nivå av 80 procent eller mer av den provisoriska referenskvantiteten för att erhålla en slutgiltig tilldelning av denna kvantitet.²¹

34. Liksom den hänskjutande domstolen²² anser jag i stället att det i kommissionens förordning tillfogas ytterligare ett villkor till dem som redan fastställts genom rådets förordning.

35. Jag anser att detta klart framgår av ordalydelsen i artikel 3a.3 i rådets förordning.

36. I den första meningen ställs villkor dels om bevis på att försäljningen verkligen har återupptagits, dels om att en minsta försäljningsnivå har uppnåtts, i det föreliggande

fallet fastställt till 80 procent av den provisoriska referenskvantiteten. Dessa båda förutsättningar som måste ha uppfyllts före den slutgiltiga tilldelningen av en referenskvantitet återspeglar vissa bestämda målsättningar i den ifrågavarande förordningen.

37. Enligt andra övervägandet kan producenterna nämligen endast göra anspråk på att tilldelas referenskvantiteter "... om de uppfyller vissa kriterier av vilka det framgår att de verkligen avser och har möjlighet att återuppta mjölkproduktionen...". Såväl kravet på bevis på ett verkligt återupptagande av försäljningen som villkoret att visa att målet 80 procent av den provisoriska referenskvantiteten uppnåtts hör till urvalskriterierna, eftersom de garanterar både att produktionen verkligen har återupptagits och att företagaren har verklig möjlighet att kunna uppnå den provisoriskt fastställda nivån på referenskvantiteten.

38. Fastställandet av en tidslängd om tolv månader utgör endast en tidsram inom vars gränser det går att konkret bedöma såväl avsikten att producera som de verkliga produktionsmöjligheterna, som uppskattas till 80 procent. Om detta mål inte förverkligas inom tolv månader visar det antingen på oförmåga eller på bristande verklig vilja hos producenten att varaktigt och på en i förväg fastställd nivå återuppta mjölkproduktionen. Om målet däremot uppnås på kortare tid, skulle det enligt min mening på intet sätt tala mot den meddelade avsikten och möjligheten att återuppta produktionen av den planerade

21 — Ibidem, punkterna 31 och 32.

22 — Finanzgericht Düsseldorf anger följande: "Det räcker nämligen inte att återuppta produktionen inom två år efter den 29 mars 1989 och att uppnå en viss kvantitet mjölkproduktion under de senaste tolv månaderna. Fastmer krävs enligt artikel 3a.3 första stycket i förordning nr 1546/88 ... att mjölkproduktionen verkligen återupptagits de tolv månader som närmast föregår den tidpunkt då bevis läggs fram ..." (femte stycket II i beslutet om hänskjutande). Formuleringen i beslutet om hänskjutande återspeglar den tyska domstolens mening att kravet på en minsta tidsfrist för återupptagande av försäljning inte grundas på rådets förordning utan uteslutande följer av den omtvistade förordningen.

kvantiteten. Beviset för att denna målsättning förverkligats, även under kortare tidsfrister, bör därför anses som en garanti för den eftersträvade målsättningen i rådets förordning.

39. Enbart tidsperioden om tolv månader möjliggör för övrigt att jämföra den uppnådda försäljningsnivån med den provisoriska särskilda referenskvantiteten, eftersom även den beräknas på denna grund. Endast om den överskreds skulle jämförelsen snedvridas. Om den planerade försäljningsnivån uppnåddes under en kortare period skulle denna jämförelse tvärtom inte förlora i relevans. Den skulle helt enkelt ge mer information om produktionsmöjligheterna och bekräfta producentens avsikt att varaktigt återuppta produktionen.

40. Att det skulle finnas en målsättning att bekämpa spekulation, som kommissionen åberopar för att motivera fastställandet av ett slutdatum för att återuppta försäljningen, kan säkert inte ifrågasättas. Att fastställa urvalskriterier varav framgår att det verkligen finns en avsikt och möjlighet att återuppta mjölkproduktionen²³ tycks föräntas av rådets strävan att undvika att producenterna betraktar de särskilda referenskvantiteterna som förhandlingsbara ekonomiska tillgångar, som förvärvas enbart i avsikt att säljas så snart deras värde fastställts. Domstolen har för övrigt medgett att detta är den

verkliga målsättningen med artikel 3a.4 andra stycket i rådets förordning.²⁴

41. Denna målsättning är dock inte tillräcklig för att bevisa att det finns en minsta tidsfrist för återupptagande av försäljningen i rådets förordning, då en sådan tidsfrist inte framgår av lydelsen i artikel 3a.3 i denna förordning. Kravet på att en försäljningsnivå måste uppnås "under de senaste tolv månaderna" uttrycker föreställningen om en begränsad tidsperiod men föreskriver dock inte att den första enheten varor skall säljas under loppet av den första månaden av denna period. Om en minsta produktionstid till följd av fastställandet av ett slutdatum för återupptagande av denna produktion hade föreskrivits, skulle den ha uttryckts genom ett krav på att den lagliga försäljningsvolymen skulle ha uppnåtts "sedan minst tolv månader", vilket är exakt den formulering som används i den omtvistade förordningen.

42. Om slutligen kommissionen i artikel 3a.3 i den omtvistade förordningen rätt och slätt hade upprepat bestämmelsen i artikel 3a.3 i rådets förordning, kan frågan ställas varför anmärkningarna och övervägandena i kommissionens förordning inte klart refererar till

24 — Dom av den 22 oktober 1991 i mål C-44/89, Von Deetzen (REG 1991, s. I-5119), punkt 24. I artikel 3a.4 andra stycket begränsas möjligheten att överföra en särskild referenskvantitet genom att det föreskrivs att den särskilda referenskvantiteten återgår till gemenskapsreserven i händelse av försäljning eller arrende av jordbruksföretaget före en viss tidsfrist. Domstolen har fastställt att denna bestämmelse "motiverades av nödvändigheten att förhindra producenterna ... att begära att få tilldelas en särskild referenskvantitet i avsikt inte att varaktigt återuppta saluföring av mjölk utan att dra rent ekonomiska fördelar av denna tilldelning genom att tillgodogöra sig det marknadsvärde som referenskvantiteterna hade uppnått under mellantiden".

23 — Andra övervägandet i förordning nr 857/84.

denna senare artikel, medan andra artiklar i rådets förordning uttryckligen nämns, som till exempel artikel 3a.4 andra stycket.

43. Artikel 3a.3 i förordning nr 857/84 i dess ändrade lydelse synes mig alltså inte kunna tolkas så att producenten åläggs att iakttä en tidpunkt för återupptagande av försäljningen efter vars utgång han inte längre skulle kunna erhålla en slutgiltig särskild referenskvantitet.

44. Ej heller räcker denna artikel enligt min mening till för att motivera varför kommissionen har antagit artikel 3a.3 första stycket i den omtvistade förordningen, vars lydelse synes vara helt entydig då det för tilldelning av en slutgiltig kvot föreskrivs en minsta tidsfrist för återupptagande av försäljningen.

45. Rättsgrunden för ifrågavarande tidsfrist får sökas på annat håll.

46. Jag är nämligen av den åsikten att kommissionen inte utan bemyndigande från rådet kunde uppställa nya villkor för den slutgiltiga tilldelningen av en särskild referenskvantitet.

47. Genom artikel 5c.7 i förordning nr 804/68 i dess ändrade lydelse har vi sett att kommissionen fick uppgiften att anta tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som infördes genom denna bestämmelse i enlighet med förfarandet i artikel 30.

48. I den omtvistade förordningen syftas för övrigt på artikel 5c.7, där det vidare anges att förvaltningskommittén för mjölk och mjölkprodukter som föreskrivs i artikel 30 inte har yttrat sig inom den tidsfrist som fastställts av dess ordförande.²⁵

49. Det finns alltså ett bemyndigande från rådet till kommissionen, vars exakta innehåll kan fastställas genom att begreppet "tillämpningsföreskrifter" klarläggs. Den fråga som inställer sig är därför huruvida detta begrepp innefattar befogenhet att fastställa en sådan tidsfrist som den omtvistade.

50. Jag vill erinra om normgivningssystemet i fördraget. I artikel 43.2 tredje stycket ges rådet i princip befogenhet att, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, anta regler för en gemensam organisation av marknaderna. Genom artiklarna 145 och 155 medges rådet för övrigt att ge kommissionen befogenhet att, i de rättsakter som rådet antar, genomföra de regler

²⁵ — Sjätte övervägandet.

som rådet beslutar. I artikel 145 föreskrivs dock att rådet i särskilda fall kan förbehålla sig rätten att utöva denna befogenhet.²⁶

51. De svårigheter som kommissionens förordning ger upphov till synes hänga samman med denna institutionella bestämmelse. Genom att medge rådet att efter eget val till kommissionen delegera befogenhet att genomföra regler, och att därvid förbehålla sig en del av denna befogenhet för samma grundförordning, tillåter det införda systemet nämligen de båda institutionerna att utfärda bestämmelser av samma art för att säkerställa tillämpningen av en bestämmelse, så att denna situation ibland kan ge känslan av att kommissionen ingriper i rådets befogenheter.

52. I detta mål kan man till exempel fråga sig på vilka grunder villkoren för tilldelning av en slutgiltig referenskvantitet, som hänger samman med bevis på att försäljningen återupptagits och på att en minsta försäljningsnivå uppnåtts, finns i rådets förordning, medan villkoret vad gäller bevis på att försäljningen återupptagits sedan en minsta tidslängd förekommer i kommissionens förordning. Vi kommer att se att det i verkligheten är samma målsättning som eftersträvas med dessa villkor. Det är dessutom tydligt att de inte är av olika art. Det kan därför synas rimligt att känna tvekan vid läsningen av de tillämpliga förordningarna och att man får känslan av att kommissionen oberättigat företagit begränsningar i den av rådet utarbetade förordningen.

53. Det kan dock fastställas att kompetensfördelningen har reglerats på så sätt i fördraget och att bestämmelsen av gränserna mellan rådets och kommissionens befogenheter framför allt beror på omfattningen av den behörighet som ges till kommissionen.

54. Domstolen har traditionellt en vidsträckt tolkning av de bestämmelser som reglerar tillämpningsföreskrifter.

55. I domen i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen förklarade domstolen att det i fördraget görs "... åtskillnad mellan å ena sidan regler som är centrala inom det aktuella området och därför uteslutande faller inom rådets behörighet, och å andra sidan regler som endast gäller genomförandet och som rådet kan överlåta till kommissionen att utfärda".²⁷

56. Domstolen tillade att som centrala för en gemensam marknadsorganisation "endast sådana bestämmelser kan räknas som syftar till att omsätta huvudprinciperna i gemenskapens politik ...".²⁸

26 — Dom av den 27 oktober 1992 i mål C-240/90, Tyskland mot kommissionen (REG 1992, s. I-5383; svensk specialutgåva, volym 13), punkt 35.

27 — *Ibidem*, punkt 36.

28 — *Ibidem*, punkt 37.

57. Kommissionen hade i detta mål fått behörighet att i enlighet med förvaltningskommittéförfarandet i en grundförordning fastställa tillämpningsföreskrifter för denna förordning inom sektorn för får- och getkött, särskilt vad gäller ansökningar om och utbetalning av bidrag.²⁹

58. Domstolen bedömde att införande av sådana påföljder som tilläggsavgifter för en näringsidkare som otillbörligen uppburit belopp som måste återbetalas samt utestängning från bidragssystemet, i de fall näringsidkaren i fråga lämnar oriktiga uppgifter till myndigheterna "... därför inte [går] utöver vad som krävs för att genomföra de principer som fastställs i grundförordningarna. Eftersom rådet inte förbehållit sig rätten att utöva genomförandebefogenheterna fick dessa således överlåtas på kommissionen".³⁰

59. Dessa påföljder ansågs avsedda att säkerställa de åtgärder som valts genom att garantera en god finansiell förvaltning av de gemenskapsmedel som skulle användas för att genomföra dem.³¹ Påföljdernas karaktär av tillämpningsföreskrifter har alltså erkänts trots det faktum att genomförandet av dem ledde till att de näringsidkare som begått ett fel berövades sina rättigheter.

29 — Ibidem, punkt 3—5.

30 — Ibidem, punkt 39.

31 — Ibidem, punkt 37.

60. Domstolen har bedömt att rådets överlättande av den allmänna befogenheten att fastställa tillämpningsföreskrifter till kommissionen är en tillräcklig grund för bemyndigandet och har inte krävt att huvudinnehållet i de genomförandebefogenheter som överläts till kommissionen skall behöva anges i detalj, då de centrala reglerna i det aktuella området hade fastställts i grundförordningen.³²

61. I domen i målet Hopermann³³ liknar de faktiska omständigheterna och den ställda frågan ännu mer dem som förelagts domstolen nu, eftersom frågan där gällde om de genomförandebefogenheter som överläts till kommissionen innebar en behörighet för denna att fastställa tidsfrister och att straffa åsidosättandet av dessa med förlust av rätten till bidrag.

62. Som i detta mål fastställdes i kommissionens förordning en ovillkorlig tidpunkt, tidsfristen för att ansöka om bidrag, men i motsats till detta mål angavs påföljden för underlåtenhet att följa tidsfristen inte i detalj i förordningen i fråga.

32 — Ibidem, punkterna 41 och 42. Det är viktigt att påpeka att den tyska regeringen i detta mål åberopade artikel 1 första stycket andra meningen i rådets beslut 87/373/EEG av den 13 juli 1987 om närmare villkor för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 197, s. 33; svensk specialutgåva, del 1, volym 2), enligt vilken rådet skall fastställa huvudinnehållet i de genomförandebefogenheter som överläts till kommissionen. I punkt 42 i domen fastställde domstolen att "... eftersom beslutet ingår i sekundärlagstiftningen kan ... (beslutet) inte föga något till fördragets bestämmelser, genom vilka rådet inte förpliktats att i detalj ange huvudinnehållet i de genomförandebefogenheter som överläts till kommissionen".

33 — Dom av den 2 maj 1990 i mål C-358/88 (REG 1990, s. I-1687).

63. Domstolen erinrade först om att kommissionen "vid utövandet av de genomförandebefogenheter som rådet överlätit till kommissionen för att genomföra en gemensam marknadsorganisation inom jordbrukssektorn hade behörighet att anta *alla tillämpningsföreskrifter som är nödvändiga för att det föreskrivna bidragssystemet skall fungera väl*, såvitt de inte strider mot grundreglerna eller rådets tillämpningsföreskrifter ...".³⁴

64. Domstolen fastställde därefter att "... den förvaltnings- och kontrollskyldighet som därmed överförts till kommissionen innefattar en behörighet att fastställa tidsfrister och föreskriva lämpliga påföljder vid överskridande av dessa som kan leda ända till fullständig förlust av rätten till bidrag, om iakttagandet av nämnda tidsfrister är nödvändigt för att systemet i fråga skall fungera väl".³⁵

65. Domstolen tillfogade slutligen att det, trots bristen på bestämmelser om påföljder eller om karaktären av påföljder för överskridande av tidsfristen, framgick av syftet med denna skyldighet att följden av underlåtenhet att iaktta tidsfristen inte kunde vara annat än förlust av rätten till bidrag.³⁶

66. Det erkändes med andra ord att kommissionen på grund av den allmänna befo-

genhetsöverföringen från rådet underkastar berörda näringsidkare krav på tidsfrister och binder påföljder till dessa krav som kan leda ända till fullständig förlust av rätten till bidrag för att säkerställa att det föreskrivna bidragssystemet fungerar väl.

67. Jag anser att samma argumentering kan tillämpas på detta mål.

68. Artikel 5c.6 i rådets förordning nr 804/68 i dess ändrade lydelse ger rådet rätt att i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 43.2 i fördraget fastställa allmänna tillämpningsföreskrifter för denna artikel, särskilt med avseende på fastställandet av referenskvantiteterna och beloppet på tilläggsavgifterna. Rådets förordning nr 857/84 i dess ändrade lydelse har således antagits i enlighet med denna bestämmelse.

69. Den omtvistade förordningen baseras på artikel 5c.7 som ger kommissionen rätt att anta tillämpningsföreskrifter för denna artikel.

70. Till följd av domarna i de ovannämnda målen Mulder och Von Deetzen³⁷ ändrades

34 — Ibidem, punkt 8, min kursivering.

35 — Ibidem.

36 — Ibidem, punkt 11.

37 — Se punkt 10 i detta förslag till avgörande.

rådets förordning nr 764/89 för att genom införande av artikel 3a kunna inbegripa SLOM-producenter i systemet med tilläggsavgifter. Även den omtvistade förordningen ändrades i samma syfte genom förordning nr 1033/89.

inbegripet fastställande av tidsfrister, fastställas, så att bestämmelserna i artikel 3a i förordning (EEG) nr 857/84 kan genomföras på ett sätt som innebär att samtliga berörda parter rättigheter och skyldigheter iakttas”.

71. Det skall i första hand påpekas att den omtvistade tidsfristen i kommissionens förordning inte synes strida mot rådets förordning. Den sista dag, den 29 mars 1991, efter vilken bevis om återupptagande av försäljningen inte längre kan lämnas enligt artikel 3a.3 första stycket i kommissionens förordning, är förenlig med den löpande tidsfrist om två år räknat från den 29 mars 1989 inom vilken återupptagandet kunde bevisas enligt artikel 3a.3 i rådets förordning. Vidare innehåller den senare förordningen ingenting som låter anta att de villkor som föreskrivs för en slutgiltig tilldelning av referenskvantiteter skulle vara begränsande så att kommissionen a priori inte längre har rätt att komplettera dem.

74. Det visar sig följaktligen att tidsfristen på tolv månader enligt artikel 3a.3 första stycket rättfärdigas av strävan att förena en rimlig utvidgning av systemet med tilläggsavgifter till SLOM-producenter med andra intressen, samtidigt som ”den bräckliga stabiliteten som nu uppnåtts på marknaden för mjölkprodukter”³⁸ inte äventyras.

75. Ett sådant villkor som inskränker rätten att komma i åtnjutande av systemet i fråga finner sin grund i den målsättning att bekämpa spekulativen som redan åberopats³⁹ och som motiverar att hänsyn tas till längden av den period under vilken försäljningen har återupptagits.

72. I andra hand skall fastställas att det ytterligare kravet på en minsta tidslängd för återupptagande av försäljningen, utan vilken en slutgiltig tilldelning av referenskvantitet inte kan ske, är nödvändigt för att systemet skall kunna fungera väl.

76. Som kommissionen påpekar avser nämligen kravet på en minsta tidsfrist för återupptagande av försäljningen att förhindra spekulativa förfaranden, som består i att återuppta produktionen för att erhålla en referenskvantitet endast i syfte att genom att överlåta den mot ersättning göra en ekonomisk affär.

73. Enligt fjärde övervägandet i den omtvistade förordningen ”skall förfaranderegler,

38 — Femte övervägandet i förordning nr 764/89.

39 — Punkt 40 i detta förslag till avgörande.

77. Ett för tidigt återupptagande av försäljningen, som därigenom ligger långt ifrån den dag då näringsidkaren ansökt om provisorisk tilldelning av en särskild referenskvantitet,⁴⁰ gör att det är sannolikt att det finns en strategi, även om den inte går att förklara, som näringsidkaren planerat för att erhålla förmånen av en slutgiltig särskild referenskvantitet, utan att hans avsikt eller verkliga möjligheter att återuppta produktionen garanteras.

78. I alla fall vittnar den korta perioden för återupptagande om att den ifrågavarande näringsidkaren inte visat någon större brådska med att återuppta produktionen men ändå ganska tidigt uttryckt sin vilja att återuppta den.

79. Härav följer att kommissionens behörighet att fastställa tidsfrister klart bidrar till att systemet fungerar väl.

80. Det framgår inte heller att dessa bestämmelser, som trädde i kraft den 21 april 1989, genom att ålägga berörda näringsidkare att före den 29 mars 1991 bevisa att de sedan minst tolv månader verkligen återupptagit försäljningen, gav berörda producenter en tidsfrist som uppenbarligen var otillräcklig för att de skulle kunna återuppta produktionen.

81. Att kommissionen fastställt en tidsfrist för återupptagande av försäljningen kan således inte skada de berörda producenternas intressen genom att därigenom utan giltigt skäl beröva dem förmånen av särskilda referenskvantiteter.

82. Mot denna bakgrund anser jag att kommissionen har behörighet att fastställa den minsta tidsfrist för återupptagande av försäljningen som föreskrivs i artikel 3a.3 första stycket i förordning nr 1546/88.

Förslag till avgörande

83. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar frågan från Finanzgericht Düsseldorf på följande sätt:

Vid prövningen av den hänskjutna frågan har det inte framkommit några omständigheter av beskaffenhet att påverka giltigheten av artikel 3a.3 första stycket i

⁴⁰ — Enligt artikel 3a.1 i rådets förordning skulle denna ansökan ha ingetts inom tre månader från och med den 29 mars 1989.

kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88, av den 3 juni 1988, om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68, av den 27 juni 1968, om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1033/89 av den 20 april 1989.