

DOMSTOLENS DOM (plenum)
den 30 september 2003 *

I mål C-239/01,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av W.-D. Plessing, i egenskap av ombud, biträdd av J. Sedemund, Rechtsanwalt,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av D. Boofß och M. Niejahr, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

angående en talan om ogiltigförklaring av artikel 5.5 i kommissionens förordning (EG) nr 690/2001 av den 3 april 2001 om särskilda stödåtgärder för nötköttsmarknaden (EGT L 95, s. 8), i den del varje berörd medlemsstat genom denna bestämmelse förpliktas att finansiera 30 procent av priset för det kött som köps upp enligt denna förordning,

meddelar

DOMSTOLEN (plenum)

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen och C. W. A. Timmermans samt domarna C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola (referent), P. Jann, V. Skouris, F. Macken och N. Colneric och S. von Bahr,

generaladvokat: J. Mischo,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 3 juni 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- ¹ Förbundsrepubliken Tyskland har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 14 juni 2001, med stöd av artikel 230 EG, väckt talan om ogiltigförklaring av artikel 5.5 i kommissionens förordning (EG) nr 690/2001 av den 3 april 2001 om särskilda stödåtgärder för nötköttsmarknaden (EGT L 95, s. 8, nedan kallad den ifrågasatta förordningen), i den del varje berörd medlemsstat genom denna bestämmelse förpliktas att finansiera 30 procent av priset för det kött som köps upp enligt denna förordning.

Tillämpliga bestämmelser

EG-fördraget

- 2 Artikel 202 tredje strecksatsen EG har följande lydelse:

”För att säkerställa att målen för detta fördrag uppnås skall rådet i enlighet med de bestämmelser som anges i fördraget

...

— i de rättsakter som rådet antar ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar...”

- 3 Artikel 211 fjärde strecksatsen EG har följande lydelse:

”För att säkerställa den gemensamma marknadens funktion och utveckling skall kommissionen

...

— utöva de befogenheter som rådet ger kommissionen för att genomföra de regler som fastställts av rådet.”

Förordningarna om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Förordning (EEG) nr 25

- 4 Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), vilken utgör en del av Europeiska gemenskapernas allmänna budget, har upprättats genom rådets förordning nr 25 av den 4 april 1962 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT 30, 1962, s. 991; svensk specialutgåva, område 3, volym 1, s. 28), senast ändrad genom rådets förordning (EEG) nr 728/70 (EGT L 94, s. 9) (nedan kallad förordning nr 25). Genom denna förordning har även de principer som är tillämpliga på finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken fastställts.
- 5 Artikel 2.2 i förordning nr 25 har följande lydelse:

”När den gemensamma marknaden börjat fungera kommer prissystemen att vara enhetliga och jordbrukspolitiken att bedrivas på gemenskapsnivå, vilket medför att gemenskapen skall stå för de finansiella följderna av detta. EUGFJ skall således finansiera

- a) bidrag vid export till tredje land,

b) intervention i syfte att stabilisera marknaderna,

c) gemensamma åtgärder som vidtas för att uppnå de mål som fastställs i fördragets artikel 39.1 a..."

Förordning (EEG) nr 1883/78

- 6 Artikel 2 i rådets förordning (EEG) nr 1883/78 av den 2 augusti 1978 om allmänna bestämmelser för finansiering av interventioner genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EGT L 216, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 10, s. 84), senast ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1259/96 av den 25 juni 1996 (EGT L 163, s. 10) (nedan kallad förordning nr 1883/78) har följande lydelse:

"När, inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden, ett belopp fastställs per enhet för en interventionsåtgärd skall utgifterna i samband med detta helt täckas av gemenskapsmedel."

- 7 I artikel 3 i förordning nr 1883/78 föreskrivs följande:

"När det inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden inte fastställs ett belopp per enhet för en interventionsåtgärd, skall denna finansieras av garantisektionen vid EUGFJ i enlighet med de bestämmelser som anges i artiklarna 4—8."

- 8 I artiklarna 4—8 i förordning nr 1883/78 fastställs de bestämmelser som är tillämpliga för beräkningen av de interventionsutgifter som skall belasta gemenskapsbudgeten samt betalningsvillkoren för dessa utgifter.

Förordning (EG) nr 1258/1999

- 9 I skäl 2 i rådets förordning (EG) nr 1258/1999 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 160, s. 103) föreskrivs följande:

”Med hänsyn till att den inre marknaden innebär enhetliga prissystem och en gemensam jordbrukspolitik, bör gemenskapen stå för de ekonomiska följderna. I enlighet med denna princip, som fastställs i artikel 2.2 i förordning nr 25, bör fondens garantisektion finansiera bidrag vid export till tredje land, intervention i syfte att stabilisera jordbruksmarknader... i syfte att uppnå målen i artikel 33.1 i fördraget.”

- 10 Artikel 1 i förordning nr 1258/1999 har följande lydelse:

”1. Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (nedan kallad fonden) skall utgöra en del av Europeiska gemenskapernas allmänna budget.

Den skall bestå av följande två sektioner:

— Garantisektionen.

— Utvecklingssektionen.

2. Garantisektionen skall finansiera

- a) bidrag vid export till tredje land,
- b) intervention i syfte att stabilisera jordbruksmarknaden,
- c) åtgärder för landsbygdsutveckling utanför mål 1-program med undantag av gemenskapsinitiativet för landsbygdsutveckling,
- d) gemenskapens finansiella bidrag till särskilda veterinära åtgärder, kontroll-åtgärder på veterinärområdet och program för bekämpning och övervakning av djursjukdomar (veterinära åtgärder) samt till växtskyddsåtgärder,

...

4. Utgifter för administration och personal som belastar medlemsstater och mottagare av stöd från fonden skall inte finansieras av fonden.”

11 I artikel 2.2 i förordning nr 1258/1999 föreskrivs följande:

”Intervention för att stabilisera jordbruksmarknaderna som görs i enlighet med gemenskapsbestämmelser inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna skall finansieras enligt artikel 1.2 b.”

Förordningarna om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött.

Förordning (EG) nr 1254/1999

12 Skäl 31 i rådets förordning (EG) nr 1254/1999 av den 17 maj 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 160, s. 21), har följande lydelse:

”Åtgärder bör vidtas när en väsentlig prishöjning eller prissänkning stör eller hotar störa gemenskapens marknad. Dessa åtgärder får också inbegripa interventionsuppköp från fall till fall.”

13 Skäl 36 i förordning nr 1254/1999 har följande lydelse:

”De utgifter som medlemsstaterna ådrar sig till följd av åtagandena som uppstår till följd av denna förordning bör finansieras av gemenskapen i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1258/1999 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken.”

14 Artikel 38 i förordning nr 1254/1999 har följande lydelse:

”1. Om en väsentlig prisökning eller ett väsentligt prisfall noteras på gemenskapsmarknaden och om situationen sannolikt kommer att bestå och därmed störa eller hota att störa marknaden skall nödvändiga åtgärder vidtas.

2. Närmare tillämpningsföreskrifter för denna artikel skall antas av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 43.”

15 I artikel 45 i förordning nr 1254/1999 föreskrivs följande:

”Förordning (EG) nr 1258/1999 och de bestämmelser som har fastställts vid dess genomförande skall tillämpas för de produkter som anges i artikel 1.”

Förordning (EG) nr 2777/2000

- 16 På grundval av artikel 38.2 i förordning nr 1254/1999 antog kommissionen förordning (EG) nr 2777/2000 av den 18 december 2000 om undantagsåtgärder till stöd för nötköttsmarknaden (EGT L 321, s. 47), i dess lydelse enligt kommissionens förordning nr 111/2001 av den 19 januari 2001 (EGT L 19, s. 11). I förordning nr 2777/2000 föreskrevs från och med den 1 januari 2001 och längst till och med den 30 juni 2001 ett uppköpssystem för destruktion av djur som var äldre än 30 månader och främst djur som vid slakt inte testas för bovin spongiform encefalopati (BSE).
- 17 I artikel 4.2 i förordning nr 2777/2000 föreskrevs att gemenskapen för varje helt och hållet destruerat djur skulle medfinansiera 70 procent av kostnaderna för uppköp av djuret, vilka beräknades utifrån ett schablonbelopp, och att de nationella myndigheterna skulle stå för återstående 30 procent.

Den ifrågasatta förordningen

- 18 Den ifrågasatta förordningen antogs på grundval av artikel 38.2 i förordning nr 1254/1999.
- 19 Genom denna förordning infördes en nytt särskilt uppköpssystem för kött från vissa kategorier av nötkreatur som var äldre 30 månader och hade testats för BSE, vilket gjorde det möjligt för medlemsstaterna att lagra köttet i stället för att destruera det. Detta system var tillämpligt i samtliga medlemsstater med undantag för Förenade kungariket från och med den 1 juli 2001 till och med den 31 december 2001.

20 Tillämpningen av det system som infördes genom den ifrågasatta förordningen förlängdes till och med den 31 mars 2002 genom kommissionens förordning (EG) nr 2595/2001 av den 28 december 2001 om ändring av förordning (EG) nr 690/2001 om särskilda stödåtgärder för nötköttsmarknaden (EGT L 345, s. 33).

21 Skäl 5 i den ifrågasatta förordningen har följande lydelse:

”Med tanke på BSE-krisens omfattning och i synnerhet på att den troligen kommer att vara en längre tid, och sålunda medföra omfattande ansträngningar för att

stödja marknaden, bör ansträngningarna fördelas mellan gemenskapen och medlemsstaterna, dels med tanke på det stora antal djur som förväntas köpas upp inom ramen för systemet och dels med tanke på de begränsade budgetresurser som finns till förfogande för gemenskapsfinansiering.”

22 I artikel 1.1 i den ifrågasatta förordningen föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall köpa upp kylda slaktkroppar eller halva slaktkroppar från nötkreatur som är äldre än 30 månader och tillhör följande kategorier...”

23 Artikel 2 i den ifrågasatta förordningen har följande lydelse:

”1. Uppköpspriset för kylda slaktkroppar som skall köpas upp enligt denna förordning skall fastställas enligt ett anbudsförfarande.

2. Anbudsförfarande skall inledas i en medlemsstat där det genomsnittliga marknadspriset för referensklassen i kategori D under två på varandra följande veckor har uppnått högst det utlösningspris som förtecknas i bilaga I för medlemsstaten i fråga.”

24 I artikel 3.1 i den ifrågasatta förordningen föreskrivs följande:

”På grundval av de anbud som mottagits vid varje enskild anbudsinfördran skall ett högsta uppköpspris fastställas för varje referensklass i enlighet med förfarandet i artikel 43 i förordning (EG) nr 1254/1999. [Priset kan variera mellan medlemsstaterna].

Det högsta priset får inte överstiga utlösningspriset plus 14

euro per 100 kg slaktkroppsvikt.”

25 Artikel 5 i den ifrågasatta förordningen har följande lydelse:

”1. Den behöriga myndigheten skall betala de anbudsgivare som tilldelats anbudet det pris som anges i deras anbud senast 65 dagar efter det att produkterna i fråga har lämnats över.

2. Betalning skall endast göras för den kvantitet som faktiskt har levererats och godkänts, inom gränserna för den kvantitet som tilldelats.

...

5. Gemenskapen skall finansiera 70 % av priset för det kött som köps upp enligt denna förordning.

Den berörda medlemsstaten skall finansiera återstående 30 % samt alla kostnader i samband med transaktionerna enligt artiklarna 6, 7, 8 och 9.”

- 26 Av artiklarna 6, 7, 8 och 9 i den ifrågasatta förordningen följer att medlemsstaternas behöriga myndigheter, antingen direkt eller efter lagring, kan destruera eller frisläppa det kött som köps upp inom ramen för det stödsystem som har införts genom denna förordning.
- 27 Enligt artikel 10 i den ifrågasatta förordningen skall intäkter från försäljningar av produkter i enlighet med denna förordning tillfalla den berörda medlemsstaten.

Parternas yrkanden

- 28 Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att domstolen skall

— ogiltigförklara artikel 5.5 i den ifrågasatta förordningen, i den del varje berörd medlemsstat genom denna bestämmelse förpliktas att finansiera 30 procent av priset för det kött som köps upp enligt denna förordning,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

29 För att inte åsidosätta stödmottagarnas berättigade förväntningar och för att eftersträva att kraven enligt rättssäkerhetsprincipen skall uppfyllas skall domstolen, för det fall talan bifalles, enligt Förbundsrepubliken Tyskland, fatta beslut om att den ifrågasatta förordningens verkningar skall bestå.

30 Till stöd för sin talan har den tyska regeringen anfört tre grunder.

— För det första saknar den ifrågasatta förordningen giltig rättslig grund, eftersom kommissionen saknar behörighet att genom en genomförandeförordning som den ifrågasatta förordningen förplikta medlemsstaterna att medfinansiera.

— För det andra innebär den ifrågasatta förordningen ett åsidosättande av vissa finansiella bestämmelser i fördraget, nämligen artiklarna 268 EG—270 EG.

— För det tredje innebär den ifrågasatta förordningen ett åsidosättande av den skyldighet att motivera gemenskapsrättsakter som föreskrivs i artikel 253 EG.

31 Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— ogilla talan,

— förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att ersätta rättegångskostnaderna.

- 32 Kommissionen har anfört att den för det fall domstolen bifaller talan i målet ansluter sig till Förbundsrepubliken Tysklands ståndpunkt att förordningens verkningar skall bestå i enlighet med artikel 231 andra stycket EG.

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

- 33 Domstolen har uppmanat parterna att yttra sig dels om verkan av en eventuell ogiltigförklaring av den ifrågasatta bestämmelsen, dels om talans upptagande till sakprövning med beaktande av domstolens rättspraxis enligt vilken en ogiltigförklaring av en del av en gemenskapsrättsakt endast är möjlig under förutsättning att denna del kan skiljas från rättsakten i övrigt (se, bland annat, dom av den 10 december 2002 i mål C-29/99, kommissionen mot rådet, REG 2002, s. I-11221, punkterna 45 och 46).
- 34 Mot bakgrund av yttrandena som har inkommit i detta hänseende skall den ifrågasatta bestämmelsen anses kunna skiljas från övriga bestämmelser i den ifrågasatta förordningen, eftersom en ogiltigförklaring av denna bestämmelse inte ändrar förordningens materiella innehåll.
- 35 Såsom generaladvokaten har angivit i punkterna 45 och 46 i sitt förslag till avgörande, utgörs nämligen den ifrågasatta förordningens materiella innehåll av införandet av ett särskilt uppköpssystem för nötkött för att bekämpa den kris som har orsakats av BSE. Såsom har bekräftats av såväl den tyska och den danska regeringen som av kommissionen, påverkas inte den ifrågasatta förordningens materiella innehåll av en ogiltigförklaring av dess artikel 5.5, genom vilken varje

berörd medlemsstat förpliktas att finansiera 30 procent av priset för det kött som köps upp, eftersom en sådan ogiltigförklaring endast skulle föranleda en finansiell kompensation mellan gemenskapen och de berörda medlemsstaterna.

- 36 Kommissionen har visserligen gjort gällande att den troligen inte skulle ha antagit de andra bestämmelserna i den ifrågasatta förordningen i deras nuvarande utformning utan den ifrågasatta bestämmelsen. Detta gäller i synnerhet artikel 10 i förordningen, vilken, enligt kommissionen, tillsammans med den ifrågasatta bestämmelsen bildar en helhet ur finansiell synpunkt.
- 37 Såsom generaladvokaten har angivit i punkt 48 i sitt förslag till avgörande, är frågan huruvida en delvis ogiltigförklaring förändrar den ifrågasatta rättsaktens materiella innehåll, ett objektiva rekvisit och inte ett subjektivt rekvisit som är knutet till den politiska viljan hos den myndighet som har antagit den omtvistade rättsakten.
- 38 Av vad som anförts följer att talan kan tas upp till sakprövning.

Den första grunden

Parternas argument

- 39 Den tyska regeringen har gjort gällande att förordning nr 1254/1999, som utgör den ifrågasatta förordningens rättsliga grund, inte innehåller någon bestämmelse som ger kommissionen befogenhet att i en genomförandeåtgärd föreskriva en för medlemsstaterna obligatorisk medfinansiering, i likhet med den som infördes genom den ifrågasatta bestämmelsen.

- 40 Enligt artikel 38.2 i förordning nr 1254/1999 kan kommissionen nämligen endast anta de närmare tillämpningsföreskrifter som anges i artikel 38.1 i samma förordning. Däri föreskrivs att nödvändiga åtgärder skall vidtas när den gemensamma marknaden är störd eller hotas att störas på grund av en väsentlig prisökning eller ett väsentligt prisfall.
- 41 Enligt den tyska regeringen har rådet, när det gav kommissionen befogenhet att vidta genomförandeåtgärder emellertid inte givit kommissionen befogenhet att anta bestämmelser som avviker från grundförordningen i ett väsentligt avseende genom införandet av en tvingande medfinansiering. Medfinansieringen står i strid med principen att gemenskapen ensam skall finansiera samtliga nödvändiga stödåtgärder på marknaden för nötkött. Denna princip framgår av förordning nr 1254/1999 jämförd med förordning nr 1258/1999.
- 42 Den tyska regeringen har tillagt att dess bedömning av ovannämnda förordningar bekräftas av artiklarna 2 och 3 i förordning nr 1883/78. Även om det i dessa artiklar görs en skillnad mellan interventionsåtgärder för vilka ett belopp fastställts per enhet och interventionsåtgärder för vilka ett sådant belopp inte har fastställts, föreskrivs det för båda fallen att utgifterna för interventionsåtgärderna enbart skall finansieras av gemenskapen.
- 43 Enligt denna regering påverkas även den institutionella jämvikten mellan rådet och kommissionen, som föreskrivs i artiklarna 202 EG och 211 EG, av införandet av den tvingande medfinansieringen genom den omtvistade förordningen. Den omständigheten att det i den ifrågasatta bestämmelsen föreskrivs att medlemsstaterna är skyldiga att medfinansiera utgör nämligen inte ett genomförande av en bestämmelse i förordning nr 1254/1999, utan en ändring av en grundläggande bestämmelse i denna förordning.
- 44 Kommissionen har för det första gjort gällande att den genom artikel 38 i förordning nr 1254/1999 har givits befogenhet att vidta alla nödvändiga åtgärder för att, i händelse av en bestående väsentlig prisökning eller ett bestående

väsentligt prisfall, skydda marknaden från störningar som påverkar eller hotar den. Den har betonat att det i denna bestämmelse inte fastställs något annat villkor än att de ifrågavarande åtgärderna skall vara nödvändiga. I förevarande mål bidrar de nötköttsuppköp som föreskrivs i den ifrågasatta förordningen obestridligen till att skapa stabilitet på den gemensamma marknaden för nötkött, vilken drabbats av BSE-krisen.

- 45 Enligt domstolens fasta rättspraxis kan lagenligheten av en föreskriven åtgärd på området för den gemensamma jordbrukspolitiken i övrigt endast påverkas när åtgärden är uppenbart olämplig eller när den institution som föreskrivit åtgärden uppenbart har överskridit gränserna för sin befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar.
- 46 Under dessa omständigheter anser kommissionen att den enligt artikel 38 i förordning nr 1254/1999 — vilken ger kommissionen särskild befogenhet för att kunna lösa krissituationer — oundvikligen har befogenhet att göra undantag från andra bestämmelser i denna förordning, bland annat från bestämmelserna om finansiering, om detta skulle visa sig vara absolut nödvändigt.
- 47 Kommissionen har för det andra gjort gällande att den inte har åsidosatt de bestämmelser om finansiering som har fastställts av rådet, genom att anta den ifrågasatta bestämmelsen.
- 48 Interventionerna som syftar till att stabilisera jordbruksmarknaderna finansieras visserligen i allmänhet fullt ut av EUGFJ:s garantisektion, men detta utgör praxis och inte en rättslig skyldighet. Artikel 1.2 b i förordning nr 1258/1999 kan i synnerhet inte tolkas på så sätt att det genom denna bestämmelse införs en sådan skyldighet, eftersom det där inte uttryckligen föreskrivs att interventionerna endast skall finansieras av gemenskapen.

- 49 Kommissionen har i detta hänseende uppgett att den ifrågasatta förordningen inte utgör det enda exemplet på en obligatorisk medfinansiering från medlemsstaterna av jordbruksåtgärder. Den har som exempel nämnt flera av rådets förordningar i vilka föreskrivs en sådan obligatorisk medfinansiering. Den har även hänvisat till förordning nr 2777/2000, som den har antagit och som i viss bemärkelse var föregångare till den ifrågasatta förordningen. Kommissionen har betonat att Förbundsrepubliken Tyskland inte har ifrågasatt denna förordning.
- 50 Enligt kommissionen skall dessutom artikel 2 i förordning nr 1883/78 beaktas. Det framgår tydligt av en tolkning *e contrario* av denna bestämmelse att det inte föreligger någon rättslig skyldighet för gemenskapen att ensam finansiera sådana interventionsåtgärder som inte avses i denna bestämmelse. Detta är fallet med åtgärden i den ifrågasatta förordningen, i vilken föreskrivs att uppköpspriset för köttet skall fastställas inom ramen för ett anbudsförfarande och inte utifrån ett belopp per enhet som fastställts i förväg.
- 51 Om domstolen finner att det föreligger en skyldighet för EUGFJ:s garantisektion att fullt ut finansiera interventionsåtgärderna på jordbruksområdet, har kommissionen i andra hand gjort gällande att undantaget från denna skyldighet, som gjordes genom den ifrågasatta bestämmelsen, var nödvändigt i förevarande fall och således omfattades av artikel 38 i förordning nr 1254/1999. De merkostnader som uppkommit för gemenskapen till följd av den nya BSE-krisen hade, enligt kommissionen, på grund av tidsskäl nämligen inte kunnat beaktas vid upprättandet av budgeten för räkenskapsåret 2001. Det fanns således risk för att de medel som ursprungligen var avsedda för att finansiera jordbruksåtgifterna inte skulle räcka till.
- 52 Kommissionen har för det tredje gjort gällande att den ifrågasatta bestämmelsen inte utgör en ändring av en huvudregel som ger uttryck för en grundläggande riktlinje för den gemensamma jordbrukspolitiken på nötköttsområdet, utan den är endast en avgränsad åtgärd som skall tillämpas under ett halvår.

- 53 Den danska regeringen har gjort gällande att kommissionen, genom artikel 5.5 i den ifrågasatta förordningen, har antagit en bestämmelse som utgör ett undantag från principen att gemenskapen ensam skall finansiera gemensamma marknadsorganisationer. Enligt denna regering framgår denna princip uttryckligen av rådets första förordning om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitik, nämligen förordning nr 25, och den gäller än idag.

Domstolens bedömning

- 54 Det skall inledningsvis anges att enligt fast rättspraxis följer det av fördragets systematik, i vilken artikel 211 EG ingår, samt av praktiska krav att begreppet genomföra skall ges en vid tolkning. Eftersom endast kommissionen har möjlighet att på ett konstant och uppmärksamt sätt följa utvecklingen av jordbruksmarknaderna och handla med den skyndsamhet som situationen kräver, kan rådet bli tvunget att ge kommissionen stora befogenheter på detta område. Följaktligen skall gränserna för dessa befogenheter i synnerhet bedömas utifrån de allmänna grundläggande syftena med organisationen av marknaden (se dom av den 17 oktober 1995 i mål C-478/93, Nederländerna mot kommissionen, REG 1995, s. I-3081, punkt 30 och där nämnd rättspraxis).
- 55 Domstolen har således fastslagit att kommissionen har befogenhet att på jordbruksområdet vidta alla nödvändiga eller lämpliga tillämpningsåtgärder för verkställande av de grundläggande föreskrifterna, såvida åtgärderna inte strider mot dessa föreskrifter eller rådets tillämpningsföreskrifter (se, bland annat, dom av den 15 maj 1984 i mål 121/83, Zuckerfabrik Franken mot Hauptzollamt Würzburg, REG 1984, s. 2039, punkt 13, i det ovannämnda målet Nederländerna mot kommissionen, punkt 31 och av den 6 juli 2000 i mål C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, REG 2000, s. I-5461, punkt 24).
- 56 I förevarande mål har den ifrågasatta förordningen antagits av kommissionen med stöd av artikel 38.2 i förordning nr 1254/1999, vilken ger kommissionen

befogenhet att anta närmare tillämpningsföreskrifter för denna artikel i enlighet med kommittéförfarandet i artikel 43 i denna förordning. I artikel 38.1 i förordning nr 1254/1999 föreskrivs att om en väsentlig prisökning eller ett väsentligt prisfall noteras på gemenskapsmarknaden och om situationen sannolikt kommer att bestå och därmed störa eller hota att störa marknaden skall nödvändiga åtgärder vidtas.

- 57 Förbundsrepubliken Tyskland har inte bestridit att de särskilda stödåtgärder för nötköttsmarknaden som vidtogs i den ifrågasatta förordningen var nödvändiga för att bekämpa det väsentliga prisfall som hade konstaterats på denna marknad på grund av konsumenternas bristande förtroende för nötkött efter det att nya fall av BSE konstaterats.
- 58 I enlighet med den rättspraxis som nämnts i punkt 55 i förevarande dom och i motsats till vad kommissionen gjort gällande i detta hänseende, innebär emellertid inte den omständigheten att de ifrågasatta åtgärderna kan anses vara nödvändiga åtgärder i den mening som avses i artikel 38.1 i förordning nr 1254/1999 att det saknas anledning att pröva huruvida dessa genomförandeåtgärder står i strid med de grundläggande föreskrifter som de skall genomföra.
- 59 Förbundsrepubliken Tyskland har i detta hänseende som första grund för sin talan gjort gällande att artikel 5.5 i den ifrågasatta förordningen står i strid med de grundläggande föreskrifter som denna förordning har till syfte att genomföra, eftersom varje berörd medlemsstat genom denna bestämmelse förpliktas att finansiera 30 procent av priset för det kött som köps upp enligt denna förordning. Den anser nämligen att införandet av ett sådant finansieringssätt i en genomförandeförordning som har antagits av kommissionen står i strid med bestämmelserna i förordning nr 1254/1999 och med förordningarna om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken, till vilka det hänvisas i den sistnämnda förordningen. I dessa förordningar anges regeln att gemenskapen ensam skall finansiera alla stödåtgärder för nötköttsmarknaden.

- 60 För att kunna avgöra huruvida den ifrågasatta bestämmelsen är förenlig med förordning nr 1254/1999 skall räckvidden för de gemenskapsbestämmelser som är tillämpliga på finansieringen av stödåtgärder som har vidtagits för nötköttsmarknaden fastställas.
- 61 Enligt artikel 45 i förordning nr 1254/1999 skall förordning nr 1258/1999 och de bestämmelser som har antagits för dess genomförande tillämpas för de produkter som omfattas av den gemensamma organisationen av nötköttsmarknaden.
- 62 I artikel 1.2 b i förordning nr 1258/1999 föreskrivs att EUGFJ:s garantisektion skall finansiera intervention i syfte att stabilisera jordbruksmarknaden. I artikel 2.2 i samma förordning preciseras att det är de interventioner som görs i enlighet med gemenskapsbestämmelser inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna som avses.
- 63 Det är sant, såsom kommissionen gjort gällande, att även om det i artikel 1.2 b i förordning nr 1258/1999 föreskrivs att intervention i syfte att stabilisera jordbruksmarknaden skall finansieras av gemenskapen, föreskrivs det inte uttryckligen i denna bestämmelse att endast gemenskapen skall finansiera.
- 64 Såsom generaladvokaten har angett i punkterna 83—89 i sitt förslag till avgörande, följer det emellertid av andra bestämmelser i de grundläggande föreskrifterna att denna bestämmelse skall tolkas på så sätt att EUGFJ ensam skall finansiera stödåtgärder för nötköttsmarknaden.

- 65 I skäl 36 i förordning nr 1254/1999 preciseras att de utgifter som medlemsstaterna ådrar sig till följd av åtagandena som uppstår till följd av ovannämnda förordning "bör" finansieras av gemenskapen i enlighet med rådets förordning nr 1258/1999.
- 66 Vidare hänvisas det i skäl 2 i förordning nr 1258/1999 till "principen" enligt vilken gemenskapen skall stå för de ekonomiska följderna av den gemensamma jordbrukspolitik, i enlighet med artikel 2.2 i förordning nr 25. I den sistnämnda bestämmelsen föreskrivs nämligen att gemenskapen skall stå för dessa ekonomiska följder, eftersom bland annat prissystemen kommer att vara enhetliga när den gemensamma marknaden börjat fungera, och i artikel 2.2 b anges att intervention i syfte att stabilisera marknader utgör en sådan åtgärd som skall finansieras av EUGFJ.
- 67 Slutligen skiljer sig lydelsen av artikel 1.2 b i förordning nr 1258/1999, i vilken föreskrivs att EUGFJ skall finansiera "intervention" i syfte att stabilisera jordbruksmarknaden, från lydelsen av artikel 1.2 d i samma förordning, i vilken endast föreskrivs, vad gäller finansieringen av veterinära åtgärder, att gemenskapen skall lämna "finansiella bidrag" till dessa åtgärder.
- 68 I artikel 3 i förordning nr 1883/78 — till skillnad från i artikel 2 i denna förordning, vilken är tillämplig på EUGFJ:s garantisektionens finansiering av interventionsåtgärder för vilka fastställts ett belopp per enhet — föreskrivs visserligen inte uttryckligen att övriga interventionsåtgärder skall finansieras fullt ut av gemenskapen. Detta innebär dock inte, vilket kommissionen har gjort gällande, att de sistnämnda åtgärderna inte skall finansieras uteslutande med gemenskapsmedel. I artikel 3 i förordning nr 1883/78 hänvisas, avseende finansieringen av dessa åtgärder, nämligen till artiklarna 4—8 i samma förordning, vilka inte innehåller någon bestämmelse om undantag från principen att EUGFJ:s garantisektion fullt ut skall finansiera interventionsåtgärder i syfte att stabilisera jordbruksmarknaden.

- 69 Domstolen fastställer således att kommissionen var skyldig att i den ifrågasatta förordningen iaktta den regel som följer av grundläggande föreskrifter, vilka har antagits av rådet. Enligt denna regel skall gemenskapen ensam finansiera samtliga gemenskapens stödåtgärder för nötköttsmarknaden.
- 70 Denna slutsats påverkas inte av kommissionens argument att det i flera av rådets förordningar på jordbruksområdet, liksom i kommissionens förordning nr 2777/2000, föreskrivs att medlemsstaterna skall medfinansiera de åtgärder som föreskrivs i dessa förordningar.
- 71 Rådet kan nämligen besluta att i en särskild förordning avvika från en huvudregel som det själv har antagit. Kommissionen måste däremot iaktta en regel som föreskrivs i rådets grundläggande föreskrifter som den genomför, såvida den inte uttryckligen har givits befogenhet att göra undantag.
- 72 Vidare, beträffande att det i kommissionens förordning nr 2777/2000 föreskrivs att medlemsstaterna skall medfinansiera de stödåtgärder som föreskrivs i den förordningen, är det tillräckligt att konstatera att kommissionen inte kan avvika från en rättsregel som den är bunden av på grundval av denna tidigare förordning (se analogt dom av den 9 november 1995 i mål C-426/93, Tyskland mot rådet, REG 1995, s. I-3723, punkt 21).
- 73 Det är fastställt dels att det i den ifrågasatta bestämmelsen föreskrivs att varje berörd medlemsstat skall finansiera en del av de stödåtgärder som vidtas genom den ifrågasatta förordningen, dels att förordning nr 1254/1999 inte innehåller någon bestämmelse som uttryckligen ger kommissionen befogenhet att avvika från den princip som följer av de grundläggande föreskrifterna och enligt vilka gemenskapen ensam skall finansiera samtliga gemenskapens stödåtgärder för nötköttsmarknaden.

- 74 Av detta följer att den ifrågasatta bestämmelsen står i strid med förordning nr 1254/1999.
- 75 Den omständigheten, som kommissionen har åberopat, att det i den ifrågasatta förordningen föreskrivs att den endast skall vara tillämplig under sex månader har ingen inverkan på bedömningen av dess förenlighet med förordning nr 1254/1999.
- 76 Av vad anförts följer, utan att det är nödvändigt att pröva talan på de andra grunder som har åberopats av den tyska regeringen, att artikel 5.5 i den ifrågasatta förordningen skall ogiltigförklaras i den del varje berörd medlemsstat genom denna bestämmelse förpliktas att finansiera 30 procent av priset för det kött som köps upp enligt denna förordning.

Huruvida ogiltigförklaringens verkningar skall begränsas i tiden

- 77 Såväl Förbundsrepubliken Tyskland som kommissionen har yrkat att domstolen, för det fall talan bifalles, skall fatta beslut om att den ifrågasatta förordningens verkningar skall bestå.
- 78 I enlighet med artikel 231 andra stycket EG skall domstolen fastställa följderna av en ogiltigförklaring, utan att vara bunden av parternas förslag i detta hänseende (se dom av den 31 mars 1992 i mål C-284/90, rådet mot parlamentet, REG 1992, s. I-2277, punkt 36). I motsats till vad den tyska regeringen gjort gällande, har en ogiltigförklaring av den ifrågasatta bestämmelsen ingen inverkan på de ekonomiska aktörers rättigheter från vilka nötköttet har köpts upp i enlighet med den ifrågasatta förordningen.

- 79 Vid dessa omständigheter fastställer domstolen att det saknas rättssäkerhetsskäl för att fastställa att verkningarna av den ifrågasatta bestämmelsen skall bestå trots dess ogiltigförklaring.

Rättegångskostnader

- 80 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, skall Förbundsrepubliken Tysklands yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (plenum)

följande dom:

- 1) Artikel 5.5 i kommissionens förordning (EG) nr 690/2001 av den 3 april 2001 om särskilda stödåtgärder för nötköttsmarknaden ogiltigförklaras i den

del varje berörd medlemsstat genom denna bestämmelse förpliktas att finansiera 30 procent av priset för det kött som köps upp enligt denna förordning.

- 2) Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Gulmann
Edward	La Pergola	Jann
Skouris		Macken
Colneric		von Bahr

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 30 september 2003.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande

