FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO SAGGIO

fremsat den 16. juni 1999 *

Indledning

1. Ved kendelse af 17. september 1997 har Finanzgericht München (Tyskland) forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af en bestemmelse i Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter [1]. Den forelæggende ret har navnlig anmodet Domstolen om at tage stilling til gyldigheden af forordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, hvorved Kommissionen har fastlagt, at opkøbere af mælk (mejerier), der ikke overholder fristen for at fremsende opgørelser over de mælkemængder, producenterne har leveret, til den kompetente myndighed, kan pålægges en sanktion.

De relevante fællesskabsregler

2. Som følge af den stigende overproduktion af mælk indførte Det Europæiske Fællesskab i 1984 en tillægsmedansvarsafgift, der skulle indgå i den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter [2]. Ifølge denne afgiftsordning tildeles de enkelte medlemsstater hvert år en samlet garantimængde for mælk, som de kan fordele i form af individuelle kvoter mellem de enkelte producenter. Producenter, der afsætter en større mængde mælk, end de har fået tilladelse til, skal for den mængde, der overstiger kvoten, betale en slags bøde svarende til denne tillægsafgift.

3. Ifølge forordningen fra 1984, der indeholder de nærmere bestemmelser vedrørende afgiftsopkrævningen, kan medlemsstaterne vælge enten at lade producenterne betale direkte for eventuelle overskydende mængder (formel A) eller at overlade det til opkøberne, som herefter kan inddrive beløbet fra producenterne/leverandørerne (formel B) [3].

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 57, s. 12.

2 — Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31.3.1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, EFT L 90, s. 10.

3 — Artikel 5c i forordning nr. 856/84.

4. Hensigten var oprindelig, at tillægsafgiftsordningen skulle gælde i fem tolvmånedersperioder. Ordningen blev herefter forlænget, først til otte perioder [4] og dernæst til en niende periode [5].

5. I 1992 udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 3950/92 [6] (herefter »grundforordningen«), som var et led i reformen af den fælles landbrugspolitik, og som resulterede i en generel ændring af ordningen. Forordningen trådte i stedet for de hidtil gældende regler og videreførte igen ordningen for yderligere syv tolvmånedersperioder (indtil den 31.3.2000). Formålet med de nye bestemmelser var først og fremmest at forenkle og rationalisere ordningen fra 1984 og på den måde gøre den mere effektiv. Derfor bestemmes det bl.a., at medlemsstaterne ikke længere skal have mulighed for at vælge mellem formel A og formel B, men er nødt til at lade opkøberne betale afgiften. Dette fremgår af ottende betragtning, der lyder således: »For at undgå tidligere tiders betydelige forsinkelser i opkrævning og betaling af afgiften, hvilket er uforeneligt med ordningens mål, bør det fastsættes, at opkøberne, der synes at være bedst egnet til at udføre de nødvendige transaktioner, skal betale afgiften, og der bør gives opkøberne de nødvendige midler til at sikre opkrævningen hos de afgiftspligtige producenter.«

6. Ifølge dette princip bestemmes der således i grundforordningens artikel 2, stk. 2, første afsnit: »For så vidt angår leverancer betaler den opkøber, der skal erlægge afgiften, inden en dato og efter regler, som skal fastsættes nærmere, det skyldige beløb til medlemsstatens kompetente organ; beløbet fratrækkes i den mælkepris, der betales til de afgiftspligtige producenter, og hvis dette ikke er muligt, opkræves det på anden passende vis.«

7. Kommissionen skal ifølge grundforordningens artikel 11 sørge for, at ordningen iværksættes. Heri fastsættes følgende: »Gennemførelsesbestemmelserne til denne forordning, navnlig de kendetegn ved mælk, herunder fedtindholdet, der betragtes som repræsentative ved fastsættelsen af de mælkemængder, der er leveret eller opkøbt, vedtages efter fremgangsmåden i artikel 30 i forordning (EØF) nr. 804/68« [7].

8. Kommissionen har som fastlagt i den nævnte forordning udstedt forordning nr. 536/93 [8] (herefter »gennemførelsesforordningen«). Som det fremgår af anden betragtning til denne forordning, er hovedformålet at vedtage de yderligere regler, der er nødvendige for at kunne foretage den endelige udregning af afgiften, samt at

4 — Rådets forordning (EØF) nr. 1109/88 af 25.4.1988, EFT L 110, s. 27.

5 — Rådets forordning (EØF) nr. 816/92 af 31.3.1992, EFT L 86, s. 83.

6 — Forordning af 28.12.1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter, EFT L 405, s. 1.

7 — Eller efter forvaltningskomitéproceduren.

8 — Jf. ovenfor.

fastsætte bestemmelser, der kan sikre, at afgiften betales rettidigt, og passende kontrolbestemmelser.

9. I femte betragtning til gennemførelsesforordningen understreges det, at »erfaringen viser, at der er forekommet betydelige forsinkelser i fremsendelsen af oplysningerne om indsamling og direkte salg og i afgiftsbetalingen, hvilket har hindret, at ordningen har kunnet blive fuldt effektiv; der bør tages fornødent hensyn til disse erfaringer i form af strenge krav om frister for formidling af oplysninger og for betaling, og kravene bør være forbundet med sanktioner«.

I syvende betragtning til den samme forordning fastslås det desuden, at »opkøberen [ifølge forordning (EØF) nr. 3950/92] er det centrale led i ordningens korrekte gennemførelse«.

10. Kommissionen har på baggrund af disse to betragtninger udformet gennemførelsesforordningens artikel 3, der vedrører opkøbernes forpligtelser med hensyn til fremsendelse af oplysninger om leverede mælkemængder og betaling af afgiften. Jeg vil nøjes med at henvise til de bestemmelser, der er relevante for den foreliggende sag, heriblandt artikel 3, stk. 1, første afsnit, hvori der bestemmes følgende: »Ved udgangen af hver af de perioder, der er nævnt i artikel 1 i forordning (EØF) nr. 3950/92, udfærdiger opkøberen for hver producent en opgørelse, der for den referencemængde og det repræsentative fedtindhold, som sidstnævnte råder over, viser mængde og fedtindhold for den mælk eller de mælkeækvivalenter, han har leveret i løbet af perioden.«

Fristen for fremsendelsen af disse oplysninger til medlemsstaternes kompetente myndigheder fremgår af stk. 2, første afsnit, hvorefter opkøberen »inden den 15. maj hvert år[9] meddeler... medlemsstatens myndigheder en oversigt over de opgørelser, der er udfærdiget for de enkelte producenter, eller, hvis medlemsstaten har besluttet det, den samlede mængde, mængden justeret ifølge artikel 2, stk. 2, og det gennemsnitlige fedtindhold for den mælk og/eller de mælkeækvivalenter, disse producenter har leveret ham, og det angives, hvilken sum af individuelle referencemængder og hvilket gennemsnitligt repræsentativt fedtindhold producenterne råder over«.

Ifølge stk. 2, andet afsnit, som er den bestemmelse, hvis gyldighed er omtvistet i denne sag, kan opkøberen pålægges en bøde, hvis oplysningerne fremsendes for sent. Der foreskrives nemlig følgende i dette afsnit: »Hvis fristen overskrides, skal opkøberen betale et beløb svarende til afgiften

9 — O.a.: Denne fodnote vedrører berigtigelsen af en fejl i den italienske udgave af forordning nr. 536/93 og er uden relevans for den danske udgave.

ved overskridelse af de mængder mælk og mælkeækvivalenter, som producenterne har leveret ham, med 0,1%. Dog kan sanktionen højst udgøre 20 000 ECU.«

Det fremgår af artikel 3, stk. 4: »Inden den 1. september hvert år indbetaler den afgiftspligtige opkøber det beløb, der skal erlægges, til det kompetente organ efter de regler, som medlemsstaten fastsætter«. Også her kan der pålægges en sanktion. Det fremgår af bestemmelserne i artikel 3, stk. 4, andet afsnit, at »hvis betalingsfristen overskrides, påløber der for de skyldige beløb en årlig rente efter en rentesats, som medlemsstaten fastsætter, og som ikke må være lavere end den rentesats, medlemsstaten anvender ved inddrivning af uberettiget udbetalte beløb.«

11. Det bemærkes endvidere, at Kommissionen i maj 1998 ændrede den bestemmelse, der omtvistes i den foreliggende sag [10]. Kommissionen skærpede sanktionerne med henvisning til, at det er tvingende nødvendigt, at fristen for fremsendelse af oplysninger overholdes [11], og afpassede dem efter forsinkelsens omfang. Den tilføjede desuden en bestemmelse, der havde til formål at beskytte de mindre mejerier. Gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, lyder i den nye affattelse således: »Hvis fristen overskrides, skal opkøberen betale en bøde, der beregnes således:

— Hvis den i første afsnit omhandlede meddelelse foretages inden den 1. juni, er sanktionen lig med det skyldige afgiftsbeløb for en overskridelse svarende til 0,1% af de mængder mælk og mælkeækvivalent, som producenterne har leveret ham. Sanktionen må ikke være lavere end 500 ECU eller over 20 000 ECU.

— Hvis den i første afsnit omhandlede meddelelse foretages efter den 31. maj, men inden den 16. juni, er sanktionen lig med det skyldige afgiftsbeløb for en overskridelse svarende til 0,2% af de mængder mælk og mælkeækvivalent, som producenterne har leveret ham. Sanktionen må ikke være lavere end 1 000 ECU eller over 40 000 ECU.

— Hvis den i første afsnit omhandlede meddelelse foretages efter den 15. juni, men inden den 1. juli, er sanktionen lig med det skyldige afgiftsbeløb for en overskridelse svarende til 0,3% af de mængder mælk og mælkeækvivalent, som producenterne har leveret ham. Sanktionen må ikke være lavere end 1 500 ECU eller over 60 000 ECU.

10 — Ved forordning (EF) nr. 1001/98 af 13.5.1998, EFT L 142, s. 22.

11 — I første betragtning.

— Hvis den i første afsnit omhandlede meddelelse foretages inden den 1. juli, er sanktionen lig med sanktionen i tredje led, forhøjet med et beløb lig med 3% af sidstnævnte sanktion for hver kalenderdags forsinkelse fra den 1. juli. Sanktionen må ikke være over 100 000 ECU.

Er den mængde mælk og mælkeækvivalent, der er leveret opkøberen pr. tolvmånedersperiode, lavere end 100 000 kg, nedsættes de i de tre første led omhandlede minimumssanktioner henholdsvis til 100, 200 og 300 ECU.«

De relevante nationale bestemmelser

12. Den nationale bestemmelse, der vedrører tillægsafgiften, findes i Milch-Garantiemengen-Verordnung (bekendtgørelse om mælkemængder). I denne bekendtgørelse, der omsætter fællesskabsordningen til national ret, fastsættes det i § 11, stk. 3, at de opgørelser, opkøberen udfærdiger for de enkelte producenter, skal fremsendes til det nationale organ, der har kompetence til at gennemføre ordningen, inden den 15. maj. I Tyskland er det Hauptzollamt, der fungerer som det kompetente organ. I henhold til § 11, stk. 4, skal der i øvrigt fremsendes en meddelelse vedrørende mælkeafgifter til Hauptzollamt senest den 31. juli.

De faktiske omstændigheder og det præjudicielle spørgsmål

13. Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen eG (herefter »mejeriet«) er en mælkeforarbejdningsvirksomhed, der har form af et kooperativ (mejerikooperativ), hvis medlemmer er de mælkeproducenter, der leverer mælk til mejeriet. Ifølge Genossenschaftsgesetz (den tyske lov om kooperativer) kendetegnes denne selskabsform ved, at hovedformålet ikke er at opnå den størst mulige fortjeneste, men snarere at fremme medlemmernes interesser. I henhold til bestemmelserne om tillægsafgiften betragtes mejeriet imidlertid som opkøber og er dermed også underlagt de forpligtelser, der gælder med hensyn til fremsendelse af oplysninger om leverede mælkemængder og betaling af afgifter.

14. Den 9. april 1997 sendte Hauptzollamt Lindau en skrivelse til mejeriet, hvori det meddeltes, at mejeriet i overensstemmelse med de nationale bestemmelser og gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 2, senest den 14. maj skulle fremsende en oversigt over opgørelserne vedrørende de mælkemængder, hver enkelt producent havde leveret.

15. Mejeriet fik imidlertid først sendt de krævede oplysninger med posten den 16. maj 1997. Den 19. maj 1997 var desuden en helligdag (2. pinsedag), og brevet nåede derfor først frem til Haupt-

zollamt Lindau den 20. maj 1997. På grund af forsinkelsen pålagde Hauptzollamt Lindau i medfør af reglerne i gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, mejeriet en bøde på 16 681,80 DEM.

16. Mejeriet fandt imidlertid bøden uberettiget, og den 28. maj 1997 indgav man derfor en klage over den nævnte afgørelse. Klagen blev afvist den 5. juni 1997 som ubegrundet.

17. I forlængelse heraf anlagde Genossenschaftsverband Bayern eV på mejeriets vegne en sag ved Finanzgericht München med påstand om, at Hauptzollamt Lindau's foranstaltning og den afgørelse, hvorved mejeriets klage blev afvist, ophæves, for så vidt som bøden strider mod proportionalitetsprincippet.

Hauptzollamt Lindau medgav under de mundtlige forhandlinger i hovedsagen ved Finanzgericht, at den bøde, den havde pligt til at pålægge i henhold til gældende fællesskabsret, var uforholdsmæssig stor. Hauptzollamt anmodede derfor om, at der blev forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, der indeholder de nærmere bestemmelser om beregningen af den pågældende bøde.

18. Den nationale ret er enig med parterne i, at sagens afgørelse afhænger af, om den nævnte bestemmelse er gyldig, og har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»Er artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 (EFT L 57, s. 12) gyldig hvad angår bestemmelsen om at pålægge et mejeri (opkøber af mælk) en sanktion?«

Det præjudicielle spørgsmål

19. Den her omtvistede sag skal sammenholdes med Domstolens efterhånden omfattende retspraksis vedrørende mælkekvoter. Den nationale rets spørgsmål drejer sig i den foreliggende sag om en af de gennemførelsesbestemmelser til den pågældende ordning, Kommissionen har vedtaget som et led i den beføjelse, Rådet tillagde den i grundforordningens artikel 11.

20. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at gyldigheden af den omtvistede bestemmelse — hvorefter mejeriet, hvis det ikke fremsender de pågældende opgørelser over mælkeleverancer inden den 15. maj, som nævnt pålægges en bøde svarende til den afgift, der skal betales, hvis de leverede mængder mælk overstiger de individuelle mængder med 0,1% — anfægtes i to hen-

seender. Den nationale ret er for det første i tvivl om, hvorvidt Kommissionen har beføjelse til at pålægge mælkeopkøberne en sanktion, og mener ikke, at den omtvistede bestemmelse har nogen gyldig hjemmel. Retten er for det andet heller ikke sikker på, at selve sanktionen er lovlig, og finder den urimelig i forhold til det tilsigtede mål. Herudover har det mejeri, der er sagsøger i hovedsagen, fremført to andre anbringender, ifølge hvilke der skulle være sket en tilsidesættelse af de strafferetlige grundsætninger i en retsstat og af forbuddet mod forskelsbehandling. Under retsmødet anmodede Kommissionen endvidere om, at dommen, såfremt Domstolen kender den anfægtede bestemmelse ugyldig, kun gives tilbagevirkende gyldighed for de sager, der allerede verserer. Endelig bemærkes, at den forelæggende ret har anmodet om en vurdering af gyldigheden af gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, som affattet forud for den ændring, der blev vedtaget ved forordning nr. 1001/98 [12]. Den sidstnævnte forordning trådte først i kraft, efter at forelæggelseskendelsen var indgået til Domstolen.

Manglende hjemmel

21. Den forelæggende ret har gjort gældende, at grundforordningens artikel 11 ikke kan betragtes som en gyldig hjemmel for en gennemførelsesbestemmelse, hvori det fastsættes, at mælkeopkøbere kan pålægges bøder, for så vidt som den omhandlede bestemmelse ligger uden for Kommissionens beføjelser til at gennemføre forordninger.

22. Det bemærkes indledningsvis, at Domstolen gentagne gange og navnlig på landbrugsområdet har fastslået, at »begrebet gennemførelse skal fortolkes vidt. Da Kommissionen er den eneste, der er i stand til stadig og opmærksomt at følge udviklingen på landbrugsmarkederne og til at handle med den fornødne hurtighed, kan Rådet se sig foranlediget til på dette område at tildele Kommissionen vide beføjelser. Derfor må grænserne for denne kompetence hovedsagelig bedømmes på grundlag af de vigtigste generelle mål bag markedsordningen« [13].

23. Domstolen har udtrykkeligt indbefattet Kommissionens beføjelse til at indføre sanktioner i denne fortolkning [14]. Domstolens argumentation i dommen i sagen Tyskland mod Kommission [15] er efter min opfattelse meget klar på det punkt. I dommen fastslog Domstolen, at der i EF-

12 — Jf. punkt 11 i dette forslag til afgørelse.

13 — Dom af 25.6.1997, sag C-285/94, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3519, præmis 22. Jf. vedrørende realiteten også dom af 30.10.1975, sag 23/75, Rey Soda m.fl., Sml. s. 1279, præmis 10 og 11, af 11.3.1987, forenede sager 279/84, 280/84, 285/84 og 286/84, Rau m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1069, præmis 14, og af 8.6.1989, sag 167/88, Association générale des producteurs de blé et autres céréales, Sml. s. 1653, præmis 15.

14 — Jf. dom af 18.1.1990, sag C-345/88, Butterabsatz Osnabrück-Emsland, Sml. I, s. 159, præmis 7-12, og af 2.5.1990, sag C-357/88, Hopermann, Sml. I, s. 1669.

15 — Dom af 27.10.1992, sag C-240/90, Sml. I, s. 5383.

traktatens artikel 145 og 155 (nu henholdsvis artikel 202 EF og 211 EF) for så vidt angår Kommissionens gennemførelsesbeføjelse »sondres... mellem på den ene side bestemmelser, som er af væsentlig betydning på det pågældende område og derfor alene henhører under Rådets kompetence, og på den anden side bestemmelser, som kun er gennemførelsesbestemmelser, og som Kommissionen derfor kan bemyndiges til at træffe«. Ifølge Domstolen er det nemlig kun bestemmelser, der har til formål at omsætte hovedprincipperne i fællesskabspolitikken i praktiske foranstaltninger, der kan betegnes som væsentlige. Til denne kategori kan derimod ikke henføres sanktioner, der har til formål at sikre gennemførelsen af disse hovedprincipper. Det følger heraf, at »foranstaltninger, hvorved der indføres sanktioner... er et led i gennemførelsen af de principper, der er fastsat i grundforordningerne, og at beføjelsen til at træffe sådanne foranstaltninger, såfremt Rådet ikke har forbeholdt sig den, kan overlades Kommissionen«.

Domstolen har i den samme dom også understreget, at de sanktioner, Kommissionen indfører i forbindelse med sin gennemførelsesbeføjelse, ikke kræver nogen særlig godkendelse fra Rådet, eftersom Rådet, når blot det »i sin grundforordning har fastsat grundreglerne på det pågældende område, kan... tillægge Kommissionen den generelle beføjelse til at træffe gennemførelsesforanstaltningerne dertil uden at skulle angive hovedlinjerne i den delegerede beføjelse. Det fremgår... at en bestemmelse affattet i generelle vendinger er et tilstrækkeligt grundlag for en sådan delegation« [16].

24. Der er naturligvis opstillet en række kriterier for, hvilke gennemførelsesbestemmelser der kan træffes. Domstolen har i flere tidligere domme slået fast, at »Kommissionen... er beføjet til at træffe samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige eller hensigtsmæssige med henblik på at gennemføre grundforordningen, forudsat at de ikke strider mod grundforordningen« [17]. Det betyder, at Kommissionen under udøvelsen af sin gennemførelsesbeføjelse skal holde sig inden for rammerne af de bestemmelser, der skal gennemføres, og respektere principperne for og formålet med disse bestemmelser.

25. Det er netop det aspekt i forbindelse med udøvelsen af den pågældende gennemførelsesbeføjelse, som den forelæggende ret har fokuseret på. Retten har med baggrund i en bogstavfortolkning af ottende betragtning til grundforordningen [18] gjort gældende, at Rådet — når det fremhæver, at tidligere tiders betydelige forsinkelser i opkrævning og betaling af afgiften kun kan undgås ved, at opkøberne betaler afgiften, samtidig med at det sikres, at de kan opkræve den fra producenterne — reelt mener, at disse forsinkelser skyldes, at mejerierne tidligere ikke havde de midler,

16 — Præmis 36-41.

17 — Dom af 17.10.1995, sag C-478/93, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 3081, præmis 31. Jf. også dom af 15.5.1984, sag 121/83, Zuckerfabrik Franken, Sml. s. 2039, præmis 13, samt uden for landbrugsområdet dom af 19.11.1998, sag C-159/96, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 7379.

18 — Jf. punkt 5 i dette forslag til afgørelse.

der var nødvendige for, at de kunne opfylde deres forpligtelser efter fællesskabsretten rettidigt. Efter den nationale rets opfattelse skal denne betragtning fortolkes således, at Rådet i forbindelse med reformen af tillægsafgiften anlagde en strategi, der primært havde til formål at styrke opkøbernes stilling og rettigheder. Den nationale ret mener i øvrigt, at en sådan fortolkning er mest »rimelig« i betragtning af, at mejerierne i forbindelse med reformen af tillægsafgiftsordningen overtog ansvaret for næsten hele forvaltningen af mælkekvoterne, hvilket navnlig for de mindste mejerier kan være en meget stor byrde.

Den nationale ret mener imidlertid også, at Kommissionen anlagde en helt anden strategi i forbindelse med gennemførelsen af grundforordningen. Den nationale ret har ud fra femte og syvende betragtning til gennemførelsesforordningen [19] konkluderet, at Kommissionen holder mejerierne ansvarlig for de nævnte forsinkelser og finder det uomgængelig nødvendigt for at sikre, at ordningen fungerer tilfredsstillende, at der gøres en ihærdig indsats for at få dem til at udføre de opgaver, de er blevet pålagt, til tiden. Denne anskuelse afspejles derfor i den meget hårde sanktion, der for mejeriernes vedkommende er fastsat i gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 2.

Retten har heraf sluttet, at grundforordningens artikel 11 som følge af forskellen mellem de to institutioners strategier ikke udgør nogen gyldig hjemmel for den sanktion, der omtvistes i den foreliggende sag. Den har endvidere gjort gældende, at det, eftersom traktaten heller ikke indeholder nogen passende hjemmel, må fastslås, at Kommissionen skulle have indhentet en særlig bemyndigelse fra Rådet i form af en forordning udstedt i medfør af traktatens artikel 145 for at kunne vedtage en sådan bestemmelse.

26. Den forelæggende rets argumenter kan efter min mening ikke godtages. Som Kommissionen har bemærket i sit indlæg, gengiver ottende betragtning til grundforordningen, hvoraf det fremgår, at opkøberne bør gives de nødvendige midler til at sikre, at afgiften opkræves, blot indholdet af grundforordningens artikel 2, stk. 2, første afsnit, hvori mejerierne gives meget vide rammer for, hvordan de opkræver afgiften [20]. Der er derfor ingen grund til at tro, at Rådet ved at udstede den pågældende forordning på nogen måde har ønsket at styrke opkøbernes stilling, ligesom der heller ikke er nogen grund til at tro, at Rådet har følt sig forpligtet til at »kompensere« mejerierne for de administrative byrder, de blev pålagt ved de gældende bestemmelser om mælkekvoter. Efter min opfattelse fremgår det også af de samlede bestemmelser i grundforordningen, at Rådet ved at pålægge opkøberne

19 — Jf. punkt 9 i dette forslag til afgørelse.

20 — Jf. punkt 6 i dette forslag til afgørelse.

at betale afgiften og samtidig give dem vide rammer for, hvordan den opkræves, har ønsket at overlade hovedansvaret for, at tillægsafgiftsordningen gennemføres korrekt, til opkøberne. Det bør derfor fastslås, at det er i nøje overensstemmelse med Rådets principper at indføre en sanktion som den, der er genstand for den foreliggende sag. Den omhandlede sanktion er følgelig i enhver henseende omfattet af de gennemførelsesbeføjelser, Kommissionen blev tildelt ved grundforordningens artikel 11, som udgør en gyldig hjemmel.

Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og forbuddet mod forskelsbehandling

27. Det andet spørgsmål, der rejses i forelæggelseskendelsen, drejer sig om lovligheden af gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, set i forhold til proportionalitetsprincippet. Der er fremført seks forskellige argumenter til støtte for dette anbringende.

28. For det første har navnlig den forelæggende ret og mejeriet gjort gældende, at den sanktion, der er fastsat i den omtvistede bestemmelse, beregnes uafhængigt af, hvor meget fremsendelsen af oplysninger om den leverede mælk er forsinket. Det betyder, at bøden altid vil være den samme, uanset om forsinkelsen udgør nogle få dage eller meget længere tid, eller der slet ikke er fremsendt oplysninger. Dette misforhold forstærkes ifølge den forelæggende ret yderligere af den omstændighed, at tiden fra mælkeproduktionsårets slutning den 31. marts til fristen for fremsendelse af opgørelser over de leverede mælkemængder den 15. maj kan være meget kort for de pågældende mejerier som følge af de mange krav, der stilles til dem. Det gør det vanskeligt for dem at overholde de frister, Kommissionen har fastlagt. Mejeriet har i øvrigt gjort gældende, at det ovenfor beskrevne forhold også udgør en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling, eftersom det, når sanktionen ikke afpasses efter forsinkelsens omfang, betyder, at forhold, der slet ikke har de samme negative konsekvenser for ordningen, behandles ens.

29. Den tyske regering og mejeriet har for det andet gjort gældende, at den 15. maj er en fuldstændig vilkårlig dato, der ikke hænger sammen med de øvrige forpligtelser i ordningen. En forsinkelse på nogle få dage har således ingen betydning for gennemførelsen af bestemmelserne om afgiftsbetalingen. De har på det grundlag gjort gældende, at den meget store bøde, der

pålægges, hvis fristen overskrides, er overdrevet og strider mod proportionalitetsprincippet.

30. For det tredje er der ifølge den forelæggende ret og mejeriet også tale om et misforhold, når bøden beregnes ud fra de mælkemængder, der er leveret, og ikke ud fra størrelsen af den eventuelle skyldige tillægsafgift. Dette bevirker endvidere også, at det beløb, der skal erlægges, hvis fristen overskrides, er for stort set i forhold til det formål, som forfølges af Kommissionen, nemlig at sikre, at oplysningerne fremsendes hurtigt, og at afgiften indbetales punktligt.

31. Mejeriet har endelig påberåbt sig tre andre forhold til støtte for påstanden om, at gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, strider mod proportionalitetsprincippet. For det første pålægges bøden i forbindelse med en forsinkelse, selv om det senere fremgår af opgørelserne, at der ikke påhviler mejeriet nogen afgift. For det andet pålægges den sanktion, der er fastlagt i den omtvistede bestemmelse, så snart der foreligger forsinket fremsendelse af oplysninger, uden at det undersøges, om mejeriet selv er skyld i denne forsinkelse, eller om den tværtimod beror på omstændigheder, som mejeriet er uden indflydelse på, f.eks. at de nationale regnecentre for sent har fremsendt de oplysninger, som er nødvendige for at udfærdige opgørelserne. For det tredje tages der ikke ved fastsættelsen af sanktionen hensyn til eventuelle vanskeligheder i forbindelsen mellem de statslige myndigheder, der skal sørge for, at tillægsafgiftsordningen gennemføres, og mejerierne.

32. Det bemærkes først og fremmest, at det er fast retspraksis, at »efter proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, må fællesskabsinstitutioners retsakter ikke gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål« [21].

33. Det bemærkes endvidere, at Domstolen på det her omhandlede område i flere tidligere domme har præciseret, at »Fællesskabets lovgiver på et område, der forudsætter en vurdering af en kompliceret

21 — Dom af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 41. Jf. vedrørende realiteten dom af 20.2.1979, sag 122/78, Buitoni, Sml. s. 677, præmis 16, og af 22.1.1986, sag C-266/84, Denkavit France, Sml. s. 149, præmis 17, Hopermann-dommen, præmis 14, samt dom af 21.1.1992, sag C-319/90, Pressler, Sml. I, s. 203, præmis 12, og af 17.1.1997, sag C-354/95, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 4559, præmis 49.

økonomisk situation, som det er tilfældet inden for den fælles landbrugspolitik, efter Domstolens faste praksis har et vidt skøn med hensyn til arten og rækkevidden af de foranstaltninger, der skal træffes« [22].

34. Domstolen har ofte og navnlig i forbindelse med bestemmelser, hvori der fastsættes sanktioner, i erkendelse af den omfattende skønsbeføjelse fastslået, at selv meget hårde og forebyggende sanktioner var fuldt lovlige. Det er især sket i de tilfælde, hvor sanktionen var forbundet med en forpligtelse, der betragtes som væsentlig, dvs. en forpligtelse, der har fundamental betydning for, at en fællesskabsordning som f.eks. den fælles markedsordning kan fungere tilfredsstillende [23].

35. I den foreliggende sag kan der ikke være tvivl om, at det forholder sig således. Jeg har allerede under gennemgangen af den relevante fællesskabslovgivning anført, at tillægsafgiftsordningen ikke bygger på den mængde mælk, der produceres, men på den mængde, der afsættes. For hver medlemsstat fastsættes en samlet årlig mængde, der herefter fordeles i form af individuelle kvoter mellem producenterne. Som det navnlig fremgår af tredje betragtning til grundforordningen, sondres der i forbindelse med disse individuelle kvoter mellem de mælkemængder, der anvendes til leverancer til mejerierne, og de mængder, der anvendes til direkte salg. Hovedparten af den producerede mælk leveres til mejerierne [24]. Det fremgår klart af denne kortfattede beskrivelse, at hele ordningen er centreret om de mælkemængder, der leveres til mejerierne. Leverancerne bruges således som »måleenhed« for ordningen. Mejeriernes forpligtelse til at underrette de kompetente nationale myndigheder om, hvor store mængder mælk producenterne har leveret, skal følgelig betragtes som væsentlig, for så vidt som tilsidesættelsen af denne forpligtelse kan gøre det vanskeligt for hele tillægsafgiftsordningen og den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter at fungere tilfredsstillende.

36. Med hensyn til det første af de anbringender, der er fremført til belysning af misforholdet i den bestemmelse, der omtvistes i den foreliggende sag, bør det derfor afklares, om det er i strid med proportio-

22 — Dom af 17.5.1988, sag 84/87, Erpelding, Sml. s. 2647, præmis 27. Jf. også dom af 20.10.1977, sag 29/77, Roquette Frères, Sml. s. 1835, præmis 19 og 20, af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 22, og af 26.6.1990, sag C-8/89, Zardi, Sml. I, s. 2515, præmis 11, samt dommen i sagen National Farmers' Union m.fl., præmis 50.

23 — Jf. bl.a. dommen i sagen National Farmers' Union m.fl., præmis 51, 52 og 53. Jf. også Buitoni-dommen, præmis 20, samt dom af 27.11.1986, sag 21/85, Maas, Sml. s. 3537, præmis 15, og af 12.10.1995, sag C-104/94, Cereol Italia, Sml. I, s. 2983, præmis 24 og 25.

24 — Jf. Revisionsrettens redegørelse i særberetning nr. 4/93 om iværksættelsen af kvoteordningen til styring af produktionen af mælk og mejeriprodukter med Kommissionens svar, EFT 1994 C 12, s. 1.

nalitetsprincippet og navnlig med nødvendighedskriteriet, at der i den heri indeholdte sanktion ikke fastsættes forskellige bødestørrelser afhængig af omfanget af den forsinkelse, hvormed mejeriet har fremsendt sine opgørelser til den nationale myndighed, eller om det kan betragtes som berettiget under hensyn til den skønsbeføjelse, Kommissionen er blevet tildelt i medfør af den ovennævnte retspraksis.

37. Jeg mener, at den første løsning er den rigtigste. Domstolen har nemlig klart fastslået, at Fællesskabets lovgivers vidtrækkende skønsbeføjelse inden for landbrugspolitikken også i forbindelse med sanktioner, der vedrører væsentlige forpligtelser, under alle omstændigheder begrænses af kravet om, at proportionalitetsprincippet skal overholdes [25].

38. Det fremgår efter min opfattelse af den måde, hvorpå Domstolen har anvendt dette princip i de ovennævnte sager, at når der som i den foreliggende sag er tale om en forpligtelse til at overholde en frist, er det kun i strid med proportionalitetsprincippet at indføre en sanktion i tilknytning hertil, hvor bøden ikke afpasses efter fristoverskridelsens omfang, såfremt den anførte frist er bindende, dvs. hvis det godtgøres, at enhver forsinkelse uanset dens varighed vil få en særlig virkning, der kan gøre det vanskeligt for den pågældende fællesskabsordning at fungere tilfredsstillende. Hvis fristen ikke er bindende, vil den negative virkning, det får for ordningen, at forpligtelsen ikke opfyldes, afhænge af, hvor meget ordningens gennemførelse forsinkes. En sanktion, der ikke fastsættes under hensyntagen til dette forhold, må følgelig betragtes som uforholdsmæssig, eftersom den ikke er nødvendig for at opnå det tilsigtede formål [26].

39. I den forbindelse er Domstolens dom i Lingenfelser-sagen [27] særlig relevant. Sagen drejede sig om en bestemmelse om forebyggende destillation af bordvin, som Kommissionen havde fastlagt. Ifølge denne bestemmelse havde destilleriet pligt til at betale producenten en minimumspris inden for en vis frist. Hvis fristen blev over-

25 — Domstolen har med andre ord selv i forbindelse med sanktioner, der vedrørte væsentlige forpligtelser, altid undersøgt, om proportionalitetskriteriet var overholdt. Jf. vedrørende realiteten dommen i sagen National Farmers' Union m.fl., præmis 49, Pressler-dommen, præmis 12, dom af 23.2.1983, sag 66/82, Fromançais, Sml. s. 395, præmis 8, og af 27.11.1991, sag C-199/90, Italtrade, Sml. I, s. 5545, præmis 10.

26 — Jf. ud over de nedenfor nævnte domme Fromançais-dommen, præmis 9-14, dom af 8.10.1986, sag 9/85, Nordbutter, Sml. s. 2831, præmis 12 og 13, Hopermann-dommen, præmis 8 og 9, og Italtrade-dommen, præmis 13 og 14. Det bør for en god ordens skyld præciseres, at de nævnte domme vedrører bestemmelser, hvorefter tilsidesættelsen af en forpligtelse har den virkning, at en sikkerhed eller en rettighed fortabes. En sådan virkning anses imidlertid for en sanktion, selv om den egentlig ikke betegnes som sådan, jf. bl.a. Italtrade-dommen, præmis 10. Jeg mener derfor, at den nævnte retspraksis er fuldt relevant for den foreliggende sag.

27 — Dom af 27.6.1990, sag C-118/89, Sml. I, s. 2637, præmis 13 og 14.

skredet, skulle der pålægges en sanktion, der gik ud på, at destilleriet tilbagebetalte hele den støtte, som det havde modtaget fra interventionsorganet. Domstolen tog i sin vurdering af gyldigheden af den ovenfor beskrevne bestemmelse udgangspunkt i, at formålet med den pågældende frist var at »give producenterne sikkerhed for normalt at få udbetalt den garanterede minimumspris inden for et sådant tidsrum, at de kan opnå en tilsvarende fortjeneste som ved salg på normale markedsvilkår«. På den baggrund fastslog Domstolen, at »en overskridelse af betalingsfristen, som ikke indebærer en så væsentlig ændring af vilkårene, sammenlignet med normale markedsvilkår, at det kan afskrække producenten fra at tilbyde vinen til destillation,... derfor ikke [kan] antages at bringe selve formålet med destillationsordningen i fare«. Domstolen konkluderede derfor følgende: »En retsforskrift, som indeholder en sanktion om, at en selv ubetydelig fristoverskridelse medfører fortabelse af hele støttebeløbet, står følgelig i misforhold til det formål, der søges opnået med fristkravet.«

40. Domstolens afgørelse i Pressler-sagen [28], der også drejede sig om forebyggende destillation af vin, er også interessant. Ifølge den bestemmelse, der var omtvistet i denne sag, skulle de erhvervsdrivende hvert år inden den 7. september fremsende en anmeldelse over deres beholdninger af druemost og vin til de kompetente myndigheder. De erhvervsdrivende, der havde pligt til at indsende en sådan anmeldelse og undlod at gøre det inden for den fastlagte frist, blev pålagt en sanktion, der medførte, at de blev fuldstændig afskåret fra at modtage støtte til forebyggende destillation. Også i denne sag fastslog Domstolen, at sanktionerne var ugyldige. Domstolen udtalte således, at »det ikke [er] nødvendigt for at sikre Kommissionen tilstrækkelige oplysninger om produktion og beholdninger i vinsektoren... at fristdatoen 7. september... ubetinget overholdes. Det... forelagte spørgsmål skal herefter besvares med, at artikel 10a i forordning... er ugyldig, for så vidt som den indebærer, at de erhvervsdrivende fortaber retten til støtte til destillation uden hensyntagen til omfanget af overskridelsen af den... fastsatte frist, 7. september« [29].

41. I den foreliggende sag er formålet med sanktionen i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i

28 — Jf. ovenfor, præmis 16 og 17.

29 — Det bemærkes for fuldstændighedens skyld, at Domstolen udtalte, at forpligtelsen til at indgive beholdningsanmeldelserne inden for de fastsatte frister var en accessorisk forpligtelse og ikke en hovedforpligtelse. Det skete, som generaladvokat Tesauro imidlertid allerede understregede i sit forslag til afgørelse i Pressler-sagen, »selv om den seneste retspraksis synes at have forladt den traditionelle sondring mellem hovedforpligtelser og accessoriske forpligtelser, idet det selv med hensyn til førstnævnte efterprøves, om de midler, der bringes i anvendelse for at opfylde det tilsigtede formål, er i overensstemmelse med formålet« (punkt 6 i forslaget til afgørelse). Det er derfor ingen tvivl om, at de principper, Domstolen fastlagde i den nævnte sag, også kan lægges til grund i den foreliggende sag.

forordningen om gennemførelse af tillægsafgiftsordningen nærmere betegnet at få mejerierne til at indsende deres opgørelser over de mælkemængder, producenterne leverer, inden den 15. maj hvert år. Fristen indgår i den række af administrative forpligtelser, som er fastlagt i tillægsafgiftsordningen, og som strækker sig til den 31. august, hvor afgiften skal betales. Kommissionen gjorde under retsmødet gældende, at når mejerierne ikke overholder fristen den 15. maj, betyder det, at den følgende frist heller ikke kan overholdes, og at der sættes gang i en kædereaktion, der forsinker opfyldelsen af samtlige forpligtelser, herunder også betalingen af tillægsafgiften. Kommissionen har følgelig gjort gældende, at hvis mejerierne fremsender deres oplysninger for sent, vil det af de ovennævnte grunde gøre det vanskeligt for hele ordningen at fungere tilfredsstillende.

Selv om det fremgår af det anførte, at datoen den 15. maj udgør en vigtig og fuldt berettiget frist set i forhold til bestemmelserne om tillægsafgiften, skal det dog også tilføjes, at Kommissionen ikke har fremført noget argument, hvorefter det må konkluderes, at den pågældende frist også skal betragtes som bindende. Den har nemlig ikke gjort gældende, at en hvilken som helt forsinkelse, selv af kortere varighed, rent faktisk fører til nye forsinkelser og dermed vil få de ovenfor beskrevne negative virkninger. Disse virkninger forekommer følgelig rent hypotetiske. Det samme ses endvidere af den omstændighed, at den kompetente myndighed, som det fremgår af forelæggelseskendelsen, slet ikke var begyndt at udfærdige de nationale opgørelser, da den modtog oplysningerne fra det pågældende mejeri.

Eftersom det ikke er påvist, at en mindre overskridelse af fristen for mejeriernes fremsendelse af oplysninger kan bringe tillægsafgiftsordningens funktion i fare, må det konkluderes, at en sanktion, der bevirker, at en ubetydelig fristoverskridelse straffes lige så strengt som en langt alvorligere overskridelse, ikke er nødvendig for at opfylde det formål, Kommissionen forfølger, nemlig at oplysningerne skal fremsendes hurtigt.

42. Jeg mener bl.a., at Kommissionen selv nåede frem til samme konklusion i 1998 [30], hvor den ændrede den bestemmelse, der omtvistes i den foreliggende sag, og fastlagde forskellige bøder alt efter, hvor forsinket mejerierne fremsendte deres opgørelser. Der bestemmes udtrykkeligt i fjerde betragtning til den nye forordning, »at jo mere en opkøbers meddelelse af dataene er forsinket, jo alvorligere er konsekvenserne for de myndigheder, der skal sørge for betalingen af afgiften inden fristen.« Det fremgår i øvrigt af femte betragtning, at erfaringen har vist, at »det for at gøre

30 — Ved forordning nr. 1001/98.

sanktionen mere effektiv og sikre, at sanktionens størrelse er *proportional* med overtrædelsens alvor, er hensigtsmæssigt at forøge sanktionen i de tilfælde, hvor forsinkelsen overstiger femten dage, og fastsætte progressive sanktioner for yderligere forsinkelser« [31]. Det virker derfor indlysende, at Kommissionen selv erkender, ikke blot, at det for at sikre, at tillægsafgiftsordningen fungerer tilfredsstillende, er nødvendigt, at der fastsættes sanktioner, som afpasses efter forsinkelsens omfang, men også, at de pågældende sanktioner kan gøres mere effektive, hvis de gradueres.

43. Når det ud fra disse betragtninger konkluderes, at sanktionen i gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, af de anførte grunde ikke står i et rimeligt forhold til målet, eftersom der ikke tages hensyn til, hvor meget den fastlagte frist overskrides, skal det af samme grund også bemærkes, at sanktionen strider mod forbuddet mod forskelsbehandling, der inden for landbrugspolitikken udtrykkeligt fremgår af EF-traktatens artikel 40, stk. 2 (efter ændring nu artikel 34 EF). Når det nemlig konstateres, at det afhænger af forsinkelsens varighed, hvor stor skade der er sket for tillægsafgiftsordningen, betyder det også, at situationer, der må anses for forskellige, med urette behandles ens i den omtvistede bestemmelse [32].

44. Med hensyn til det andet argument, som påberåbes til støtte for, at de omhandlede bestemmelser ikke er forholdsmæssige, nemlig at datoen den 15. maj skulle være vilkårlig, henvises der til det ovenfor anførte.

45. Derimod mener jeg, at alle de øvrige argumenter, som den forelæggende ret og sagens parter har fremført, bør afvises.

Hvad angår den nationale rets og mejeriets argument om, at bøden beregnes ud fra den leverede mængde mælk og ikke ud fra afgiftsbeløbet, skal det som tidligere nævnt understreges, at formålet med sanktionen i gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, netop er at få mejerierne til at opfylde deres forpligtelse til at fremsende oplysninger om de mælkemængder, producenterne har leveret. Det siger sig selv, at en sådan forpligtelse ikke er direkte forbundet med den hertil knyttede, men særskilte forpligtelse til at indbetale afgiften. Hvis bøden primært fastsættes ud fra dette kriterium, betyder det, at alle de mejerier, som ifølge opgørelserne ikke skal betale nogen afgift, slipper for at betale en

31 — Min fremhævelse.

32 — Jf. bl.a. dom af 13.12.1984, sag 106/83, Sermide, Sml. s. 4209, præmis 28.

bøde, selv om de har indsendt deres oplysninger for sent. Hertil kommer, at dette ikke kun giver anledning til forskelsbehandling, men også hindrer opfyldelsen af det formål, der forfølges med sanktionen. Som Kommissionen nemlig har understreget, er det lige så vigtigt, at de mejerier, der ikke har overskredet de individuelle referencemængder og derfor ikke skal betale nogen afgift, fremsender de krævede oplysninger, som at de mejerier, der har overskredet deres mængder, gør det. Endelig skal der også tages hensyn til, at man ved at beregne sanktionen ud fra de leverede mælkemængder har gjort det muligt at foretage en graduering, hvor sanktionen afpasses efter mejeriets omsætning. Under hensyn hertil må det følgelig konkluderes, at det kriterium, Kommissionen har lagt til grund ved beregningen af sanktionen i den omtvistede bestemmelse, står i et rimeligt forhold til det tilsigtede mål.

46. Hvad mejeriets tre argumenter angår mener jeg, at det er tilstrækkeligt at præcisere, at bøden i tilfælde af en forsinkelse pålægges, uanset om det fremgår af opgørelserne, at mejeriet ikke har pligt til at erlægge nogen afgift. Her henvises til det netop anførte vedrørende kriteriet om sanktionens beregning. Jeg mener imidlertid, at mejeriets to andre argumenter, som i øvrigt ikke er tilstrækkelig begrundet, drejer sig om de problemer, der eventuelt vil kunne opstå mellem mejerierne og de nationale myndigheder, der er ansvarlige for tillægsafgiftsordningen. Hvis det er tilfældet, kan de nævnte argumenter ikke anses for relevante, for så vidt som et problem af denne art ikke vedrører vurderingen af, hvorvidt en fællesskabsbestemmelse står i et rimeligt forhold til målet.

Tilsidesættelse af visse strafferetlige grundsætninger

47. Den sidste påstand, mejeriet har gjort gældende vedrørende gyldigheden af gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 2, andet afsnit, drejer sig om den påståede tilsidesættelse af de strafferetlige grundsætninger i en retsstat. Materielt har sagsøgeren i hovedsagen gjort gældende, at den sanktion, der er genstand for denne sag, i kraft af sin rækkevidde og sin størrelse er af strafferetlig art. Det er efter mejeriets opfattelse tilfældet, når sanktionen overskrider visse grænser. I den foreliggende sag må disse grænser anses for at være overskredet, når sanktionen i den omtvistede bestemmelse pålægges, uanset om mejeriet ifølge de pågældende opgørelser skal erlægge nogen afgift, og når det bestemmes, at sanktionerne udelukkende beregnes ud fra den leverede mælkemængde. Mejeriet har i øvrigt gjort gældende, at der i betragtning af de administrative byrder, det er blevet pålagt i forbindelse med tillægsafgiftsordningen, ikke kan herske tvivl om, at der er tale om en straf, når mejeriet skal betale en betragtelig bøde, selv om der kun er sket en ubetydelig overskridelse af en mindre væsentlig frist.

Mejeriet har derfor gjort gældende, at den omtvistede sanktions gyldighed skal vurderes på grundlag af strafferetlige principper, herunder princippet »nulla poena sine culpa«. Eftersom bøderne pålægges, uanset om det mejeri, der har overskredet fristen, selv er skyld i det, må det følgelig konkluderes, at den nævnte sanktion er ulovlig.

48. Mejeriets argument savner ethvert grundlag. En fællesskabssanktions størrelse er nemlig uden betydning for, om den har strafferetlig karakter eller ej, og der er ikke tale om en straf, blot fordi det beløb, der skal betales, er meget højt.

49. Det bemærkes, at Domstolen som hovedregel aldrig har fundet det nødvendigt at definere Det Europæiske Fællesskabs sanktionsbeføjelse helt præcist, og at den ikke har foretaget nogen materiel sondring mellem administrative og strafferetlige sanktioner [33]. Domstolen har valgt at skitsere rammerne for denne beføjelse og at fastsætte de vigtigste kendetegn herfor. Domstolens vigtigste kriterium har i den forbindelse været, om de formål, der er fastlagt i traktaten, var blevet opfyldt.

50. Domstolen har som tidligere anført [34] udtalt, at sanktionens forebyggende karakter, dvs. spørgsmålet om, hvorvidt sanktionen effektivt vil kunne forebygge, at den forpligtelse, den knytter sig til, tilsidesættes, udgør et af de ovennævnte kendetegn. Det fremgår klart af Domstolens praksis med hensyn til Kommissionens bøder på konkurrenceområdet, at Domstolen finder det berettiget, at sanktionerne af hensyn til deres forebyggende karakter gøres særligt høje [35], uden at det påvirker sanktionens art. Set fra denne synsvinkel bemærkes, at Domstolen udtrykkeligt har fastslået, at en bøde, som Kommissionen havde pålagt på konkurrenceområdet, ikke havde karakter af straf [36]. Det eneste krav er, at beløbet står i et rimeligt forhold til overtrædelsens grovhed, hvilket først og fremmest vurderes ud fra den skade, der er sket for fællesskabsordningen [37].

51. Det må følgelig konkluderes, at mejeriets argument blot fremstiller problemet vedrørende den omtvistede sanktions proportionalitet på en anden måde. Jeg finder det derfor ikke nødvendigt at behandle dette spørgsmål på ny og henviser til de

33 — I de få sager, hvor Domstolen har skullet udtale sig om, hvorvidt fællesskabssanktioner var af strafferetlig art eller ej, har den nemlig aldrig foreslået nogen »egentlig« definition, men blot fastslået, at den sanktion, der blev anfægtet i den foreliggende sag, ikke var af strafferetlig art. Jf. vedrørende realiteten dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 24 og 25, samt Retten i Første Instans' dom af 6.10.1994, sag T-83/91, Tetra Pak mod Kommissionen, Sml. II, s. 755, præmis 235.

34 — Jf. i denne forbindelse punkt 34 i dette forslag til afgørelse.

35 — Jf. i denne forbindelse dom af 7.6.1983, forenede sager 100/80-103/80, Musique Diffusion française m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1825, præmis 106 og 107, samt Retten i Første Instans' dom af 10.3.1992, sag T-15/89, Chemie Linz mod Kommissionen, Sml. II, s. 1275, præmis 355-364.

36 — Jf. dommen i sagen Tetra Pak mod Kommissionen, præmis 235.

37 — Jf. dom af 12.11.1985, sag 183/83, Krupp Stahl mod Kommissionen, Sml. s. 3609, præmis 40, og dommen i sagen Musique Diffusion française m.fl. mod Kommissionen, præmis 109, samt Retten i Første Instans' dom af 14.7.1994, sag T-77/92, Parker Pen mod Kommissionen, Sml. II, s. 549, præmis 92, og af 22.10.1997, forenede sager T-213/95 og T-18/96, SCK og FNK mod Kommissionen, Sml. II, s. 1739, præmis 146 og 147.

betragtninger, der allerede er fremført i den forbindelse.

Begrænsning af dommens tidsmæssige virkning

52. Tilbage er spørgsmålet om begrænsningen af dommens tidsmæssige virkning. Kommissionen anmodede under retsmødet om, at Domstolen, såfremt den fastslår, at den omtvistede bestemmelse er ugyldig, begrænser dommens virkning, så den kun omfatter de sager, der måtte opstå i fremtiden, men ikke de sager, der allerede verserer. Hensigten med denne anmodning er at bevare medlemsstaternes tillid til, at princippet om ligebehandling respekteres, og til, at Fællesskabet fungerer effektivt.

53. Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af den nuværende retspraksis, at »en dom, hvor Domstolen som svar på en præjudiciel forespørgsel fastslår, at en fællesskabsretsakt er ugyldig — i lighed med en annullationsdom — principalt har tilbagevirkende gyldighed til det tidspunkt, hvor retsakten trådte i kraft... Domstolen har imidlertid mulighed for i dommen at begrænse de tidsmæssige virkninger af en præjudiciel afgørelse om, at en fællesskabsforordning er ugyldig, når tvingende retssikkerhedsmæssige hensyn kan begrunde det« [38].

54. Det følger således af denne retspraksis, at muligheden for at begrænse den tilbagevirkende gyldighed af en dom, hvori det fastslås, at en retsakt er ugyldig, skal forstås restriktivt. En sådan afgørelse er nemlig kun begrundet i særlige tilfælde, hvor det er nødvendigt for at beskytte hensyn, der under de givne omstændigheder anses for så vigtige, at de går forud for kravet om at sikre en effektiv retsbeskyttelse.

55. I den foreliggende sag mener jeg ikke, at disse betingelser er opfyldt. Henset til de omtvistede bestemmelser og fænomenets omfang er der nemlig ikke nogen risiko for, at der opstår alvorlige forstyrrelser af retsforhold, der er stiftet i god tro, hvilket efter Domstolens opfattelse er en betingelse for, at der kan tales om en eventuel trussel mod retssikkerhedsprincippet [39].

56. Jeg mener følgelig ikke, at Kommissionens anmodning om, at den tilbagevirkende gyldighed af en eventuel dom, hvori det fastslås, at den pågældende bestemmelse er ugyldig, begrænses, kan tages til følge.

38 — Dom af 8.2.1996, sag C-212/94, FMC m.fl., Sml. I, s. 389, præmis 55 og 56. Jf. endvidere dom af 15.10.1980, sag 145/79, Roquette Frères, Sml. s. 2917, præmis 51, af 15.1.1986, sag 41/84, Pinna, Sml. s. 1, præmis 26, og af 10.3.1992, forenede sager C-38/90 og C-151/90, Lomas m.fl., Sml. I, s. 1781, præmis 23 og 24.

39 — Jf. senest dom af 24.9.1998, sag C-35/97, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 5325, præmis 49, og af 4.5.1999, sag C-262/96, Sema Sürül, Sml. I, s. 2685, præmis 107 og 108.

Forslag til afgørelse

57. På grundlag heraf foreslår jeg, at Finanzgericht München's spørgsmål besvares på følgende måde:

»Artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter, hvori det bestemmes, at mejerierne kan pålægges en sanktion, er ugyldig, for så vidt som den ikke gør det muligt at afpasse denne sanktion efter omfanget af overskridelsen af den frist pr. 15. maj, der er fastsat i den pågældende forordnings artikel 3, stk. 2, andet afsnit, for fremsendelse af opgørelser over de mælkemængder, producenterne har leveret.«