CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. SAGGIO

van 16 juni 1999 *

Inleiding

1. Bij beschikking van 17 september 1997 heeft het Finanzgericht München (Duitsland) het Hof een prejudiciële vraag gesteld over de geldigheid van een bepaling van verordening (EEG) nr. 536/93 van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten. [1] Met name verzoekt de verwijzende rechter het Hof de geldigheid te beoordelen van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van deze verordening, waarbij de Commissie een sanctie heeft ingevoerd voor de kopers van melk (zuivelfabrieken) die de voorgeschreven termijn voor de mededeling van de afrekeningen van de door de producenten geleverde hoeveelheden melk aan de bevoegde instantie niet in acht hebben genomen.

Communautair rechtskader

2. Wegens een groeiende overproductie in de sector melk voerde de Europese Gemeenschap in 1984 in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector melk en zuivelproducten een extra medeverantwoordelijkheidsheffing in. [2] Dit stelsel voorziet in de jaarlijkse toewijzing van een gegarandeerde totale hoeveelheid melk aan iedere lidstaat, die door hem wordt verdeeld in individuele hoeveelheden voor elke producent. Telkens wanneer een producent meer melk verkoopt dan de hoeveelheid die hem is toegewezen, moet hij over het meerdere een soort van boete betalen, namelijk de extra heffing.

3. Aangaande de inningsmodaliteiten van de heffing hebben de lidstaten volgens de regeling van de verordening van 1984 de keuze om rechtstreeks de producenten met de betaling voor eventuele overschrijdingen te belasten (formule A), dan wel de kopers, die zich kunnen verhalen op de producenten-verkopers (formule B). [3]

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB L 57, blz. 12.

2 — Verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 90, blz. 10).

3 — Artikel 5 quater van verordening nr. 856/84, reeds aangehaald.

4. Oorspronkelijk gold het stelsel van de extra heffing voor vijf tijdvakken van ieder twaalf maanden. Het werd aanvankelijk verlengd tot acht tijdvakken [4] en vervolgens met nog een negende tijdvak. [5]

5. In 1992 werd in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid bij verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad [6] (hierna: „basisverordening") een algehele wijziging van de regeling doorgevoerd; deze verordening kwam in de plaats van de voordien geldende voorschriften en verlengde de termijn met nog eens zeven tijdvakken van ieder twaalf maanden (tot en met 31 maart 2000). Het voornaamste doel van de nieuwe regeling is het stelsel van 1984 te vereenvoudigen en te rationaliseren teneinde het doelmatiger te maken. Daarom is onder meer de keuzemogelijkheid van de lidstaten tussen formule A en formule B uitgesloten, door uitsluitend de koper te belasten met de betaling van de heffing. In de achtste overweging van de considerans wordt in dit verband gezegd dat „om de grote vertragingen in het verleden bij de inning en de betaling van de heffing, wat immers onverenigbaar is met het doel van de regeling, te vermijden, moet worden vastgesteld dat de koper, die het best in staat blijkt de nodige verrichtingen uit te voeren, heffingplichtig is en hij over de middelen moet beschikken om de heffing te kunnen innen bij de producenten, die de uiteindelijke schuldenaars daarvan zijn".

6. Dienovereenkomstig bepaalt artikel 2, lid 2, eerste alinea, van de basisverordening: „Wat de leveringen betreft, betaalt de heffingsplichtige koper aan de bevoegde instantie van de lidstaat vóór een nader te bepalen datum en overeenkomstig nader te bepalen voorwaarden het verschuldigde bedrag, dat hij inhoudt op de prijs die hij voor de melk verschuldigd is aan de producent die de uiteindelijke schuldenaar van de heffing is of op een andere wijze met passende middelen int."

7. Artikel 11 van de basisverordening belast de Commissie met de uitvoering van deze regeling: „De bepalingen ter uitvoering van deze verordening, en met name de bepaling van de kenmerken van melk, waaronder het vetgehalte, die als representatief worden beschouwd ter bepaling van de geleverde of gekochte hoeveelheden melk, worden volgens de procedure van artikel 30 van verordening (EEG) nr. 804/68 vastgesteld." [7]

8. Overeenkomstig het in de genoemde verordening bepaalde, stelde de Commissie verordening nr. 536/93 [8] (hierna: de „uitvoeringsverordening"). Zoals volgt uit de tweede overweging van de considerans van die verordening, is haar voornaamste doel de bepaling van de aanvullende elementen die nodig zijn om de eindafrekening van de heffing te kunnen opmaken, vervolgens de

4 — Verordening (EEG) nr. 1109/88 van de Raad van 25 april 1988 (PB L 110, blz. 27).

5 — Verordening (EEG) nr. 816/92 van de Raad van 31 maart 1992 (PB L 86, blz. 83).

6 — Verordening van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 405, blz. 1).

7 — Of volgens de procedure van het Comité van beheer.

8 — Reeds aangehaald.

maatregelen die moeten garanderen dat de heffing tijdig wordt betaald, en ten slotte adequate controlevoorschriften.

9. De vijfde overweging van de considerans van de uitvoeringsverordening beklemtoont dat „de ervaring heeft geleerd dat de doeltreffendheid van de regeling wordt geschaad door grote vertragingen bij het doorgeven van de cijfers over leveranties of rechtstreekse verkoop en bij de betaling van de heffing; dat uit deze ervaring (...) de nodige lessen dienen te worden getrokken en strikte termijnen voor de mededeling van gegevens en voor betaling dienen te worden opgelegd, waarbij in sancties dient te worden voorzien".

De zevende overweging van de considerans van die verordening constateert bovendien, dat „op grond van verordening (EEG) nr. 3950/92 de koper de hoofdpersoon voor de correcte uitvoering van de regeling is (...)".

10. Op grond van deze twee overwegingen heeft de Commissie in artikel 3 van de uitvoeringsverordening de verplichtingen van de kopers betreffende de mededeling van de gegevens over de geleverde hoeveelheden melk en de betaling van de heffing uitgewerkt. Ik beperk mij tot de voor het onderhavige geschil relevante bepalingen en citeer artikel 3, lid 1, eerste alinea, luidende: „Aan het einde van elk van de in artikel 1 van verordening (EEG) nr. 3950/92 bedoelde tijdvakken stelt de koper voor elke producent een afrekening vast waarin naast de referentiehoeveelheid en het representatieve vetgehalte waarover de betrokken producent beschikt, de hoeveelheid en het vetgehalte van de melk en/of de melkequivalenten die hij gedurende het tijdvak heeft geleverd, worden aangegeven."

De eerste alinea van lid 2 bepaalt de termijn waarbinnen deze gegevens aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten moeten worden meegedeeld. Die alinea luidt: „De koper bezorgt jaarlijks vóór 15 mei[9] aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat het overzicht van de voor de afzonderlijke producenten opgestelde afrekeningen of stelt, in voorkomend geval, deze autoriteit overeenkomstig het besluit van de lidstaat in kennis van de totale hoeveelheid, de overeenkomstig artikel 2, lid 2, gecorrigeerde hoeveelheid en het gemiddelde vetgehalte van de door producenten aan hem geleverde melk en/of melkequivalent alsmede van de som van de individuele referentiehoeveelheden waarover deze producenten beschikken, en van het gemiddelde representatieve vetgehalte dat voor hen geldt."

In de tweede alinea van dit lid, waarvan de geldigheid het voorwerp van dit geschil is, wordt een boete gesteld op te late mededeling door de koper. Deze bepaling luidt: „Bij niet-inachtneming van de termijn is de koper een boete verschuldigd, die gelijk is

9 — Die tekst is gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1255/98 van de Commissie van 17 juni 1998 (PB L 173, blz. 14), waarin de in artikel 3, lid 2, eerste alinea, van de Italiaanse versie begane vergissing wordt gecorrigeerd.

aan de heffing over een overschrijding van 0,1 % van de door producenten aan hem geleverde hoeveelheden melk en melkequivalent. Deze boete mag niet meer dan 20 000 ECU bedragen."

Artikel 3, lid 4, luidt: „De heffingplichtige koper maakt jaarlijks vóór 1 september het verschuldigde bedrag volgens de door de lidstaten vastgestelde nadere voorschriften aan de bevoegde instantie over." Ook in dit geval is een sanctie voorzien. De tweede alinea van het genoemde lid bepaalt immers: „Indien de betalingstermijn niet in acht wordt genomen, dragen de verschuldigde bedragen een jaarlijkse rente waarvan de rentevoet door de lidstaat wordt vastgesteld en die niet lager mag zijn dan de door de lidstaat in geval van terugvordering van een onverschuldigd bedrag toegepaste rentevoet."

11. In mei 1998 heeft de Commissie de in deze zaak aan de orde zijnde litigieuze bepaling gewijzigd. [10] De strikte noodzaak van de inachtneming van de bepaalde termijn voor de mededeling van de gegevens benadrukkend [11], verscherpte de Commissie de vastgestelde sancties en paste zij deze aan de ernst van de vertraging aan. Voorts voerde zij een bepaling tot bescherming van de kleinere zuivelfabrieken in. De nieuwe tekst van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de uitvoeringsverordening luidt: „Bij niet-inachtneming van de termijn is de koper een boete verschuldigd die als volgt wordt berekend:

— indien de in de eerste alinea bedoelde mededeling vóór 1 juni wordt gedaan, is de boete gelijk aan de heffing over een overschrijding van 0,1 % van de door producenten aan hem geleverde hoeveelheden melk en melkequivalent. Deze boete mag niet minder dan 500 ECU en niet meer dan 20 000 ECU bedragen;

— indien de in de eerste alinea bedoelde mededeling na 31 mei maar vóór 16 juni wordt gedaan, is de boete gelijk aan de heffing over een overschrijding van 0,2 % van de door producenten aan hem geleverde hoeveelheden melk en melkequivalent. Deze boete mag niet minder dan 1 000 ECU en niet meer dan 40 000 ECU bedragen;

— indien de in de eerste alinea bedoelde mededeling na 15 juni maar vóór 1 juli wordt gedaan, is de boete gelijk aan de heffing over een overschrijding van 0,3 % van de door producenten aan hem geleverde hoeveelheden melk en melkequivalent. Deze boete mag niet minder dan 1 500 ECU en niet meer dan 60 000 ECU bedragen;

10 — Bij verordening (EG) nr. 1001/98 van 13 mei 1998 (PB L 142, blz. 22).

11 — In de eerste overweging van de considerans.

— indien de in de eerste alinea bedoelde mededeling niet vóór 1 juli wordt gedaan, is de boete gelijk aan de in het derde streepje bedoelde boete, verhoogd met een bedrag gelijk aan 3 % daarvan voor iedere kalenderdag vertraging vanaf 1 juli. Deze boete mag niet meer dan 100 000 ECU bedragen.

Indien de per periode van twaalf maanden aan de koper geleverde hoeveelheden melk en melkequivalent echter kleiner zijn dan 100 000 kg, worden de in de eerste drie streepjes bedoelde minimumboeten verlaagd tot respectievelijk 100, 200 en 300 ECU."

De toepasselijke nationale bepalingen

12. De nationale regeling inzake de extra heffing is opgenomen in de Milch-Garantiemengen-Verordnung (verordening inzake de gegarandeerde hoeveelheden melk). Conform de communautaire regeling is in artikel 11, lid 3, van de nationale verordening de datum voor de mededeling van de afrekeningen per producent door de producent aan de voor de toepassing van de regeling bevoegde nationale instantie bepaald op 15 mei. In Duitsland is de bevoegde instantie het Hauptzollamt. Voorts bepaalt lid 4 van dat artikel, dat de zuivelfabriek vóór 31 juli aan het Hauptzollamt mededeling van de heffingen dient te doen.

De feiten en de prejudiciële vraag

13. De Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen eG (hierna: „zuivelfabriek") houdt zich bezig met de verwerking van melk en oefent haar bedrijf uit in de vorm van een coöperatieve vereniging (zuivelcoöperatie) waarvan de leden de producenten zijn van de aangeleverde melk. Volgens het Genossenschaftsgesetz (Duitse wet op de coöperatieve vereniging) houdt dit in dat haar voornaamste doel niet bestaat in het behalen van een zo groot mogelijke winst, maar veeleer in de bevordering van de belangen van haar leden. Op grond van de extraheffingregeling wordt zij niettemin als koper beschouwd en valt zij bijgevolg onder de bepalingen betreffende de mededeling van gegevens over geleverde hoeveelheden melk en de betaling van de heffing.

14. Op 9 april 1997 herinnerde het Hauptzollamt Lindau (hierna: „HZA Lindau") de zuivelfabriek eraan, dat zij zowel volgens de nationale voorschriften als volgens artikel 3, lid 2, van de uitvoeringsverordening uiterlijk op 14 mei het overzicht van de afrekeningen betreffende de door iedere producent geleverde hoeveelheid melk moest indienen.

15. Eerst op 16 mei 1997 stuurde de zuivelfabriek de van haar verlangde gegevens per post op. Mede wegens de feestdag van 19 mei 1997 (Pinksteren) ontving het HZA Lindau deze mededeling eerst op 20 mei

1997. Na deze vertraging te hebben vastgesteld, heeft het HZA Lindau krachtens artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de uitvoeringsverordening een boete opgelegd ten bedrage van 16 661,80 DEM.

16. Van mening dat die maatregel niet gerechtvaardigd was, diende de zuivelfabriek op 28 mei 1997 een bezwaarschrift in. Dit werd echter op 5 juni daaraanvolgend als ongegrond verworpen.

17. Vervolgens stelde de Genossenschaftsverband Bayern eV, als gemachtigde van de zuivelfabriek, beroep in bij het Finanzgericht München; zij vorderde vernietiging van de door het HZA Lindau genomen maatregel alsmede van het besluit tot verwerping van het bezwaarschrift, aangezien de boete in strijd was met het evenredigheidsbeginsel.

Tijdens de mondelinge behandeling voor het Finanzgericht erkende het HZA Lindau dat de sanctie die het op grond van de communautaire regeling verplicht was op te leggen, in hoge mate in strijd was met het evenredigheidsbeginsel. Het verzocht dan ook, aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen over de geldigheid van artikel 3, lid 2, van de uitvoeringsverordening, waarin de modaliteiten van de berekening van die boete zijn vastgesteld.

18. De nationale rechter, die de mening van partijen deelt dat de beslissing van het geding afhangt van de geldigheid van de genoemde bepaling, heeft de procedure geschorst en het Hof de volgende vraag voorgelegd:

„Is artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 536/93 van de Commissie van 9 maart 1993 (PB L 57, blz. 12) geldig wat de oplegging van een boete aan een zuivelfabriek (koper van melk) betreft?"

De prejudiciële vraag

19. De onderhavige zaak sluit aan bij de nu al omvangrijke rechtspraak van het Hof inzake de melkquota. In casu heeft de door de nationale rechter gestelde vraag betrekking op een van de uitvoeringsbepalingen van de genoemde regeling, die de Commissie krachtens de haar door de Raad bij artikel 11 van de basisverordening gedelegeerde bevoegdheden heeft vastgesteld.

20. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeschikking, wordt de geldigheid van de betrokken bepaling — die voorziet in een boete gelijk aan het bedrag van de heffing die zou worden opgelegd wanneer de geleverde hoeveelheden melk met meer dan 0,1 % de individuele quota overschrijden van de zuivelfabriek die verzuimd heeft vóór 15 mei de afrekeningen betreffende de melkleveringen in te dienen — in tweeërlei opzicht betwijfeld. In de eerste plaats

betwijfelt de nationale rechter of de Commissie bevoegd is om een sanctie ten laste van de kopers van melk vast te stellen, en is hij van mening dat de betrokken regeling een geldige juridische grondslag ontbeert. In de tweede plaats betwijfelt hij eveneens de wettigheid van de sanctie zelf en acht hij deze onevenredig in verhouding tot het nagestreefde doel. Daarbij komen twee andere punten die door de zuivelfabriek, verzoekster in het hoofdgeding, worden aangevoerd, te weten schending van fundamentele strafrechtelijke beginselen en van het beginsel van non-discriminatie. Bovendien heeft de Commissie ter terechtzitting verzocht om, wanneer het Hof de betrokken bepaling ongeldig zou achten, de terugwerkende kracht van het arrest te beperken tot de gevallen waarin al beroep is ingesteld. Ten slotte herinner ik eraan dat de door de verwijzende rechter verzochte geldigheidsbeoordeling betrekking heeft op artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de uitvoeringsverordening in de versie die gold voor de wijziging bij verordening nr. 1001/98. [12] Laatstgenoemde verordening is eerst van kracht geworden nadat de verwijzingsbeschikking aan het Hof was toegezonden.

Ontbrekende rechtsgrondslag

21. De verwijzende rechter betoogt, dat artikel 11 van de basisverordening niet geacht kan worden een geldige rechtsgrondslag te vormen voor een uitvoeringsbepaling die voorziet in boeten ten laste van de kopers van melk, aangezien dit buiten de bevoegdheden van de Commissie betreffende de uitvoering van verordeningen valt.

22. Om te beginnen herinner ik eraan dat het Hof meer dan eens heeft geoordeeld, met name wat betreft de landbouwsector, dat „het begrip uitvoering ruim moet worden uitgelegd. Aangezien de Commissie als enige in staat is, de ontwikkeling van de landbouwmarkten voortdurend en nauwlettend te volgen en de spoedmaatregelen te treffen die de situatie vereist, kan de Raad genoopt zijn, de Commissie op dit gebied een ruime beoordelings- en handelingsbevoegdheid te laten. De grenzen van die bevoegdheid moeten dan met name worden bepaald aan de hand van de wezenlijke algemene doelstellingen van de marktordening." [13]

23. In het kader van deze uitlegging heeft het Hof zich eveneens met zoveel woorden uitgelaten over de bevoegdheid van de Commissie om sancties op te leggen. [14] Bijzonder duidelijk lijkt mij in dit verband het arrest in de zaak Duitsland/Commissie [15], waarin het Hof heeft verklaard dat de artikelen 145 en 155 EG-Verdrag

12 — Zie deze conclusie, punt 11.

13 — Arrest van 25 juni 1997, Italië/Commissie (C-285/94, Jurispr. blz. I-3519, punt 22). Zie eveneens arresten van 30 oktober 1975, Rey Soda e.a. (23/75, Jurispr. blz. 1279, punten 10 en 11); 11 maart 1987, Rau e.a./Commissie (279/84, 280/84 en 285/84, Jurispr. blz. 1069, punt 14), en 8 juni 1989, Association générale des producteurs de blé et autres céréales (167/88, Jurispr. blz. 1653, punt 15).

14 — Zie arresten van 18 januari 1990, Butterabsatz Osnabrück-Emsland (C-345/88, Jurispr. blz. I-159, punten 7-12), en 2 mei 1990, Hopermann (C-357/88, Jurispr. blz. I-1669).

15 — Arrest van 27 oktober (C-240/90, Jurispr. blz. I-5383).

(thans, respectievelijk, de artikelen 202 EG en 211 EG) bij de regeling van de uitvoeringsbevoegdheid van de Commissie, „onderscheid maken tussen voorschriften die van wezenlijk belang zijn voor de te regelen materie en daarom aan de bevoegdheid van de Raad voorbehouden moeten blijven, en voorschriften waarvan de vaststelling, daar zij slechts uitvoerend van aard zijn, aan de Commissie kan worden overgedragen". Volgens het Hof zijn alleen die voorschriften van wezenlijk belang, die de fundamentele doelstellingen van de communautaire politiek beogen te realiseren. Dit is evenwel niet het geval bij sancties die de uitvoering van die fundamentele doelstellingen beogen te waarborgen. Derhalve gaan „maatregelen waarbij sancties (...) worden ingesteld (...) niet het kader van de uitvoering van de beginselen van de basisverordeningen te buiten (...) Nu de Raad die bevoegdheid niet aan zich heeft gehouden, kon ze worden gedelegeerd aan de Commissie."

In hetzelfde arrest beklemtoont het Hof eveneens, dat de Commissie, wanneer zij in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheid sancties vaststelt, geen uitdrukkelijke machtiging van de Raad nodig heeft, omdat deze laatste „wanneer hij in zijn basisverordening de hoofdzaken van de te regelen materie heeft vastgelegd, aan de Commissie de algemene bevoegdheid tot vaststelling van de voorschriften ter uitvoering ervan [kan] delegeren, zonder dat hij de belangrijkste elementen van de gedelegeerde bevoegdheden behoeft te preciseren en dat een in algemene termen geformuleerde bepaling daartoe een toereikende machtigingsgrondslag biedt." [16]

24. Uiteraard moeten bij de uitvoering bepaalde criteria in acht worden genomen. Het Hof heeft meer dan eens geoordeeld dat „de Commissie bevoegd is om alle maatregelen te treffen die nodig of doelmatig zijn voor de uitvoering van de basisverordening, voor zover zij niet in strijd zijn met de basisverordening". [17] Dit impliceert dat de Commissie bij de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheid moet blijven binnen het kader van de uit te voeren bepalingen en de intenties en doelstellingen ervan in acht moet nemen.

25. Het is juist op dit laatste aspect van de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheid, dat de aandacht van de verwijzende rechter is geconcentreerd. Zich baserend op een letterlijke uitlegging van de achtste overweging van de considerans van de basisverordening [18], betoogt hij dat de Raad, wanneer deze beklemtoont dat het enige middel ter vermijding van de aanzienlijke vertragingen die in het verleden bij de inning en de betaling van de heffing zijn opgetreden, bestaat in het opleggen van de heffing aan de koper en hem daarbij de middelen te verschaffen die noodzakelijk zijn om de

16 — Punten 36-41.

17 — Arrest van 17 oktober 1995, Nederland/Commissie (C-478/93, Jurispr. blz. I-3081). Zie eveneens arrest van 15 mei 1984, Zuckerfabrik Franken (121/83, Jurispr. blz. 2039, punt 13), en, buiten de landbouwsector, arrest van 19 november 1998, Portugal/Commissie (C-159/96, Jurispr. blz. I-7379).

18 — Zie deze conclusie, punt 5.

inning bij de producenten te verzekeren, in werkelijkheid de genoemde vertragingen toeschrijft aan het feit dat de zuivelfabrieken in het verleden niet over alle noodzakelijke middelen beschikten om tijdig aan hun verplichtingen uit de communautaire regeling te kunnen voldoen. Naar de mening van de nationale rechter dient deze overweging van de considerans aldus te worden uitgelegd, dat de Raad bij de uitwerking van de hervorming van de extra heffing de voorkeur heeft gegeven aan een aanpak die de positie en de rechten van de kopers versterkte. De nationale rechter is trouwens van mening dat een dergelijke uitlegging het meest „zinvol" is, aangezien bij de hervorming van het stelsel van de extra heffing de zuivelfabrieken belast zijn met alle administratieve werkzaamheden rond het beheer van de melkquota, die met name voor de kleinere zuivelfabrieken, buitengewoon bezwaarlijk kunnen zijn.

Bij de uitvoering van de basisverordening is de Commissie daarentegen zijns inziens een heel andere weg ingeslagen. De nationale rechter leidt uit de vijfde en de zevende overweging van de considerans van de uitvoeringsverordening [19] af, dat de Commissie de zuivelfabrieken verantwoordelijk stelt voor de genoemde vertragingen en het absoluut noodzakelijk acht, teneinde de goede werking van het stelsel te waarborgen, om een bijzonder ingrijpende maatregel te treffen waardoor de zuivelfabrieken worden gedwongen hun taken stipt te vervullen. Deze opvatting wordt dan geconcretiseerd in de voor de zuivelfabrieken buitengewoon zware sanctie van artikel 3, lid 2, van de uitvoeringsverordening. De nationale rechter komt daarom tot de conclusie, dat het verschil in aanpak dat tussen de twee instellingen bestaat, tot gevolg heeft dat artikel 11 van de basisverordening niet geacht kan worden een geldige rechtsgrondslag voor de onderhavige litigieuze sanctie te vormen. Gezien het feit dat in het Verdrag evenmin passende rechtsgrondslagen kunnen worden ontdekt, zou de Commissie zijns inziens dan ook een specifieke machtiging van de Raad bij een krachtens artikel 145 van het Verdrag vastgestelde verordening nodig hebben gehad.

26. Het komt mij voor dat de argumenten van de verwijzende rechter niet moeten worden gevolgd. Zoals de Commissie in haar opmerkingen beklemtoont, verwijst de passage in de achtste overweging van de considerans van de basisverordening volgens welke de koper over de middelen moet beschikken om de heffing te kunnen innen, alleen naar de inhoud van artikel 2, lid 2, eerste alinea, van die verordening, die de zuivelfabrieken een grote vrijheid laat bij de keuze van de te hunner beschikking staande middelen tot inning van de heffing. [20] Bijgevolg bestaat er geen enkele reden om aan te nemen, dat de Raad bij de vaststelling van zijn verordening op enigerlei wijze de positie van de kopers in bescherming heeft willen nemen dan wel zich verplicht heeft gevoeld de in het kader van de melkquotaregeling aan de zuivelfabrieken opgelegde administratieve lasten te „com-

19 — Zie deze conclusie, punt 9.

20 — Zie deze conclusie, punt 6.

penseren". Mijns inziens volgt uit de regeling van de basisverordening in haar geheel bezien integendeel dat de Raad, toen hij de heffing aan de kopers oplegde en hen tegelijkertijd een ruime vrijheid liet met betrekking tot de inningsmodaliteiten, de kopers tot de voornaamste verantwoordelijken voor de correcte uitvoering van het stelsel van de extra heffing heeft willen maken. Zo gezien is het volkomen in overeenstemming met de door de Raad gedefinieerde richtsnoeren, wanneer een sanctie wordt vastgesteld als hier aan de orde is. Die sanctie valt bijgevolg volledig onder de in artikel 11 van de basisverordening aan de Commissie toegekende uitvoeringsbevoegdheden, dat daarom een geldige rechtsgrondslag vormt.

Schending van het evenredigheids- en het non-discriminatiebeginsel

27. De tweede in de verwijzingsbeschikking gestelde vraag betreft de geldigheid van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de uitvoeringsverordening vanuit het oogpunt het evenredigheidsbeginsel. Met betrekking tot dit aspect zijn niet minder dan zes argumenten aangevoerd.

28. In de eerste plaats betogen met name de verwijzende rechter en de zuivelfabriek, dat de in de litigieuze bepaling vastgestelde sanctie in geen enkel opzicht rekening houdt met de duur van de vertraging bij de toezending van de gegevens betreffende de geleverde melk. Dit heeft tot gevolg dat het bedrag van de boete steeds gelijk is, of het nu gaat om een vertraging van enkele dagen, om bijzonder grote vertragingen of zelfs om een situatie waarin in het geheel geen mededeling is overgemaakt. Volgens de verwijzende rechter wordt de wanverhouding nog ernstiger door het feit dat, gezien de talloze verplichtingen die de zuivelfabrieken moeten vervullen, de tijd tussen het einde van het melkjaar, 31 maart, en de uiterste termijn voor de toezending van de afrekeningen betreffende de geleverde hoeveelheden melk, 15 mei, bijzonder kort kan zijn. Dit maakt het voor hen zeer moeilijk om de door de Commissie vastgestelde termijn in acht te nemen. De zuivelfabriek voert bovendien aan, dat de zojuist beschreven situatie eveneens schending van het beginsel van non-discriminatie oplevert, omdat de omstandigheid dat de boete niet wordt aangepast aan de duur van de vertraging, tot gevolg heeft dat situaties die wat hun negatieve gevolgen voor het stelsel betreft zeer verschillend zijn, op gelijke wijze worden behandeld.

29. In de tweede plaats voeren de Duitse regering en de zuivelfabriek aan, dat de datum van 15 mei volstrekt willekeurig is en op geen enkele wijze is gerelateerd aan de andere, in de regeling bepaalde verplichtingen. Een overschrijding van enkele dagen heeft dan ook geen enkele invloed op de uitvoering van de op de betaling van de heffing betrekking hebbende voorschriften. De zeer hoge boeten bij niet-inachtne-

ming van de genoemde termijn zijn derhalve buitensporig en in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

30. In de derde plaats zou volgens de verwijzende rechter en de zuivelfabriek nog een oorzaak van de onevenredigheid liggen in het feit dat de boeten worden berekend op grond van de geleverde hoeveelheden melk en niet op basis van het bedrag van de eventueel verschuldigde extra heffing. Ook in dat geval heeft de??? keuze tot gevolg, dat het bedrag dat bij overschrijding van de termijn moet worden betaald, te hoog is in verhouding tot het door de Commissie nagestreefde doel, bestaande in een vlotte mededeling van de gegevens en stipte betaling van de heffing.

31. Ten slotte beroept de zuivelfabriek zich nog op drie andere omstandigheden op grond waarvan artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de uitvoeringsverordening in strijd met het evenredigheidsbeginsel geacht moet worden. De eerste omstandigheid is deze, dat de boete zelfs wordt opgelegd wanneer uit latere afrekeningen blijkt dat de zuivelfabriek geen heffing verschuldigd is. De tweede houdt verband met het feit dat de in de litigieuze bepaling vastgestelde sanctie wordt opgelegd op het moment waarop de vertraging in de mededeling van de gegevens wordt geconstateerd, zonder dat wordt onderzocht of die vertraging te wijten is aan gebrek aan goede wil bij de zuivelfabriek dan wel aan omstandigheden waarvoor zij niet verantwoordelijk is, zoals vertragingen van de kant van de nationale rekencentra bij de mededeling van de voor de opstelling van de afrekeningen noodzakelijke gegevens. De derde betreft het feit dat bij de vaststelling van de sanctie geen rekening wordt gehouden met eventuele problematische betrekkingen tussen de voor de uitvoering van de regeling van de extra heffing verantwoordelijke overheidsinstanties en de zuivelfabrieken.

32. Om te beginnen wil ik eraan herinneren aan de vaste rechtspraak: „Volgens het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, mogen handelingen van gemeenschapsinstellingen niet buiten de grenzen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel." [21]

33. Met betrekking tot de materie die thans aan de orde is, wijs ik er verder op dat het Hof verschillende malen heeft gepreciseerd, dat „waar het om de beoordeling van een ingewikkelde economische situatie gaat, zoals het geval is bij het gemeenschappelijk

21 — Arrest van 5 oktober 1994, Crispoltoni e.a. (C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Jurispr. blz. I-4863, punt 41). Zie ook arresten van 20 februari 1979, Buitoni (122/78, Jurispr. blz. 677, punt 16); 22 januari 1986, Denkavit France (C-266/84, Jurispr. blz. 149, punt 17); arrest Hopermann, reeds aangehaald, punt 14; arresten van 21 januari 1992, Pressler (C-319/90, Jurispr. blz. I-203, punt 12), en 17 juli 1997, National Farmers' Union e.a. (C-354/95, Jurispr. blz. I-4559, punt 49).

landbouwbeleid, de gemeenschapswetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt ten aanzien van de aard en de draagwijdte van de te nemen maatregelen". [22]

34. Aangaande met name sanctiebepalingen heeft de erkenning van deze ruime beoordelingsbevoegdheid het Hof vaak aanleiding gegeven om zelfs bijzonder zware en afschrikkende sancties volledig gerechtvaardigd te achten. Dit is met name het geval geweest in situaties waarin de sanctie was gerelateerd aan een hoofdverplichting of aan een verplichting waarvan de naleving van fundamenteel belang is voor de werking van een gemeenschappelijk stelsel als bijvoorbeeld een gemeenschappelijke marktordening. [23]

35. De onderhavige zaak behoort ongetwijfeld tot de laatst bedoelde groep. Bij de beschrijving van de communautaire regeling heb ik al ten dele aangegeven, dat het stelsel van de extra heffing niet is gebaseerd op de geproduceerde hoeveelheid melk, maar veeleer op de verhandelde hoeveelheden. Voor elke lidstaat wordt een jaarlijkse gegarandeerde totale hoeveelheid vastgesteld, die vervolgens onder de producenten in individuele quota wordt verdeeld. Zoals met name volgt uit de derde overweging van de considerans van de basisverordening, wordt in het kader van die individuele quota onderscheid gemaakt tussen de hoeveelheden melk die voor levering aan de zuivelfabrieken worden toegewezen en de hoeveelheden die voor rechtstreekse verkopen worden toegewezen. Daarbij vertegenwoordigen de eerstgenoemde hoeveelheden praktisch de volledige bestemming van de melkproductie. [24] Uit deze beknopte beschrijving blijkt duidelijk, dat de aan de zuivelfabrieken geleverde hoeveelheden melk het centrale element vormen in het hele systeem. Zij worden immers in het kader van deze regeling als „maatstaf" gebruikt. Bijgevolg moet de verplichting van de zuivelfabrieken om aan de bevoegde nationale instanties de door de producenten geleverde hoeveelheden melk mee te delen, als fundamenteel worden beschouwd, aangezien schending daarvan het hele functioneren van het stelsel van de extra heffing alsmede de werking van de gemeenschappelijk marktordening van melk en zuivelproducten in gevaar brengt.

36. Met betrekking tot de eerste reden die voor onevenredigheid van de in de onderhavige zaak bekritiseerde bepaling is aangevoerd, dient daarom te worden beoordeeld, of het feit dat de daarin vervatte

22 — Arrest van 17 mei 1988, Erpelding (84/87, Jurispr. blz. 2647, punt 27); zie eveneens arresten van 20 oktober 1977, Roquette Frères (29/77, Jurispr. blz. 1835, punten 19 en 20); 11 juli 1989, Schräder (265/87, Jurispr. blz. 2237, punt 22); 26 juni 1990, Zardi (C-8/89, Jurispr. blz. I-2515, punt 11), en arrest National Farmers' Union e.a., reeds aangehaald, punt 50.

23 — Zie inzonderheid arrest National Farmers' Union e.a., reeds aangehaald, punten 51-53. Zie eveneens arrest Buitoni, reeds aangehaald, punt 20; arresten van 27 november 1986, Maas (21/85, Jurispr. blz. 3537, punt 15), alsmede 12 oktober 1995, Cereol Italia (C-104/94, Jurispr. blz. I-2983, punten 24 en 25).

24 — Zie hierbij de mededelingen van de Rekenkamer in haar speciaal verslag nr. 4/93 over de tenuitvoerlegging van het quotastelsel voor de beheersing van de melkproductie vergezeld van het antwoord van de Commissie (PB 1994, C 12, blz. 1).

sanctie geen boeten inhoudt die variëren naar gelang van de duur van de vertraging waarmee de zuivelfabriek haar eigen afrekeningen aan de nationale autoriteit heeft gezonden schending van het evenredigheidsbeginsel en met name van het noodzakelijkheidsvereiste oplevert, dan wel of dit gerechtvaardigd geacht kan worden gezien de beoordelingsvrijheid waarover de Commissie op grond van de aangehaalde rechtspraak beschikt.

37. Mijns inziens is de eerste oplossing de juiste. Het Hof heeft immers duidelijk vastgesteld dat ook bij sancties die gerelateerd zijn aan hoofdverplichtingen, de uitoefening van de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de communautaire wetgever op het gebied van het landbouwbeleid beschikt, in ieder geval moet blijven binnen de grenzen die door het evenredigheidsbeginsel worden gesteld. [25]

38. Uit de wijze waarop het Hof dit beginsel in de genoemde zaken heeft toegepast, volgt mijns inziens dat wanneer het gaat om een verplichting tot inachtneming van een termijn, zoals in casu, een daaraan gerelateerde sanctie die geen boeten omvat die variëren naar gelang van de omvang van de overschrijding, alleen dan niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel wanneer de voorgeschreven termijn van dwingende aard is, dat wil zeggen wanneer kan worden aangetoond dat iedere vertraging, hoe klein ook, specifieke gevolgen heeft die afbreuk kunnen doen aan de goede werking van het betrokken communautaire stelsel. Wanneer een dergelijk dwingend karakter ontbreekt, betekent dit dat de door de schending van de verplichting veroorzaakte negatieve gevolgen voor het stelsel verschillen naar gelang van de omvang van de vertraging in de uitvoering. Bijgevolg moet een sanctie die aan deze omstandigheid voorbijgaat, geacht worden onevenredig te zijn, omdat zij voor het bereiken van het nagestreefde doel niet noodzakelijk is. [26]

39. In dit opzicht is het arrest van het Hof in de zaak Lingenfelser [27] van bijzonder belang. Aan de orde was een Commissieregeling op het gebied van de preventieve distillatie van tafelwijn, die bepaalde dat de distilleerder binnen een vastgestelde termijn een minimumaankoopprijs moest betalen

25 — Anders gezegd, het Hof heeft zelfs ten aanzien van sancties die gerelateerd zijn aan hoofdverplichtingen gecontroleerd, of de evenredigheidscriteria in acht waren genomen. Zie dienaangaande arresten National Farmers' Union e.a., reeds aangehaald, punt 49; Pressler, reeds aangehaald, punt 12; arresten van 23 februari 1983, Fromançais (66/82, Jurispr. blz. 395, punt 8), en 27 november 1991, Italtrade (C-199/90, Jurispr. blz. I-5545, punt 10).

26 — Zie naast de zojuist aangehaalde arresten, arrest Fromançais, reeds aangehaald, punten 9-14; arrest van 8 oktober 1986, Nordbutter (9/85, Jurispr. blz. 2831, punten 12 en 13); arresten Hopermann, reeds aangehaald, punten 8 en 9, en Italtrade, reeds aangehaald, punten 13 en 14. Ter wille van de nauwkeurigheid wijs ik erop, dat de aangehaalde arresten betrekking hebben op voorschriften die aan de schending van de relevante verplichting consequenties verbinden verbeurte van een waarborgsom of het verlies van een voordeel. Dergelijke gevolgen zijn echter steeds als sancties behandeld, ook wanneer zij niet uitdrukkelijk als zodanig waren gekwalificeerd (zie, bijvoorbeeld, arrest Italtrade, reeds aangehaald, punt 10). Daarom ben ik van mening, dat de aangehaalde rechtspraak in volle omvang relevant is voor het geval dat in casu aan de orde is.

27 — Arrest van 27 juni 1990 (C-118/89, Jurispr. blz. I-2637, punten 13 en 14).

aan de producent. Op overschrijding van die termijn stond een sanctie, bestaande in verlies van het gehele steunbedrag dat voordien door het bureau van interventie aan de distilleerder was betaald. Bij de beoordeling van de geldigheid van de zojuist beschreven bepaling overwoog het Hof om te beginnen, dat het doel van de vaststelling van de betrokken termijn was „ervoor te zorgen, dat de gewaarborgde minimumprijs over het algemeen binnen zodanige termijnen aan de producent wordt betaald, dat deze een winst maakt die vergelijkbaar is met die welke hij bij een normale verkoop zou maken" waarna het oordeelde: „Onder deze omstandigheden kan een overschrijding van de betalingstermijn, die niet tot gevolg heeft dat de transactie verloopt onder voorwaarden die zo sterk afwijken van de bij normale handelstransacties geldende voorwaarden, dat de producent erdoor wordt afgeschrikt, zijn wijn ter distillatie aan te bieden, niet worden geacht het eigenlijke doel van de distillatieregeling in gevaar te brengen". Het Hof besliste dan ook: „Een bepaling die iedere termijnoverschrijding, hoe gering ook, met het verlies van het gehele steunbedrag sanctioneert, moet derhalve worden geacht onevenredig te zijn aan het met de invoering van de termijn nagestreefde doel."

40. Interessant is eveneens de beslissing van het Hof in het arrest Pressler[28], wederom op het gebied van de preventieve distillatie van wijn. In die zaak had de litigieuze bepaling betrekking op de verplichting van de marktdeelnemers om de bevoegde autoriteiten jaarlijks voor 7 september opgave te doen van de in voorraad zijnde hoeveelheden druivenmost en wijn. Aan de onder deze verplichting vallende personen die de opgave niet voor de vastgestelde datum hadden ingediend, werd een sanctie opgelegd die erop neerkwam dat zij werden uitgesloten van de maatregelen voor de preventieve distillatie. Ook in dit geval heeft het Hof de sanctie ongeldig verklaard. Het overwoog dat „een strikte handhaving van de termijn van 7 september (...) niet onontbeerlijk [lijkt] om te waarborgen, dat de Commissie (...) over voldoende inlichtingen over productie en voorraden in de wijnbouwsector beschikt. Mitsdien moet op de vraag (...) worden geantwoord, dat artikel 10 bis van verordening 2102/84 ongeldig is, voor zover marktdeelnemers daardoor van steun voor de distillatie worden uitgesloten, ongeacht de mate waarin de (...) op 7 september gestelde termijn (...) is overschreden."[29]

41. Wat de onderhavige zaak betreft is het specifieke doel van de sanctie van artikel 3,

28 — Arrest reeds aangehaald, punten 16 en 17.

29 — Volledigheidshalve wijs ik er hierbij op, dat voor het Hof de verplichting om tijdig opgave te doen van de voorraden een nevenverplichting vormde en niet een hoofdverplichting. Nochtans beklemtoonde reeds toen advocaat-generaal Tesauro in zijn conclusie in de zaak Pressler dat „uit de recentere rechtspraak blijkt, dat niet langer wordt vastgehouden aan het traditionele onderscheid tussen hoofdverplichtingen en nevenverplichtingen, aangezien het Hof nu ook voor de eerstgenoemde categorie nagaat, of de ter bereiking van het nagestreefde doel aangewende middelen met dat doel in overeenstemming zijn en noodzakelijk zijn om het te bereiken" (punt 6 van de conclusie). Bijgevolg kunnen de beginselen die door het Hof in die zaak zijn opgesteld, zeker ook op de onderhavige zaak worden toegepast.

lid 2, tweede alinea, van de verordening tot uitvoering van de regeling van de extra heffing, ervoor te zorgen dat de zuivelfabrieken de afrekeningen van de door de producenten geleverde hoeveelheden melk ieder jaar vóór 15 mei indienen. Die datum vormt een van de termijnen voor de administratieve verplichtingen van het stelsel van de extra heffing, die na elkaar moeten worden vervuld tot de voor de betaling van de heffing vastgestelde datum van 31 augustus is bereikt. De Commissie betoogde ter terechtzitting, dat wanneer de zuivelfabrieken de termijn van 15 mei niet in acht nemen, de daaruit voortvloeiende vertraging haar weerslag heeft op de volgende termijn en een kettingreactie veroorzaakt die de vervulling van alle verplichtingen, met inbegrip van de betaling van de extra heffing, vertraagt. Zij meent bijgevolg, dat een vertraging bij de indiening van de gegevens door de zuivelfabrieken daarom de werking van het gehele systeem in gevaar kan brengen.

Ofschoon blijkens het voorgaande de datum van 15 mei in de regeling inzake de extra heffing een belangrijke en volledig gerechtvaardigde termijn vormt, moet hieraan toch worden toegevoegd dat de Commissie niets heeft aangevoerd waaruit blijkt dat de betrokken termijn ook peremptoir is. Zij heeft namelijk niet aangetoond, dat iedere vertraging, zelfs een geringe, inderdaad doorwerkt op de volgende fase en daarom de zojuist beschreven negatieve gevolgen heeft. Deze lijken mij bijgevolg van zuiver hypothetische aard. Dit wordt nog bevestigd door het feit blijkens de verwijzingsbeschikking de bevoegde nationale instantie nog niet de afrekeningen op nationaal niveau ter hand had genomen toen zij de mededeling van de betrokken zuivelfabriek ontving.

Aangezien niet is aangetoond dat een geringe overschrijding van de voor de mededeling van de gegevens door de zuivelfabriek gestelde termijn de werking van het stelsel van de extra heffing in gevaar kan brengen, dient geconcludeerd te worden, dat een sanctie die een minimale overschrijding even streng straft als een veel grotere overschrijding, niet noodzakelijk is voor de door de Commissie nagestreefde doelstelling van een vlotte mededeling van de gegevens.

42. Overigens komt het mij voor, dat de Commissie zelf de zojuist door mij bereikte conclusie impliciet heeft bevestigd toen zij in 1998 [30] de in de onderhavige zaak bekritiseerde bepaling aldus wijzigde, dat boeten werden ingevoerd die variëren naar gelang van de duur van de vertraging bij de indiening van de afrekeningen door de zuivelfabrieken. In de vierde overweging van de considerans van de nieuwe verordening wordt namelijk uitdrukkelijk aangegeven dat „hoe meer de kopers te laat zijn bij het doorgeven van de gegevens, hoe ernstiger de consequenties zijn voor de

30 — Bij verordening nr. 1001/98, reeds aangehaald.

bevoegde autoriteiten die de heffing vóór de uiterste datum moeten betalen". Bovendien wordt in de vijfde overweging van de considerans vastgesteld, dat de ervaring heeft geleerd dat „ter verhoging van de doeltreffendheid van de boeteregeling en om te garanderen dat de hoogte van de boete *in verhouding staat* tot de ernst van de overtreding, de boete die bij een termijnoverschrijding van meer dan vijftien dagen geldt, moet worden verhoogd, en voor gevallen waarin sprake is van nog grotere termijnoverschrijdingen, telkens hogere boeten moeten worden vastgesteld". [31] Het lijkt mij daarom evident, dat de Commissie zelf niet alleen erkent dat het ter waarborging van de goede werking van het stelsel van de extra heffing niet noodzakelijk is om sancties te bepalen die geen rekening houden met de mate van de vertraging, maar ook dat aangepaste sancties juist doelmatig zijn.

43. Wanneer het voorgaande tot de conclusie leidt dat de sanctie van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de uitvoeringsverordening om de voormelde redenen onevenredig is omdat zij geen rekening houdt met de mate van de overschrijding van de termijn, dient zij om dezelfde redenen in strijd met het beginsel van nondiscriminatie te worden geacht, dat voor het communautaire landbouwbeleid uitdrukkelijk is vastgelegd in artikel 40, lid 2, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 34 EG). Indien immers de schade die overschrijding van de termijn van 15 mei aan het stelsel van de extra heffing berokkent, niet steeds gelijk is doch afhangt van de omvang van de vertraging, worden door de litigieuze bepaling zonder enige rechtvaardiging verschillende situaties op gelijke wijze behandelt. [32]

44. Wat het tweede argument betreft waarmee de evenredigheid van de betrokken bepalingen wordt bestreden — willekeurigheid van de datum van 15 mei, verwijs ik naar het voorgaande.

45. Daarentegen ben ik van mening dat alle andere argumenten die door de verwijzende rechterlijke instantie en de partijen zijn aangevoerd, moeten worden verworpen.

Met betrekking tot het argument van de nationale rechter en de zuivelfabriek, dat de boete wordt berekend op basis van de geleverde hoeveelheden melk en niet op basis van het bedrag van de heffing, dient beklemtoond te worden dat, zoals ik al heb uiteengezet, de sanctie van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de uitvoeringsverordening als specifiek doel heeft ervoor te zorgen dat de zuivelfabrieken de verplichting nakomen om de gegevens betreffende de door de producenten geleverde hoeveelheden melk mee te delen, in acht te nemen. Het is evident dat deze verplichting niet rechtstreeks verband houdt met de weliswaar ermee samenhangende, maar toch op zichzelf staande verplichting de extra hef-

31 — Cursivering van mij.

32 — Zie, bijvoorbeeld, arrest van 13 december 1984, Sermide (106/83, Jurispr. blz. 4209, punt 28).

fing te betalen. Daaruit volgt, dat wanneer men aan dit criterium voor de vaststelling van het bedrag van de sanctie de voorkeur geeft, alle zuivelfabrieken van de betaling worden ontheven die, ofschoon zij de gegevens te laat hebben ingediend, op grond van de afrekeningen niet heffingplichtig zijn. Dit zou niet alleen discriminerend zijn, maar eveneens verhinderen dat het doel waarvoor de sanctie is ingesteld wordt bereikt. Zoals de Commissie immers heeft beklemtoond, zijn de mededelingen van de zuivelfabrieken die de som van de individuele referentiehoeveelheden niet hebben overschreden en die daarom niet heffingplichtig zijn, voor de afrekening op nationaal vlak van even groot belang als de mededelingen van de zuivelfabrieken die die hoeveelheden wel hebben overschreden. Ten slotte dient eveneens in aanmerking te worden genomen dat berekening van de sanctie in relatie tot de geleverde hoeveelheden melk een element van nuancering omvat, omdat het bedrag van de sanctie verschilt naar gelang van de omzet van de zuivelfabriek. Gezien deze overwegingen moet worden geconcludeerd dat het door de Commissie in de litigieuze bepaling vastgestelde criterium voor de berekening van de sanctie evenredig is aan het nagestreefde doel.

46. Met betrekking tot de laatste drie argumenten van de zuivelfabriek ten slotte volstaat mijns inziens de opmerking dat in geval van vertraging de boete wordt opgelegd ongeacht of de zuivelfabriek op grond van de afrekeningen al dan niet heffingplichtig is. Op dit punt verwijs ik naar hetgeen ik zojuist heb uiteengezet inzake het criterium voor de berekening van de sanctie. De twee andere door de zuivelfabriek aangevoerde argumenten zijn niet goed onderbouwd en lijken mij betrekking te hebben op eventuele problemen die kunnen ontstaan tussen de zuivelfabrieken en de op het gebied van het stelsel van de extra heffing bevoegde instanties. Als dit zo is, kunnen deze argumenten niet geacht worden relevant te zijn, omdat dit type problemen dit ook niet is voor de beoordeling van het al dan niet evenredig karakter van een communautair voorschrift.

Schending van beginselen van strafrecht

47. Het laatste gebrek waarop de zuivelfabriek zich met betrekking tot artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de uitvoeringsverordening beroept, is schending van rechtstatelijke beginselen van strafrecht. In wezen betoogt zij dat de sanctie die het onderwerp vormt van deze procedure, gezien haar omvang en belang strafrechtelijk van aard is. Haars inziens krijgt een sanctie een dergelijk karakter wanneer zij bepaalde grenzen overschrijdt. Dit is hier het geval omdat het bij de in het litigieuze voorschrift bepaalde sanctie geen rol speelt of de zuivelfabriek op basis van de betrokken afrekeningen al dan niet heffingplichtig is en omdat de berekening van de boeten uitsluitend plaatsvindt op grond van de geleverde hoeveelheden melk. De zuivelfabriek betoogt bovendien dat, gezien de hoge administratiekosten die het stelsel van de extra heffing voor haar meebrengt, de verplichting om een boete van een aanzienlijk bedrag te voldoen voor een termijnoverschrijding die van geen belang is, ongetwijfeld van strafrechtelijke aard is.

Bijgevolg moeten haars inziens bij de beoordeling van de geldigheid van betrokken sanctie de beginselen van het strafrecht worden toegepast, waaronder met name het beginsel „nulla poena sine culpa". Aangezien bij de oplegging van de boeten geen rekening is gehouden met het al dan niet bestaan van schuld bij de zuivelfabriek die de vastgestelde termijn heeft overschreden, dient daarom geconcludeerd te worden dat de sanctie onwettig is.

48. Dit argument van de zuivelfabriek mist iedere grondslag: de hoogte van een communautaire sanctie kan niet van invloed zijn op de aard daarvan in die zin, dat wanneer het te betalen bedrag bijzonder hoog wordt, zij daardoor een strafsanctie zou worden.

49. In het algemeen wil ik erop wijzen, dat het Hof het nog nooit nodig heeft gevonden om de sanctiebevoegdheid van de Europese Gemeenschap specifiek te definiëren en dat het vermeden heeft het verschil tussen administratieve en strafsancties fundamenteel te behandelen.[33] Het heeft er de voorkeur aan gegeven de grenzen van die bevoegdheid af te bakenen en de voornaamste kenmerken ervan vast te stellen. Het criterium dat in dit verband meestal door het Hof is gehanteerd, bestaat erin na te gaan, of de in het Verdrag bepaalde doelstellingen zijn bereikt.

50. Zoals ik al heb aangegeven[34], heeft het Hof tot bovengenoemde kenmerken eveneens het afschrikkend karakter gerekend, dat wil zeggen de mate waarin de sanctie op doeltreffende wijze kan voorkomen dat de verplichting waaraan zij is gerelateerd, wordt geschonden. Inzonderheid uit de rechtspraak van het Hof betreffende de door de Commissie in mededingingszaken opgelegde geldboeten blijkt duidelijk, dat voor het Hof dit afschrikkende karakter sancties bijzonder hoge sancties rechtvaardigt[35], zonder dat dit van enigerlei invloed is op het rechtskarakter van de sanctie als zodanig. Overigens heeft het Hof de strafrechtelijke aard van de door de Commissie in mededingingszaken opgelegde geldboeten uitdrukkelijk ontkend.[36] De enige daaraan gestelde grens bestaat daarin, dat deze bedragen in overeenstemming moeten zijn met de ernst van de schending, hetgeen met name dient te worden beoordeeld naar de aan het communautaire stelsel berokkende schade.[37]

51. De stelling van de zuivelfabriek is dus niets anders dan het op een andere manier aan de orde stellen van het probleem van de evenredigheid van de litigieuze sanctie. Ik ga daarom niet dieper op dit punt en volsta

33 — In de weinige gevallen waarin het Hof werd verzocht zich uit te spreken over het al dan niet strafrechtelijk karakter van communautaire sancties, heeft het namelijk nimmer een „positieve" definitie voorgesteld, doch zich ertoe beperkt om in het voorliggende geval de strafrechtelijke aard van de litigieuze sanctie uit te sluiten. Zie daarvoor arrest Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punten 24 en 25, alsmede arrest Gerecht van 6 oktober 1994, Tetra Pak/Commissie (T-83/91, Jurispr. blz. II-755, punt 235).

34 — Zie deze conclusie, punt 34.

35 — Zie, in dit verband, arrest van 7 juni 1983, Musique Diffusion française e.a./Commissie (100/80—103/80, Jurispr. blz. 1825, punten 106 en 107), alsmede arrest Gerecht van 10 maart 1992, Chemie Linz/Commissie (T-15/89, Jurispr. blz. II-1275, punten 355-364).

36 — Zie arrest Tetra Pak/Commissie, reeds aangehaald, punt 235.

37 — Zie arrest van 12 november 1985, Krupp Stahl/Commissie (183/83, Jurispr. blz. 3609, punt 40), en arrest Musique Diffusion française e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 109, alsmede arresten van het Gerecht van eerste aanleg van 14 juli 1994, Parker Pen/Commissie (T-77/92, Jurispr. blz. II-549, punt 92), en 22 oktober 1997, SCK en FNK/Commissie (T-213/95 en T-18/96, Jurispr. blz. II-1739, punten 146 en 147).

met te verwijzen naar hetgeen ik hierboven heb gezegd.

Het verzoek tot beperking van de gevolgen van het arrest

52. Thans blijf nog een laatste vraag te beantwoorden. Ter terechtzitting heeft de Commissie het Hof verzocht om, voor het geval het litigieuze voorschrift ongeldig mocht achten, de gevolgen van het arrest te beperken tot toekomstige gevallen, uitgezonderd de gevallen waarin reeds beroep is ingesteld. Dit om te voorkomen, dat het vertrouwen van de lidstaten in het gelijkheidsbeginsel en in de goede werking van de Gemeenschap wordt geschokt.

53. Het is thans wel als gevestigde rechtspraak te beschouwen, „dat een prejudicieel arrest waarin het Hof de ongeldigheid van een gemeenschapshandeling vaststelt, in beginsel net als een nietigverklaringsarrest terugwerkende kracht heeft tot de datum van inwerkingtreding van de handeling (...) Het Hof heeft echter de mogelijkheid, in het arrest zelf de gevolgen van een prejudiciële ongeldigverklaring van een gemeenschapsverordening in de tijd te beperken, wanneer dwingende redenen van rechtszekerheid dat rechtvaardigen." [38]

54. Gezien deze rechtspraak moet de mogelijkheid van beperking van de terugwerkende kracht van een arrest waarin de ongeldigheid van een handeling is vastgesteld, restrictief worden opgevat. Een dergelijke beslissing is namelijk alleen in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd, wanneer zij noodzakelijk is ter bescherming van belangen die in de omstandigheden van het concrete geval zo zwaarwegend moeten worden geacht, dat zij moeten prevaleren boven het vereiste een doelmatige rechtsbescherming te waarborgen.

55. In het onderhavige geval zijn deze voorwaarden mijns inziens niet vervuld. Gezien de betrokken bepalingen en de feiten van de zaak bestaat er mijns inziens geen duidelijk gevaar voor ingrijpende veranderingen in te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen, hetgeen het Hof als voorwaarde beschouwt voor een eventuele doorbreking van het beginsel van de rechtszekerheid. [39]

56. Ik ben daarom van mening, dat aan het verzoek van de Commissie om de terugwerkende kracht van een arrest, waarin eventueel de betrokken verordening ongeldig wordt verklaard, in de tijd te beperken, geen gevolg moet worden gegeven.

38 — Arrest van 8 februari 1996, FMC e.a. (C-212/94, Jurispr. blz. I-389, punten 55 en 56). Zie bovendien arresten van 15 oktober 1980, Roquette Frères (145/79, Jurispr. blz. 2917, punt 51); 15 januari 1986, Pinna (41/84, Jurispr. blz. 1, punt 26), en 10 maart 1992, Lomas e.a. (C-38/90 en C-151/90, Jurispr. blz. I-1781, punten 23 en 24).

39 — Zie, laatstelijk, arrest van 24 september 1998, Commissie/Frankrijk (C-35/97, Jurispr. blz. I-5325, punt 49) en arrest van 4 mei 1999, Sürül (C-262/96, Jurispr. I-2685, punten 107 en 108).

Conclusie

57. Mitsdien geef ik in overweging, de vraag van het Finanzgericht München te beantwoorden als volgt:

„Artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 596/93 van de Commissie van 9 maart 1999 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten, betreffende de oplegging van een boete aan een zuivelfabriek, is ongeldig voor zover daarin niet is voorzien in een aanpassing van die boete aan de mate van de overschrijding van de termijn van 15 mei, die in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de betrokken verordening is bepaald voor de indiening van de afrekeningen inzake de door de producenten geleverde hoeveelheden melk."