FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO SAGGIO

föredraget den 16 juni 1999 *

Inledning

1. Genom beslut av den 17 september 1997 har Finanzgericht München (Tyskland) förelagt EG-domstolen en tolkningsfråga om huruvida en bestämmelse i kommissionens förordning (EEG) nr 536/93 av den 9 mars 1993 om tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgiften för mjölk och mjölkprodukter [1] är giltig. Den hänskjutande domstolen begär att domstolen skall bedöma om artikel 3.2 andra stycket i denna förordning, varigenom kommissionen har infört en påföljd för de mjölkuppköpare (mejerier) som inte beaktat tidsfristen för ingivande av avräkningar till den behöriga myndigheten avseende den mängd mjölk som levererats av producenterna, är giltig.

Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

2. Inför den ökande överproduktionen av mjölk och mjölkprodukter införde Europeiska gemenskapen år 1984 ett tilläggsavgiftssystem inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaderna för mjölk och mjölkprodukter. [2] Detta system föreskriver att varje medlemsstat årligen skall tilldelas en total garantikvot för mjölk vilken av medlemsstaten fördelas i individuella kvoter för varje producent. När en producent saluför en mjölkkvantitet som överstiger den kvantitet som tilldelats honom skall han för den överstigande kvantiteten betala ett slags böter, nämligen tilläggsavgiften.

3. När det gäller sättet att ta ut den avgift som föreskrivs i förordningen av år 1984 kan medlemsstaterna välja mellan att direkt ålägga producenterna att betala eventuella överstigande kvantiteter (metod A) eller att låta uppköparna, som kan vända sig till producenten-leverantören, svara härför (metod B). [3]

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 57, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 202.

2 — Kommissionens förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 som ändrar förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95).

3 — Artikel 5c i ovannämnda förordning nr 856/84.

4. Ursprungligen omfattade systemet med tilläggsavgift fem tolvmånadersperioder. Det har förlängts, första gången till åtta perioder [4] och därefter med en nionde period. [5]

5. Inom ramen för reformen av gemenskapens jordbrukspolitik genomförde rådets förordning (EEG) nr 3950/92 [6] (nedan kallad grundförordningen) år 1992 en allmän ändring av systemet genom att ersätta de regler som tidigare gällde och än en gång förlänga tiden med ytterligare sju tolvmånadersperioder (till den 31 mars 2000). Det främsta syftet med de nya bestämmelserna är att förenkla och rationalisera systemet från år 1984 för att göra det mera effektivt. Av bland annat denna orsak har medlemsstaternas möjlighet att välja mellan metod A och metod B tagits bort, och uppköparna har ensamma ansvaret för betalning av avgiften. Som framgår av åttonde övervägandet, nämligen "[f]ör att undvika långa dröjsmål mellan uppsamling och erläggande av avgiften som förekommit tidigare och som inte är förenliga med systemets syfte, bör det fastställas att uppköparna, som förefaller ha de bästa möjligheterna att vidta de åtgärder som krävs, skall betala avgiften och att de i sin tur ges de möjligheter som krävs för att uppbära avgiften från de betalningsskyldiga producenterna".

6. Med tillämpning av denna princip föreskriver artikel 2.2 första stycket i grundförordningen att "[v]ad beträffar leveranser skall den avgiftsskyldige uppköparen, före ett datum och i enlighet med närmare bestämmelser som skall fastställas, betala det belopp han är skyldig till det behöriga organet i medlemsstaten och dra av detta från det mjölkpris som betalas till de producenter som är skyldiga att betala avgiften eller, om detta inte är möjligt, ta ut avgiften på annat lämpligt sätt".

7. Artikel 11 i grundförordningen ålägger kommissionen uppgiften att genomföra systemet genom att föreskriva att "[t]illämpningsföreskrifter för denna förordning, särskilt närmare bestämmelser om egenskaperna hos sådan mjölk, inbegripet fetthalten, som betraktas som representativ i samband med fastställandet av de kvantiteter mjölk som levererats eller köpts upp, skall antas i enlighet med förfarandet i artikel 30 i förordning (EEG) nr 804/68". [7]

8. I enlighet med vad som föreskrevs i nämnda förordning har kommissionen antagit förordning nr 536/93 [8] (nedan kallad tillämpningsförordningen). Som framgår av andra övervägandet i sistnämnda förordning är dess främsta syfte att fastställa de ytterligare faktorer som är nödvändiga för den slutliga beräkningen av

4 — Rådets förordning (EEG) nr 1109/88 av den 25 april 1988 (EGT L 110, s. 27; svensk specialutgåva, område 3, volym 26, s. 154).

5 — Rådets förordning (EEG) nr 816/92 av den 31 mars 1992 (EGT L 86, s. 83; svensk specialutgåva, område 3, volym 41, s. 183).

6 — Förordning av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 405, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 159).

7 — Eller enligt förvaltningskommittéförfarandet.

8 — Nämnd ovan.

avgiften, därefter de åtgärder som skall garantera betalning i rätt tid av avgiften och slutligen lämpliga kontrollregler.

9. I femte övervägandet i tillämpningsförordningen understryks att "[d]e erfarenheter som förvärvats har visat att systemet inte har fungerat helt effektivt till följd av betydande förseningar både i samband med ingivandet av siffror om insamling, direktförsäljning och betalningen av avgifter. Dessa erfarenheter bör beaktas och nödvändiga slutsatser dras så att strikta villkor fastställs beträffande tidsfrister för meddelanden och betalningar samt möjliggöra för påföljder i de fall där tidsfristerna överskrids".

I sjunde övervägandet i samma förordning konstateras dessutom att "[i] enlighet med förordning (EEG) nr 3950/92 bär uppköparna huvudansvaret för att systemet tillämpas korrekt".

10. På grundval av dessa två överväganden har kommissionen utarbetat artikel 3 i tillämpningsförordningen om uppköparnas förpliktelser att tillhandahålla uppgifter rörande levererade mjölkkvantiteter och betalning av avgift. Jag inskränker mig till att påpeka de bestämmelser som rör föreliggande mål och citerar artikel 3.1 första stycket som föreskriver att "[i] slutet av var och en av de perioder som avses i artikel 1 i förordning (EEG) nr 3950/92, skall uppköparen för varje producent utarbeta en avräkning som för den referenskvantitet producenten förfogar över och den representativa fetthalten i hans produktion anger kvantiteten av och fetthalten i den mjölk och mjölkekvivalenter som han har levererat under perioden".

Artikel 3.2 första stycket anger den tidsfrist inom vilken uppgifterna skall lämnas till den behöriga myndigheten i medlemsstaten. I nämnda stycke föreskrivs att "[f]öre den 15 maj varje år[9] skall uppköpare till den behöriga myndigheten i medlemsstaten inge en sammanfattning av de avräkningar som utarbetats för varje producent eller, i förekommande fall, efter medlemsstatens beslut, den totala kvantiteten, den i enlighet med punkt 2.2 korrigerade kvantiteten och den genomsnittliga fetthalten i den mjölk och mjölkekvivalenter som producenterna har levererat till dem samt summan av de individuella referenskvantiteter och den genomsnittliga representativa fetthalten för dessa producenters produktion".

Artikel 3.2 andra stycket, vars giltighet är föremål för föreliggande tvist, ålägger en straffavgift för de fall då uppköparen lämnar uppgifterna för sent. Enligt bestämmelserna i detta stycke skall "[o]m nämnda tidsfrist överskrids,... uppköparen betala en

9 — Denna text har ändrats genom kommissionens förordning (EG) nr 1255/98 av den 17 juni 1998 (EGT L 173, s. 14) som rättat felet i den italienska versionen av artikel 3.2 första stycket.

straffavgift som motsvarar avgiftsbeloppet för ett överskott på 0,1 procent av den mjölk och mjölkekvivalenter som producenter har levererat till dem. Denna straffavgift får inte överstiga 20 000 ecu".

Artikel 3.4 föreskriver att "[f]öre den 1 september varje år skall den betalningsskyldige uppköparen till den behöriga myndigheten betala det belopp han är skyldig i enlighet med föreskrifter som fastställts av medlemsstaten". Även i detta fall finns en föreskrift om påföljd. Bestämmelserna i artikel 3.4 andra stycket föreskriver att "[o]m betalningsfristen överskrids, skall ränta läggas till de förfallna beloppen med en årlig procentsats som fastställs av medlemsstaten och som inte skall vara lägre än den räntesats som medlemsstaten tillämpar vid indrivning av felaktigt utbetalda belopp".

11. Det bör vidare påpekas att kommissionen i maj år 1998 ändrade den i förevarande mål omtvistade bestämmelsen.[10] Med hänsyn till det absolut nödvändiga i att föreskriven tidsfrist iakttas,[11] skärpte kommissionen de föreskrivna påföljderna och graderade dem efter förseningens omfattning. Kommissionen införde vidare en bestämmelse som har till syfte att skydda mindre mejerier. Tillämpning av den nya lydelsen av artikel 3.2 andra stycket i tillämpningsförordningen innebär att "[o]m tidsfristen överskrids skall uppköparen vara skyldig att betala en straffavgift som beräknas enligt följande:

— Om inlämnandet av uppgifter som avses i första stycket sker före den 1 juni skall straffavgiften motsvara det avgiftsbelopp som skall betalas för ett överskridande på 0,1 procent av de kvantiteter mjölk och mjölkekvivalent som producenterna har levererat till uppköparen. Straffavgiften får inte understiga 500 ecu och inte överstiga 20 000 ecu.

— Om inlämnandet av uppgifter som avses i första stycket sker efter den 31 maj men före den 16 juni skall straffavgiften motsvara det avgiftsbelopp som skall betalas för ett överskridande på 0,2 procent av de kvantiteter mjölk och den mjölkekvivalent som producenterna har levererat till uppköparen. Straffavgiften får inte understiga 1 000 ecu och inte överstiga 40 000 ecu.

— Om inlämnandet av uppgifter som avses i första stycket sker efter den 15 juni men före den 1 juli skall straffavgiften motsvara det avgiftsbelopp som skall betalas för ett överskridande på 0,3 procent av de kvantiteter mjölk och den mjölkekvivalent som producenterna har levererat till uppköparen. Straffavgiften får inte understiga 1 500 ecu och inte överstiga 60 000 ecu.

10 — Genom förordning (EG) nr 1001/98 av den 13 maj 1998 (EGT L 142, s. 22).

11 — I första övervägandet.

— Om inlämnandet av uppgifter som avses i första stycket inte sker före den 1 juli skall straffavgiften vara den som avses i tredje strecksatsen ökad med ett belopp motsvarande 3 procent av denna för varje kalenderdag som förflyter från och med den 1 juli. Straffavgiften får inte överstiga 100 000 ecu.

Om de kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalenter som levereras till uppköparen per tolvmånadersperiod underskrider 100 000 kg skall de lägsta straffavgifter som avses i de tre första strecksatserna reduceras till 100, 200 respektive 300 ecu".

Tillämpliga nationella bestämmelser

12. De tillämpliga nationella bestämmelserna beträffande tilläggsavgifter återfinns i Milch-Garantiemengen-Verordnung (förordning om garanterade mjölkkvantiteter). 11 § tredje stycket i nämnda förordning innebär genomförande av gemenskapslagstiftningen och anger den 15 maj som tidsfrist för ingivande av avräkningar som upprättats för varje producent till den behöriga nationella myndigheten för tillämpning av systemet. I Tyskland är Hauptzollamt behörig myndighet. Vidare föreskrivs i 11 § fjärde stycket den 31 juli som tidsfrist för ingivande, till Hauptzollamt, av uppgift från mejeriet beträffande avgifterna.

Bakgrund och tolkningsfrågan

13. Molkereigenossenschaft Widergeltingen eG (nedan kallat mejeriet) är ett mjölkbearbetningsföretag som bedriver sin verksamhet i kooperativ form (kooperativt mejeri), och vars medlemmar är mjölkproducenter som levererar till mejeriet. Med tillämpning av Genossenschaftsgesetz (tysk lag om kooperativ) innebär denna organisationsform att det huvudsakliga syftet inte är att maximera vinsten utan snarare att ta till vara medlemmarnas intressen. Enligt de tillämpliga bestämmelserna om tilläggsavgift anses mejeriet som uppköpare och därmed underkastat kravet på att inge uppgifter om levererade mjölkkvantiteter och tilläggsavgift.

14. Den 9 april 1997 sände Hauptzollamt Lindau (nedan kallad HZA Lindau) ett meddelande till mejeriet med påpekande att, enligt vad som föreskrivs såväl i de nationella bestämmelserna som i artikel 3.2 i tillämpningsförordningen, mejeriet senast den 14 maj skulle inge avräkning beträffande de mjölkkvantiteter som levererats av varje producent.

15. Först den 16 maj 1997 sände mejeriet per post de begärda uppgifterna. Med anledning av pingsthelgen den 19 maj 1997 nådde försändelsen HZA Lindau först den 20 maj 1997. Efter att ha kon-

staterat förseningen fastställde HZA Lindau med tillämpning av vad som föreskrivs i artikel 3.2 andra stycket i tillämpningsförordningen en sanktion i form av straffavgift uppgående till 16 681,80 DM.

16. Då mejeriet ansåg denna åtgärd orättvis klagade det mot nämnda beslut. Den 5 juni samma år avslogs klagan såsom ogrundad.

17. Därefter överklagade Genossenschaftsverband Bayern eV., i egenskap av ombud för mejeriet, till Finanzgericht München med begäran att HZA Lindaus åtgärd och beslut om avslag skulle upphävas, eftersom böterna var oproportionerliga.

Under förhandlingen vid den nationella domstolen inför Finanzgericht har HZA Lindau medgivit att den påföljd som den enligt gemenskapslagstiftningen måste kräva är mycket oproportionerlig. Den har därför begärt att en tolkningsfråga skall ställas till domstolen beträffande giltigheten av artikel 3.2 i tillämpningsförordningen, vilken reglerar hur nämnda beräkning skall göras.

18. Den nationella domstolen, som delar parternas åsikt att tvistens lösning är beroende av att nämnda bestämmelse är giltig, har vilandeförklarat målet för att underställa domstolen följande fråga:

"Är artikel 3.2 andra stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 536/93 av den 9 mars 1993 (EGT L 57, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 202) giltig, med hänsyn till vad som där föreskrivs om att mejerier (uppköpare) skall åläggas straffavgifter?"

Frågan om giltigheten

19. Föreliggande mål ansluter sig till domstolens numera omfattande rättspraxis beträffande mjölkkvoter. I detta fall handlar den fråga som hänskjutits av den nationella domstolen om en av tillämpningsföreskrifterna i nämnda system såsom de upprättats av kommissionen inom ramen för den behörighet som den tilldelats av rådet på grundval av artikel 11 i grundförordningen.

20. Enligt vad som framgår av begäran om förhandsavgörande ifrågasätts giltigheten av ifrågavarande bestämmelse — vilken som bekant föreskriver en straffavgift motsvarande den tilläggsavgift som skulle utgå om de levererade mjölkkvantiteterna översteg 0,1 procent av de individuella kvoterna för det mejeri som underlåtit att före

tidsfristen den 15 maj inge avräkningar beträffande verkställda mjölkleveranser — på två grunder. För det första uttalar den nationella domstolen tvivel om att kommissionen är behörig att föreskriva en påföljd som drabbar mjölkuppköparna och anser att den ifrågavarande regeln inte vilar på en giltig rättslig grund. För det andra tvivlar den även på själva påföljdens laglighet och anser den vara oproportionerlig i förhållande till sitt syfte. Härtill kommer ytterligare två grunder som åberopats av mejeriet, kärande vid den nationella domstolen, vilka utgår från ett presumerat åsidosättande av straffrättsprinciperna i en rättsstat och av principen om icke-diskriminering. Vid förhandlingen begärde kommissionen vidare att, om domstolen finner den omtvistade bestämmelsen ogiltig, domens retroaktiva effekt skall begränsas enbart till fall där talan redan väckts. Det bör slutligen påpekas att den bedömning av giltighet som begärts av den hänskjutande domstolen rör artikel 3.2 andra stycket i tillämpningsförordningen i den version som föregick den ändring som infördes genom förordning nr 1001/98. [12] Den senare trädde i kraft efter det att beslutet om hänskjutande tillställts domstolen.

Avsaknad av rättslig grund

21. Den hänskjutande domstolen hävdar att artikel 11 i grundförordningen inte kan anses som giltig rättslig grund för en tillämpningsbestämmelse som föreskriver straffavgifter för mjölkuppköparna, eftersom den omtvistade regeln överskrider kommissionens behörighet rörande genomförande av förordningarna.

22. Det skall först erinras om att domstolen mer än en gång har uttalat att, särskilt när det gäller jordbrukssektorn, "... begreppet genomföra skall ges en vid tolkning. Eftersom endast kommissionen har möjlighet att kontinuerligt och uppmärksamt följa utvecklingen på jordbruksmarknaderna och handla med den skyndsamhet som situationen kräver, kan rådet tvingas ge kommissionen vidsträckta befogenheter på detta område. Följaktligen skall gränserna för dessa befogenheter i synnerhet bedömas utifrån de allmänna och grundläggande målen med organisationen av marknaden". [13]

23. Inom ramen för en sådan tolkning har domstolen uttryckligen innefattat även befogenhet för kommissionen att föreskriva påföljder. [14] I det avseendet framgår domstolens bedömning särskilt tydligt i domen i målet Tyskland mot kommissionen [15], där domstolen fastslog att i artiklarna 145 och 155 i EG-fördraget (nu artikel 202 EG

12 — Se punkt 11 i detta förslag.

13 — Dom av den 25 juni 1997 i mål C-285/94, Italien mot kommissionen (REG 1997, s. I-3519), punkt 22. I detta sammanhang se även dom av den 30 oktober 1975 i mål 23/75, Rey Soda m.fl. (REG 1975, s. 1279; svensk specialutgåva, volym 2, s. 499), punkterna 10 och 11, och av den 11 mars 1987 i de förenade målen 279/84, 280/84 och 285/84, Rau m.fl. mot kommissionen (REG 1987, s. 1069), punkt 14, och av den 8 juni 1989 i mål 167/88, Association générale des producteurs de blé et autres céréales (REG 1989, s. 1653), punkt 15.

14 — Se dom av den 18 januari 1990 i mål C-345/88, Butterabsatz Osnabrück-Emsland (REG 1990, s. I-159), punkterna 7—12, och av den 2 maj 1990 i mål C-357/88, Hopermann (REG 1990, s. I-1669).

15 — Dom av den 27 oktober 1992 i mål C-240/90 (REG 1992, s. I-5383; svensk specialutgåva, volym 13, s. 143).

respektive 211 EG) när det gäller kommissionens disciplinära befogenhet "görs... åtskillnad mellan å ena sidan regler som är centrala inom det aktuella området och därför uteslutande faller inom rådets behörighet, och å andra sidan regler som endast gäller genomförandet och som rådet kan ge kommissionen befogenhet att utfärda". Enligt domstolen kan endast sådana bestämmelser som syftar till att omsätta huvudprinciperna i gemenskapens politik i praktiska åtgärder betecknas som centrala. Dit hör däremot inte de sanktioner som skall garantera genomförandet av dessa huvudprinciper. Följaktligen går "[å]tgärder som innebär införande av påföljder... därför inte utöver vad som krävs för att genomföra de principer som fastställs i grundförordningarna. Eftersom rådet inte förbehållit sig rätten att utöva genomförandebefogenheterna [får] dessa således överlåtas på kommissionen".

I samma dom understryker domstolen även att de påföljder som införs av kommissionen med utövande av dess verkställande befogenhet inte kräver något särskilt tillstånd från rådet, då rådet, när det "[har] i en grundförordning fastställt de centrala reglerna på det aktuella området, kan överlåta den allmänna befogenheten att fastställa tillämpningsföreskrifter till kommissionen, utan att i detalj behöva ange huvudinnehållet i de befogenheter som överlåts, och att därvid en allmänt hållen bestämmelse är en tillräcklig grund för bemyndigandet". [16]

24. Naturligtvis bör tillämpningsföreskrifterna uppfylla vissa kriterier. Domstolen har mer än en gång uttalat att "kommissionen har befogenhet att på jordbruksområdet vidta alla nödvändiga eller lämpliga tillämpningsåtgärder för verkställande av de grundläggande föreskrifterna, såtillvida som åtgärderna inte strider mot dessa...". [17] Detta innebär att, när kommissionen utövar sin genomförandebefogenhet, den bör hålla sig inom ramen för de bestämmelser som skall verkställas, med hänsyn tagen till dessa bestämmelsers inriktning och syften.

25. Det är just mot den sistnämnda aspekten, om utövande av de omtvistade genomförandebefogenheterna, som den hänskjutande domstolen riktar uppmärksamheten. Genom att grunda sig på en bokstavlig tolkning av åttonde övervägandet i grundförordningen, [18] hävdar den att rådet, då det understryker att enda sättet att undvika de långa förseningar som tidigare noterats när det gäller uppbörd och betalning av avgiften är att ålägga uppköparen avgiften och ge honom möjlighet att försäkra sig om uttag hos producenterna, i själva verket avser att skylla förseningarna på att meje-

16 — Punkterna 36—41.

17 — Dom av den 17 oktober 1995 i mål C-478/93, Nederländerna mot kommissionen (REG 1995, s. I-3081). Se även dom av den 15 maj 1984 i mål 121/83, Zuckerfabrik Franken (REG 1984, s. 2039), punkt 13, och, utanför jordbruksområdet, dom av den 19 november 1998 i mål C-159/96, Portugal mot kommissionen (REG 1998, s. I-7379).

18 — Se punkt 5 i förevarande förslag.

rierna tidigare inte hade haft tillgång till de nödvändiga medlen för att i rätt tid uppfylla de förpliktelser som gemenskapsreglerna ålägger dem. Enligt den nationella domstolens uppfattning skall övervägandet tolkas så att rådet, när det införde ändringen beträffande tilläggsavgiften, har valt ett förfaringssätt som syftar till att stärka uppköparnas ställning och rättigheter. Den nationella domstolen anser för övrigt att en sådan tolkning är den mest "förnuftiga", med hänsyn till att mejerierna genom reformen av systemet för tilläggsavgifter fick överta hela ansvaret för alla de administrativa uppgifter som följer av mjölkkvoterna, vilka kan bli mycket betungande, speciellt för de mindre mejerierna.

Den nationella domstolen anför vidare att kommissionen, när den genomförde grundförordningen, tvärtom valde en helt annan väg. Ur femte och sjunde övervägandena i tillämpningsförordningen [19] utläser den nationella domstolen att gemenskapsinstitutionen gör mejerierna ansvariga för de nämnda förseningarna och anser att för att garantera ett väl fungerande system krävs mycket kraftfulla åtgärder för att tvinga dem att i tid utföra de uppgifter som åvilar dem. Denna åsikt framträder följaktligen i den beträffande mejerierna särskilt betungande påföljd som föreskrivs i artikel 3.2 i tillämpningsförordningen.

Den nationella domstolen anser följaktligen att skillnaden mellan de metoder som valts av de två institutionerna får till följd att artikel 11 i grundförordningen inte kan anses vara en giltig rättslig grund för den omtvistade påföljden i detta mål. Den hävdar dessutom att, med tanke på att det inte heller går att finna lämpliga rättsliga grunder i fördraget, kommissionen, för att genomföra ett sådant system, skulle ha behövt ett särskilt bemyndigande från rådet genom en förordning grundad på artikel 145 i fördraget.

26. Jag anser inte att man kan godta den hänskjutande domstolens argument. Kommissionen understryker i sitt yttrande att uppgiften i åttonde övervägandet i grundförordningen att man skall ge uppköparna möjlighet att garantera uppbörd av avgiften enbart är en hänvisning till innehållet i artikel 2.2 första stycket i nämnda förordning som ger mejerierna stor valfrihet beträffande de tillgängliga systemen för att uppbära avgiften. [20] Det finns följaktligen ingen anledning att tro att rådet, då det antog förordningen, på något sätt ville skydda uppköparnas ställning, precis som det inte finns någon anledning att tro att rådet kände sig tvingat att "ersätta" de administrativa uppgifter som åläggs mejerierna inom ramen för tillämpliga bestämmelser beträffande mjölkkvoter. Jag anser

19 — Se punkt 9 i förevarande förslag.

20 — Se punkt 6 i förevarande förslag.

att det även framgår av hela regleringen i grundförordningen att rådet, när det ålagt uppköparna avgiften och samtidigt givit dem stor frihet beträffande sättet för uppbörd, har velat göra i första hand uppköparna ansvariga för ett korrekt genomförande av systemet med tilläggsavgift. En påföljd som den som är föremål för förevarande mål skall således anses överensstämma helt med den inriktning som fastställts av rådet. Påföljden i fråga omfattas således helt av den genomförandebefogenhet som kommissionen fått genom artikel 11 i grundförordningen, vilken utgör en giltig rättslig grund.

Åsidosättande av principerna om proportionalitet och icke-diskriminering

27. Den andra frågan som tas upp i begäran om förhandsavgörande rör lagligheten av artikel 3.2 andra stycket i tillämpningsförordningen med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Sex argument har framförts beträffande denna grund.

28. För det första gör den hänskjutande domstolen och mejeriet bland annat gällande att den påföljd som föreskrivs i den omtvistade bestämmelsen inte tar hänsyn till dröjsmålet med ingivande av uppgifter beträffande levererad mjölk. På grund av att detta inte beaktas blir resultatet att straffavgiftsbeloppet alltid är detsamma vare sig det rör sig om några dagars försening, mycket stora förseningar eller helt utebliven rapportering. Enligt den hänskjutande domstolen förvärras denna disproportion ytterligare av att tiden mellan slutet på mjölkkampanjen, som fastställts till den 31 mars, och sista dag för ingivande av avräkningar beträffande levererande mjölkmängder, som fastställts till den 15 maj, kan vara särskilt kort för de aktuella mejerierna med hänsyn till de oräkneliga krav som ställs på mejerierna. Det blir då mycket svårt för de sistnämnda att beakta den tidsfrist som kommissionen föreskrivit. Mejeriet hävdar för övrigt att den beskrivna situationen även innebär ett åsidosättande av principen om icke-diskriminering, då det faktum att påföljden inte graderats efter förseningens storlek innebär att situationer som, med hänsyn till de negativa följderna för systemet, i själva verket är mycket olika behandlas på samma sätt.

29. För det andra hävdar den tyska regeringen och mejeriet att den 15 maj är ett fullständigt godtyckligt datum som inte har något samband med de andra förpliktelser som följer av systemet. Följaktligen har några dagars försening ingen betydelse för genomförandet av de bestämmelser som rör betalning av avgiften. De hävdar på denna grund att de föreskrivna straffavgifterna,

som är särskilt höga i fall där tidsfristen inte iakttagits, är orimliga och strider mot proportionalitetsprincipen.

30. För det tredje föreligger en annan grund för oproportionalitet, enligt den hänskjutande domstolen och mejeriet, då straffavgiften beräknas på grundval av de mjölkmängder som levererats och inte på storleken av eventuellt obetalda tilläggsavgifter. Även i detta fall får ett sådant val till följd att det belopp som skall erläggas om tidsfristen överskrids är alltför stort i förhållande till kommissionens syfte att snabbt få in uppgifter och erhålla punktlig betalning av avgiften.

31. Slutligen åberopar mejeriet tre andra omständigheter som borde leda till slutsatsen att artikel 3.2 andra stycket i tillämpningsförordningen strider mot proportionalitetsprincipen. Den första rör det faktum att vid försening åläggs straffavgiften även om det framgår av senare avräkningar att mejeriet inte skall erlägga någon tilläggsavgift. Den andra är knuten till omständigheten att påföljd enligt den omtvistade bestämmelsen åläggs från den tidpunkt då förseningen med ingivande av uppgifter inträffat, utan att man undersöker frågan om denna mejeriets försening är uppsåtlig eller tvärtom beror på omständigheter som det inte kan lastas för, som att de nationella bevakningscentralerna försent översänder de uppgifter som behövs för avräkningarna. Den tredje rör det faktum att man, vid bestämmande av påföljden, inte beaktar de eventuella svårigheter som kan inträffa i samarbetet mellan de statliga myndigheter som ansvarar för införandet av systemet med tilläggsavgift och mejerierna.

32. Man måste framför allt komma ihåg att enligt fast rättspraxis "krävs enligt proportionalitetsprincipen, som ingår bland gemenskapsrättens allmänna principer, att gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med reglerna i fråga, varvid gäller att man när det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan skall använda sig av den åtgärd som är minst betungande och att vållande olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen". [21]

33. Det bör vidare noteras att inom det nu aktuella området har domstolen vid upprepade tillfällen fastslagit att "i en situation som kräver en utvärdering av en komplicerad ekonomisk verklighet, såsom är fallet

21 — Dom av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m.fl. (REG 1994, s. I-4863), punkt 41. Se i detta sammanhang dom av den 20 februari 1979 i mål 122/78, Buitoni (REG 1979, s. 677; svensk specialutgåva, volym 4, s. 385), punkt 16, av den 22 januari 1986 i mål C-266/84, Denkavit France (REG 1986, s. 149), punkt 17, domen i det ovannämnda målet Hopermann, punkt 14, dom av den 21 januari 1992 i mål C-319/90, Pressler (REG 1992, s. I-203), punkt 12, samt av den 17 juli 1997 i mål C-354/95, National Farmers' Union m.fl. (REG 1997, s. I-4559), punkt 49.

när det gäller gemenskapens jordbrukspolitik, åtnjuter gemenskapslagstiftaren ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning beträffande innehållet och räckvidden av de bestämmelser som skall antas". [22]

34. Särskilt när det gäller bestämmelser som föreskriver sanktioner har erkännandet av detta omfattande utrymme för egna bedömningar lett domstolen till att anse även mycket stränga sanktioner av avskräckande karaktär som fullt lagliga. Så har särskilt varit fallet då sanktionen varit knuten till en förpliktelse som ansågs som den huvudsakliga, det vill säga en förpliktelse vars uppfyllande var av grundläggande betydelse för att gemenskapssystemet skulle fungera som en gemensam marknadsorganisation. [23]

35. I föreliggande mål befinner vi oss otvivelaktigt i den situation som jag nyss beskrivit. Jag har redan, i samband med redogörelsen för de tillämpliga gemenskapsbestämmelserna, nämnt att systemet med tilläggsavgifter inte grundar sig på kvantiteten producerad mjölk utan snarare på den salufördа kvantiteten. För varje medlemsstat bestäms en total årlig garantikvantitet som därefter fördelas i individuella kvoter mellan producenterna. Som framgår bland annat av tredje övervägandet i grundförordningen skiljer man inom ramen för de individuella kvoterna på mjölkkvantiteter som tilldelas mejerierna för leveranser och dem som tilldelas för direktförsäljning. De förstnämnda av dem omfattar nästan hela mjölkproduktionen. [24] Det framgår tydligt av denna korta beskrivning att det är kring de mjölkkvantiteter som levereras till mejerierna som hela systemet rör sig. De används faktiskt som systemets "måttenhet". Följaktligen måste mejeriernas skyldighet att till de nationella behöriga myndigheterna uppge de mjölkkvantiteter som levererats av producenterna anses som grundläggande, i så måtto att åsidosättande av denna förpliktelse äventyrar tilläggsavgiftssystemets funktion i dess helhet liksom även den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter.

36. Vad följaktligen beträffar den första av de grunder som åberopats för att visa den i detta mål omtvistade bestämmelsens bristande proportionalitet måste man fråga sig om det faktum att den sanktion som den

22 — Dom av den 17 maj 1988 i mål 84/87, Erpelding (REG 1988, s. 2647), punkt 27; se även dom av den 20 oktober 1977 i mål 29/77, Roquette Frères (REG 1977, s. 1835), punkterna 19 och 20, av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schräder (REG 1989, s. 2237; svensk specialutgåva, volym 10, s. 97), punkt 22, av den 26 juni 1990 i mål C-8/89, Zardi (REG 1990, s. I-2515), punkt 11, och domen i det ovannämnda målet National Farmers' Union m.fl., punkt 50.

23 — Se särskilt domen i det ovannämnda målet National Farmers' Union m.fl., punkterna 51—53. Se även domen i det ovannämnda målet Buitoni, punkt 20, och av den 27 november 1986 i mål 21/85, Maas (REG 1986, s. 3537), punkt 15, samt av den 12 oktober 1995 i mål C-104/94, Cereol Italia (REG 1995, s. I-2983, punkterna 24—25.

24 — Se vad revisionsrätten anfört i sin specialrapport nr 4/93 om genomförande av ett kvotsystem för att kontrollera mjölkproduktionen tillsammans med kommissionens svar (EGT C 12, 1994, s. 1).

ålägger inte föreskriver olika straffavgifter beroende på hur stor mejeriets försening att inge sina egna avräkningar till den behöriga nationella myndigheten är, skall anses som ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen och särskilt av nödvändighetskriteriet eller om det kan anses befogat med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har enligt ovannämnda rättspraxis.

37. Jag anser att den första lösningen är den mest korrekta. Domstolen har faktiskt tydligt utsagt att även i samband med de påföljder som är knutna till huvudförpliktelserna skall det omfattande utrymme för skönsmässig bedömning som gemenskapslagstiftaren förfogar över på jordbrukspolitikens område under alla förhållanden hålla sig inom de gränser som följder av proportionalitetsprincipen. [25]

38. Enligt min mening framgår av domstolens tillämpning av denna princip i de ovannämnda målen att, när det som i detta fall handlar om en förpliktelse som innebär att man skall beakta en tidsfrist, en härtill knuten påföljd, som inte ålägger olika straffavgifter beroende på förseningens omfattning, är förenlig med proportionalitetsprincipen endast om nämnda tidsfrist är tvingande, det vill säga, om det är möjligt att visa att varje försening, oberoende av omfattningen, får följder som kan äventyra det aktuella gemenskapssystemets funktion. Om det inte finns en sådan tvingande tidsfrist betyder det att de negativa effekterna på systemet vid åsidosättande av förpliktelsen varierar beroende på hur sent den uppfylls. Följaktligen skall en påföljd som inte tar hänsyn till sådana omständigheter anses som oproportionerlig när den inte är nödvändig för att uppnå det eftersträvande målet. [26]

39. I detta avseende är domstolens dom i målet Lingenfelser [27] särskilt relevant. Den rörde kommissionens bestämmelse beträffande skyddsdestillering av bordsvin vilken ålade destillatören att inom viss tidsfrist betala producenten ett minimiinköpspris. Om den nämnda tidsfristen överskreds

25 — Med andra ord har domstolen alltid, även beträffande påföljder som hänger samman med huvudsakliga förpliktelser, vakat över att proportionalitetskriterierna respekterats. I detta sammanhang se domen i det ovannämnda målet National Farmers' Union m.fl., punkt 49, i det ovannämnda målet Pressler, punkt 12, dom av den 23 februari 1983 i mål 66/82, Fromançais (REG 1983, s. 395), punkt 8, och av den 27 november 1991 i mål C-199/90, Italtrade (REG 1991, s. I-5545), punkt 10.

26 — Förutom de domar som nämns härnedan, se även domen i det ovannämnda målet Fromançais, punkterna 9—14, av den 8 oktober 1986 i mål 9/85, Nordbutter (REG 1986, s. 2831), punkterna 12 och 13, domen i det ovannämnda målet Hopermann, punkterna 8 och 9, och domen i det ovannämnda målet Italtrade, punkterna 13 och 14. För tydlighetens skull anser jag att det bör understrykas att de ovannämnda domarna behandlar föreskrifter som ålägger påföljder bestående i förverkande av en garantisumma eller förlust av en fördel vid åsidosättande av förpliktelsen. Sådana följder behandlas dock som sanktioner fastän de inte särskilt har betecknats som sådana (se till exempel domen i det ovannämnda målet Italtrade, punkt 10). Följaktligen anser jag att ovannämnda rättspraxis är helt relevant i det mål som är föremål för förevarande diskussion.

27 — Dom av den 27 juni 1990 i mål C-118/89 (REG 1990, s. I-2637), punkterna 13 och 14.

föreskrevs en påföljd som bestod i att allt tidigare stöd som interventionsorganet betalat till destillatören drogs tillbaka. När domstolen ombads att yttra sig över den beskrivna bestämmelsens giltighet utgick domstolen från ståndpunkten att syftet med att uppställa tidsfristen i fråga är att "föreskriva att det minimipris som tillkommer producenten som allmän regel skall utbetalas till denne inom sådan tid att hans förtjänst därav kan jämföras med hans förtjänst om det hade rört sig om kommersiell försäljning". Med hänsyn till detta konstaterande ansåg domstolen följaktligen att "under dessa förhållanden kan ett överskridande av betalningsfristen, som inte medför att verksamheten utövas under förhållanden som skiljer sig väsentligt från dem som gäller för normala affärstransaktioner i sådan utsträckning att det avhåller producenterna att lämna sitt vin till destillering, inte anses äventyra själva syftet med destillationssystemet". Av denna anledning avgjorde domstolen att "en regel som föreskriver fullständig förlust av bidrag för varje överskridande, även det obetydligaste, av fristen bör följaktligen anses som oproportionerlig med hänsyn till syftet med införandet av fristen".

40. Det är även intressant att se vad domstolen uttalat, återigen beträffande skyddsdestillering av vin, i domen i målet Pressler.[28] I detta mål rörde den omtvistade bestämmelsen en förpliktelse för näringsidkarna att varje år före den 7 september till de behöriga myndigheterna inge en förteckning över sina lager av druvmust och vin. De som var ålagda denna förpliktelse och som inte hade ingett förteckningen inom fastställt datum blev föremål för en påföljd som bestod i uteslutning från skyddsdestilleringen. Även i detta fall uttalade sig domstolen för påföljdernas ogiltighet. Den fastställde nämligen att "det inte förefaller som om ett ovillkorligt respekterande av fristen den 7 september... skulle vara nödvändigt för att tillförsäkra kommissionen vederbörlig information om produktion och lager inom vinsektorn... Det framgår av den tidigare framställningen att svaret på tolkningsfrågan är... att artikel 10a i ovannämnda förordning... är ogiltig då den utesluter ekonomiska aktörer från destilleringsbidrag, oavsett med hur mycket fristen den 7 september har överskridits...".[29]

41. När det gäller förevarande mål är det specifika syftet med påföljden i artikel 3.2 andra stycket i tillämpningsförordningen

28 — Domen i det ovannämnda målet Pressler, punkterna 16 och 17.

29 — För fullständighetens skull bör noteras att domstolen erinrade om att förpliktelsen att inge lagerförteckningar inom viss tidsfrist utgör en sekundär förpliktelse och inte en huvudförpliktelse. Redan i sitt förslag till avgörande i målet Pressler underströk generaladvokten Tesauro att "den traditionella distinktionen mellan huvudsakliga och sekundära förpliktelser i nyare rättspraxis förvisso förefaller ha mist sin betydelse, genom att det, även avseende de förstnämnda, har kontrollerats om medlen för att uppnå det eftersträvade målet är förenliga med detta mål" (punkt 6 i förslaget). Följaktligen kan de principer som fastställdes av domstolen i det nämnda målet säkerligen utsträckas till föreliggande mål.

för tilläggsavgiftssystemet att förmå mejerierna att före utsatt datum, den 15 maj varje år, inge avräkningar avseende de mjölkkvantiteter som producenterna levererat. Detta datum är en av de tidsfrister för administrativa förpliktelser som föreskrivs i tilläggsavgiftssystemet, vilka skall fullgöras fortlöpande fram till den 31 augusti vilket är det datum som fastställts för betalning av avgiften. Vid förhandlingen hävdade kommissionen att när mejerierna inte iakttar tidsfristen den 15 maj drabbar den förseningen den följande tidsfristen och ger upphov till en kedjereaktion som försenar genomförandet av alla förpliktelser, inklusive betalning av tilläggsavgiften. Kommissionen hävdar följaktligen att en försening med ingivande av uppgifter från mejerierna av ovan anförda skäl äventyrar hela systemets funktion.

Fastän det av vad som anförts ovan framgår att den 15 maj är en viktig slutdag och fullkomligt berättigad med hänsyn till föreskrifterna om tilläggsavgift, bör det tilläggas att kommissionen inte gjort gällande något enda argument som gör det möjligt att fastslå att ifrågavarande tidsfrist även skall anses tvingande. Kommissionen har ju inte gjort gällande att en försening, även en mycket kort sådan, faktiskt får återverkningar även på den följande tidsfristen med de negativa följder som nyss beskrivits. Dessa förefaller mig följaktligen vara av rent hypotetisk natur. Den slutsatsen stöds vidare av det faktum att, såsom framgår av hänskjutandebeslutet, de behöriga nationella myndigheterna i detta mål ännu inte hade börjat avräkningarna på nationell nivå när de fick uppgifterna från det ifrågavarande mejeriet.

Med hänsyn till att det inte har visats att ett mindre överskridande av den utsatta tidsfristen för ingivande av uppgifter från mejeriet skulle äventyra tilläggsavgiftssystemets funktion skall den slutsatsen dras att en påföljd som bestraffar en liten försening lika strängt som en mycket längre försening inte är nödvändig för att uppnå det mål som kommissionen eftersträvar, nämligen snabbt ingivande av uppgifter.

42. Det förefaller mig, bland annat, som om kommissionen själv bekräftade den slutsats som jag just kommit fram till när den år 1998 [30] ändrade den i förevarande mål omtvistade bestämmelsen genom att införa differentierade ekonomiska sanktioner beroende på hur lång försening mejerierna gjort sig skyldiga till vid ingivande av avräkningar. Det har särskilt påpekats i fjärde övervägandet i den nya förordningen att "[j]u mer försenad en uppköpare är med att lämna in uppgifter desto svårare blir konsekvenserna för de behöriga myndigheterna som måste se till att avgiften betalas före tidsfristens utgång". Det anges för övrigt i femte övervägandet att erfaren-

30 — Genom ovannämnda förordning nr 1001/98.

heten har visat att "för att straffavgiften skall bli så effektiv som möjligt och för att garantera att dess storlek *motsvarar* överträdelsens, är det lämpligt att öka den straffavgift som tillämpas om förseningen överskrider femton dagar samt att föreskriva ökande straffavgifter för ytterligare förseningar".[31] Det förefaller följaktligen uppenbart att kommissionen själv medger, inte endast att det för att garantera att systemet med tilläggsavgifter fungerar väl förutsätts påföljder som följer förseningens storlek, utan också att det förhållandet att de ifrågavarande påföljderna graderas just gör en sådan påföljd mer effektiv.

43. Eftersom de överväganden som hittills utvecklats har lett till slutsatsen att den påföljd som föreskrivs i artikel 3.2 andra stycket i tillämpningsförordningen inte är proportionerlig av ovannämnda skäl, då den inte tar hänsyn till med hur mycket den föreskrivna fristen överskrids, bör man, av samma skäl, överväga om den strider mot principen om icke-diskriminering, vilken inom området för den gemensamma jordbrukspolitiken uttryckligen nämns i artikel 40.2 i EG-fördraget (nu artikel 34 EG i ändrad lydelse). Då det alltså konstaterats att den skada som drabbar systemet med tilläggsavgift inte alltid är densamma utan beror på förseningens omfattning, måste man även konstatera att den omtvistade bestämmelsen på liknande sätt behandlar situationer som skall anses olika.[32]

44. Vad beträffar det andra argumentet som åberopats för att visa de ifrågavarande bestämmelsernas brist på proportionalitet och som avser det påstått godtyckliga i tidsfristen den 15 maj, hänvisar jag till vad jag nyss anfört.

45. Däremot anser jag att det finns anledning att förkasta samtliga övriga argument som åberopats av den hänskjutande domstolen och av parterna.

Vad beträffar det argument som åberopats av den nationella domstolen och mejeriet, grundat på att straffavgiften beräknas på grundval av de levererade mjölkkvantiteterna och inte på avgiftsbeloppet, bör understrykas att, som jag redan påpekat, den påföljd som föreskrivs i artikel 3.2 andra stycket i tillämpningsförordningen särskilt avser att förmå mejerierna att respektera förpliktelsen att inge uppgifter beträffande de mjölkkvantiteter som levererats av producenterna. Det är uppenbart att en dylik förpliktelse inte har direkt anknytning till den som hänför sig till betalning av avgiften, även om de har samband med varandra. Härav följer att om man väljer detta kriterium för att fastställa påföljdsbeloppet, utesluter man från betalning alla de mejerier som har

31 — Min kursivering.

32 — Se till exempel dom av den 13 december 1984 i mål 106/83, Sermide (REG 1984, s. 4209), punkt 28.

ingivit sina uppgifter för sent men som vid slutet av avräkningarna inte åläggs att betala någon avgift. Man måste beakta att den omständigheten inte bara är diskriminerande, den hindrar även att det mål för vilket påföljden föreskrivits uppnås. Som kommissionen faktiskt har understrukit är rapporterna från de mejerier som inte överskridit de individuella referenskvantiteterna, och som följaktligen inte har ålagts avgift, lika viktiga för att möjliggöra avräkningar på nationell nivå som rapporterna från de mejerier som överskridit dem. Slutligen bör man även uppmärksamma att man genom att anknyta påföljdsberäkningen till de levererade mjölkkvantiteterna har kunnat införa ett graderingssystem som gör det möjligt att differentiera påföljdsbeloppet efter mejeriets omsättning. Med hänsyn till sådana överväganden bör man följaktligen dra slutsatsen att det kriterium som kommissionen valt för att beräkna den påföljd som föreskrivs i den omtvistade bestämmelsen är proportionerligt i förhållande till det mål som eftersträvas.

46. När det slutligen gäller de tre argument som mejeriet åberopat anser jag att det räcker att fastslå att i fall av försening åläggs straffavgiften oberoende av om mejeriet, efter avräkning, skall betala tilläggsavgift eller ej. I detta sammanhang hänvisar jag till vad jag tidigare framfört beträffande kriteriet för beräkning av påföljden. När det däremot handlar om de två andra argument som mejeriet åberopat förefaller det mig som om de, även om de inte motiverats korrekt, hänför sig till eventuella problem som kan uppstå mellan mejerierna och de behöriga nationella myndigheterna rörande systemet med tilläggsavgift. Om detta stämmer kan de ovannämnda argumenten inte anses relevanta, då denna typ av problem inte är relevant för att bedöma om en gemenskapsbestämmelse är proportionerlig eller ej.

Åsidosättande av straffrättsliga principer

47. Det sista fel som mejeriet åberopat beträffande artikel 3.2 andra stycket i tilläggsförordningen rör det påstådda åsidosättandet av de straffrättsliga principer som utmärker en rättsstat. I detta sammanhang åberopar käranden vid den nationella domstolen, att med hänsyn till dess omfattning och storlek är den aktuella påföljden av straffrättslig natur. Enligt mejeriets åsikt får en påföljd denna karaktär när den överskrider vissa gränser. I detta fall bör man anse att de ifrågavarande gränserna överskrids när den sanktion som föreskrivs av den omtvistade bestämmelsen inte tar hänsyn till huruvida mejeriet, till följd av de aktuella avräkningarna, skall erlägga tilläggsavgift eller ej och föreskriver att beräkningen av straffavgiften skall göras helt på grundval av de levererade mjölkkvantiteterna. Mejeriet åberopar för övrigt, att med tanke på de administrativa svårigheter som det utsätts för på grund av systemet med tilläggsavgift, det faktum att mejeriet, för ett obetydligt överskridande av tidsfristen, måste betala en straffavgift som uppgår till ett betydande belopp odiskutabelt får straffkaraktär.

Följaktligen hävdar mejeriet att man för att bedöma den ifrågavarande påföljdens giltighet måste tillämpa straffrättsliga principer, bland dem särskilt principen *nulla poena sine culpa* (inget straff utan skuld). Därför bör man följaktligen fastslå att den nämnda påföljden är olaglig, eftersom man, då straffavgifterna åläggs, inte har tagit hänsyn till om det mejeri som överskridit den utsatta tidsfristen begått något fel eller ej.

48. Det argument som framförts av mejeriet saknar all grund: en gemenskapspåföljds storlek kan inte påverka påföljdens natur och ge den karaktär av brottspåföljd då den summa som skall betalas når synnerligen höga nivåer.

49. Rent allmänt kan man konstatera att domstolen aldrig funnit det nödvändigt att uttryckligen definiera Europeiska gemenskapens sanktionsrätt, och den har undvikit att gå in på den grundläggande skillnaden mellan administrativa och straffrättsliga påföljder. [33] Den har föredragit att avgränsa nämnda behörighet genom att fastställa dess huvudsakliga kännetecken. Det kriterium som domstolen oftast använt i detta hänseende består i att se om de mål som uppsatts i fördraget har uppnåtts.

50. Som jag redan angivit, [34] har domstolen i de ovannämnda kännetecknen även inbegripit den avskräckande karaktären, det vill säga påföljdens möjlighet att utgöra ett medel för att verksamt avvärja brott mot den förpliktelse till vilken den är knuten. Domstolens rättspraxis beträffande böter som ålagts av kommissionen inom konkurrensrätten visar tydligt att den avskräckande karaktären enligt domstolen motiverar påföljder med särskilt höga belopp [35] utan att detta påverkar själva påföljdens natur. Ur denna synpunkt bör det då noteras att domstolen uttryckligen har uteslutit att de böter som åläggs av kommissionen på konkurrensrättens område är av straffrättslig karaktär. [36] Den enda begränsningen består i att beloppen skall vara proportionerliga i förhållande till hur allvarlig förseelsen är och att beräkningen av dem skall göras med särskild hänsyn till den skada som tillfogas gemenskapssystemet. [37]

51. Jag anser följaktligen att det argument som framförts av mejeriet endast är en omformulering av frågan om den omtvistade påföljdens proportionalitet. Det förefaller mig följaktligen inte nödvändigt att än en gång dröja vid denna fråga och jag

33 — I de fåtal fall där domstolen har sett sig nödsakad att uttala sig om gemenskapspåföljders straffrättsliga natur eller ej har den faktiskt aldrig gjort någon "positiv" definition utan har nöjt sig med att i det särskilda fallet utesluta straffrättslig natur hos den omtvistade påföljden. Se i detta sammanhang domen i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkterna 24 och 25, samt förstainstansrättens dom av den 6 oktober 1994 i mål T-83/91, Tetra Pak mot kommissionen (REG 1994, s. II-755: svensk specialutgåva, volym 16, s. 1), punkt 235.

34 — Se i detta sammanhang punkt 34 i förevarande förslag.

35 — Se i detta sammanhang dom av den 7 juni 1983 i de förenade målen 100/80—103/80, Musique Diffusion française m.fl. mot kommissionen (REG 1983, s. 1825; svensk specialutgåva, volym 7, s. 133), punkterna 106 och 107, liksom förstainstansrättens dom av den 10 mars 1992 i mål T-15/89, Chemie Linz mot kommissionen (REG 1992, s. II-1275), punkterna 355—364.

36 — Se domen i det ovannämnda målet Tetra Pak mot kommissionen, punkt 235.

37 — Se dom av den 12 november 1985 i mål 183/83, Krupp Stahl mot kommissionen (REG 1985, s. 3609) punkt 40, och domen i de ovannämnda målen Musique Diffusion française m.fl. mot kommissionen, punkt 109, liksom förstainstansrättens dom av den 14 juli 1994 i mål T-77/92, Parker Pen mot kommissionen (REG 1994, s. II-549), punkt 92, och av den 22 oktober 1997 i de förenade målen T 213/95 och T-18/96, SCK och FNK mot kommissionen (REG 1997, s. II-1739), punkterna 146 och 147.

hänvisar till de överväganden som jag redan utvecklat i detta avseende.

Begäran om begränsning av domens verkningar i tiden

52. Här återstår en sista fråga. Vid förhandlingen begärde kommissionen att domstolen, om den finner att det omtvistade beslutet är ogiltigt, skall begränsa domens räckvidd till att omfatta endast de mål som uppkommer i framtiden och dem i vilka talan redan har väckts. Denna begäran syftar till att undvika att det förtroende som medlemsstaterna känner för jämlikhetsprincipen och gemenskapens goda funktion äventyras.

53. I detta sammanhang bör påpekas att enligt en numera fast rättspraxis "ett förhandsavgöranden från domstolen genom vilket en gemenskapsrättsakt förklaras ogiltig skall... i princip ha en rättsverkan som går tillbaka till den dag då rättsakten trädde i kraft... Domstolen har dock möjlighet att i själva domen begränsa rättsverkan i tiden av ett förhandsavgörande genom vilket en rättsakt förklaras ogiltig, om detta är befogat av tvingande rättssäkerhetshänsyn". [38]

54. Det framgår alltså av aktuell rättspraxis att möjligheten att begränsa de retroaktiva effekterna av en dom vari en rättsakt förklaras ogiltig skall tolkas restriktivt. Ett sådant beslut är faktiskt inte berättigat annat än i speciella fall, när det är nödvändigt för att skydda intressen som i det särskilda fallet anses så viktiga att de går före målet att trygga ett verksamt rättsligt skydd.

55. Det förefaller inte som om dessa skäl föreligger i förevarande mål. Med hänsyn till reglerna i fråga och omständigheterna i målet finns det faktiskt inte anledning att riskera fara för allvarliga störningar i rättsförhållanden som etablerats i god tro, vilket domstolen anser som en förutsättning för att det skall anses föreligga en risk för rättssäkerhetsprincipen. [39]

56. Jag anser följaktligen att det saknas anledning att bifalla kommissionens begäran att begränsa de retroaktiva följderna av en dom som eventuellt förklarar den omtvistade förordningen ogiltig.

38 — Dom av den 8 februari 1996 i mål C-212/94, FMC m.fl. (REG 1996, s. I-389), punkterna 55 och 56. Se dessutom dom av den 15 oktober 1980 i mål 145/79, Roquette Frères (REG 1980, s. 2917; svensk specialutgåva, volym 5, s. 325), punkt 51, av den 15 januari 1986 i mål 41/84, Pinna (REG 1986, s. 1; svensk specialutgåva, volym 8, s. 355), punkt 26, och av den 10 mars 1992 i målen C-38/90 och C-151/90, Lomas. m.fl. (REG 1992, s. I-1781), punkterna 23 och 24.

39 — Se senast dom av den 24 september 1998 i mål C-35/97, Frankrike mot kommissionen (REG 1998, s. I-5325), punkt 49, och dom av den 4 maj 1999 i mål C-262/96, Sema Surül (REG 1999, s. I-2743), punkterna 107 och 108.

Förslag till avgörande

57. Av de anledningar som jag nyss åberopat föreslår jag att Finanzgericht Münchens fråga skall besvaras som följer:

Artikel 3.2 andra stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 536/93 av den 9 mars 1993 om tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgiften för mjölk och mjölkprodukter, avseende uppbörd av en straffavgift från ett mejeri, är ogiltig då den inte föreskriver gradering av nämnda straffavgift beroende på omfattningen av överskridandet av den i artikel 3.2 andra stycket nämnda tidsfristen, den 15 maj, vid ingivande av avräkningar avseende mjölkkvantiteter som levererats av producenterna.