FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER
fremsat den 8. maj 2003 [1]

1. For at nedbringe mælkeproduktionen i Fællesskabet indførte fællesskabslovgiver i 1984 en ordning med »tillægsafgift på mælk« [2]. I henhold til denne ordning skal hver producent, hvis produktion overstiger den individuelle referencemængde, som denne er tildelt, i almindelighed kaldet »mælkekvote«, betale en afgift af denne overproduktion.

2. I 1999 foretog de italienske myndigheder en ændring af de individuelle referencemængder, der var tildelt de italienske producenter for produktionsårene 1995/1996 og 1996/1997. Efter en genuddeling af de uudnyttede referencemængder foretog myndighederne følgelig en fornyet beregning af den tillægsafgift, som disse producenter skulle betale for de pågældende produktionsår.

3. Dette gav anledning til et stort antal tvister for Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italien) [3]. Disse tvister foranledigede den forelæggende ret til at forelægge Domstolen 25 forelæggelsesdomme. 11af disse er blevet udsat indtil Domstolens afgørelse af nærværende sag.

4. Hvad angår den mundtlige forhandling samt domsafsigelsen er sag C-231/00 forenet med sag C-303/00 og C-451/00 [4]. Sag C-480/00 — C-482/00, C-484/00, C-489/00 — C-491/00 og C-497/00 — C-499/00 er forenet for så vidt angår den skriftlige og mundtlige forhandling samt domsafsigelsen [5]. Den første og anden gruppe af sager samt sag C-495/00 blev behandlet på et fælles retsmøde den 12. december 2002. Nærværende forslag til afgørelse vedrører de to nævnte sagsgrupper samt sag C-495/00.

5. I samtlige de foreliggende sager har den forelæggende ret stillet to præjudicielle spørgsmål med ensartet karakteristika. Den ønsker oplyst, hvorvidt de italienske myndigheders korrektioner er forenelige

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Også kaldet »ordningen med tillægsafgift«.

3 — Ca. 5 000 sager (jf. forelæggelsesdommen i sag C-495/00, s. 14).

4 — Også benævnt den »første gruppe af sager«.

5 — Også benævnt den »anden gruppe af sager«.

med den gældende fællesskabsret, og i fald dette ikke er tilfældet, hvorvidt forordningen er gyldig, henset til EF-traktatens artikel 39 (nu artikel 33 EF).

6. I den anden gruppe af sager stiller den forelæggende ret fem yderligere spørgsmål. Tre af disse vedrører spørgsmålet om, hvorvidt de individuelle referencemængder skal meddeles producenterne, og på hvilken måde dette skal ske. De to øvrige præjudicielle spørgsmål vedrører den skønsbeføjelse, som medlemsstaterne har til at beslutte, hvilke producentkategorier der kan tildeles uudnyttede referencemængder.

7. I sag C-495/00 ønsker den forelæggende ret endelig oplyst, hvorvidt medlemsstaterne er beføjede til at påtage sig at betale de beløb, der i henhold til fællesskabsretten skal betales.

I — Retsforskrifter

A — *De fællesskabsretlige bestemmelser*

1. Baggrund

8. Siden 1964 er mælk i Det Europæiske Fællesskab omfattet af en fælles markedsordning. Denne fælles markedsordning indgår i den fælles landbrugspolitik og har bl.a., ifølge traktatens artikel 39, til formål at sikre den berørte landbrugsbefolkning en rimelig levestandard [6]. I så henseende indebærer den fælles markedsordning, at Rådet fastsætter en indikativpris for mælk, som producenterne i hele fællesskabet skal opnå.

9. For at opnå denne indikativpris er der ved den fælles landbrugsordning indført forskellige interventionsforanstaltninger. Disse foranstaltninger skal sikre en ligevægt på markedet mellem udbud og efterspørgsel. Foranstaltningerne består bl.a. i, at offentlige organer direkte opkøber visse mejeriprodukter. De består ligeledes i eksportrestitutioner, der for eksportørerne kompenserer for prisforskellen mellem fællesskabsmarkedet og verdensmarkedet samt toldafgifter i forbindelse med import.

10. Siden 1970'erne har mælkeproduktionen oversteget forbruget. For at bremse denne stigning i produktionen, indførte fællesskabslovgiver i 1977 en såkaldt »medansvarsafgift«, som hver producent skulle betale for de mælkemængder, der blev leveret til mejerierne eller solgt på

6 — Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27.7.1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, EFT L 148, s. 13, fjerde betragtning.

gårdene i form af andre mejeriprodukter [7]. Virkningerne af denne afgift viste sig imidlertid utilstrækkelige. Idet den vurderede, at udviklingen i udgifterne til afsætningen af overskudsproduktionen af mælk bragte den fælles landbrugspolitiks fremtid i fare, besluttede fællesskabslovgiver ved forordning (EØF) nr. 856/84 [8] at indføre en ordning med en tillægsafgift på mælk, med henblik på at genetablere ligevægten på markedet [9]. Betingelserne for at anvende denne ordning blev fastsat i forordning (EØF) nr. 857/84 [10].

11. I forordning nr. 856/84 bestemtes, at der for hele Fællesskabet skulle fastsættes en samlet garantimængde. Denne mængde blev fordelt mellem medlemsstaterne i forhold til de mængder, der blev leveret på deres område i kalenderåret 1981, og dækkede salg til opkøbere (mejerier) og direkte salg til forbrugere. Medlemsstaterne kunne fordele mængderne vedrørende salg til mejerier enten mellem køberne eller mellem producenterne. Medlemsstaterne kunne ligeledes henføre en del af deres garantimængde til en national reserve, der havde til formål at muliggøre en tilpasning af de individuelle referencemængder i forhold til visse producenters specifikke situation. Den referencemængde, der tildeltes producenter eller opkøbere, svarede til den mælkemængde, de havde produceret eller købt i løbet af et fastsat referenceår. Såfremt denne referencemængde blev overskredet i løbet af en tolvmånedersperiode, fra den 1. april til den 31. marts, skulle der betales en tillægsafgift på mindst 75% af referenceprisen på mælk. Formålet med denne tillægsafgift var at finansiere de med salget af dette overskud forbundne omkostninger. Betalingen af afgiften påhvilede producenten eller opkøberen, idet sidstnævnte overvæltede den på producenten.

12. Ordningen med tillægsafgift på mælk, som oprindeligt blev indført for en femårsperiode, blev forlænget indtil den 31. marts 1992 [11], derefter indtil den 31. marts 1993 [12]. Den blev herefter fornyet for en syvårig periode ved forordning (EØF) nr. 3950/92 [13]. Denne retsakt samt forordning (EØF) nr. 536/93 [14], der fastsætter gennemførelsesbestemmelserne, udgør de relevante tekster i de foreliggende sager. Ordningen blev sluttelig forlænget ved forordning (EF) nr. 1256/1999 [15] indtil 2008.

7 — Rådets forordning (EØF) nr. 1079/77 af 17.5.1977 om en medansvarsafgift og om foranstaltninger til udvidelse af markederne for mælk og mejeriprodukter, EFT L 131, s. 6.

8 — Rådets forordning af 31.3.1984 om ændring af forordning nr. 804/68, EFT L 90, s. 10.

9 — Tredje og fjerde betragtning.

10 — Rådets forordning af 31.3.1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter.

11 — Rådets forordning (EØF) nr. 1109/88 af 25.4.1988, som ændrer forordning nr. 804/68, EFT L 110, s. 27.

12 — Rådets forordning (EØF) nr. 816/92 af 31.3.1992, som ændrer forordning nr. 804/68, EFT L 86, s. 83.

13 — Rådets forordning af 28.12.1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter, EFT L 405, s. 1.

14 — Kommissionens forordning af 9.3.1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter, EFT L 57, s. 12.

15 — Rådets forordning af 17.5.1999, som ændrer forordning nr. 3950/92, EFT L 160, s. 73.

2. Forordning nr. 3950/92

13. Forordning nr. 3950/92 ophæver de eksisterende bestemmelser og erstatter dem med det formål at forenkle ordningen med tillægsafgift på mælk og gøre den klarere, for bedre at sikre producenternes og andre berørtes retssikkerhed [16].

14. I henhold til forordningens artikel 1 indføres der, for yderligere syv på hinanden følgende tolvmånedersperioder, der begynder den 1. april 1993, en tillægsafgift, som skal erlægges af producenter af komælk, for de mængder, der er leveret til en opkøber eller solgt direkte til konsum, og som overstiger en nærmere fastsat mængde. Afgiften fastsættes til 115% af indikativprisen for mælk.

15. I artikel 2 i forordning nr. 3950/92 bestemmes, at denne afgift fordeles mellem de producenter, der har bidraget til overskridelsen. Alt efter medlemsstaternes afgørelse fastsættes producenternes bidrag til betalingen af afgiften efter eventuel ekstratildeling af uudnyttede referencemængder. Når det opkrævede beløb er højere end den afgift, der skal erlægges, kan medlemsstaten tilbagebetale det til producenterne inden for de prioriterede kategorier.

16 — Anden betragtning.

16. I samme forordnings artikel 4 fastsættes kriterierne for beregning af den for hver producent disponible mælkekvote. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»1. Den individuelle referencemængde, der er til rådighed på bedriften, er lig med den mængde, der er til rådighed den 31. marts 1993 og tilpasset, eventuelt for hver af de pågældende perioder, så summen af de individuelle referencemængder af samme art ikke overstiger den tilsvarende samlede mængde [...]

2. Den individuelle referencemængde forhøjes eller etableres på behørig begrundet anmodning fra producenten, for at der kan tages hensyn til ændringer, der påvirker producentens leverancer og/eller direkte salg. Forhøjelse eller etablering af en referencemængde forudsætter, at den anden referencemængde, som producenten råder over, nedsættes tilsvarende eller bortfalder. Disse tilpasninger må for den pågældende medlemsstat ikke føre til en forøgelse af de i artikel 3 omhandlede samlede mængder for leverancer og direkte salg [...]«

17. Hver medlemsstat kan foretage overførsler til den nationale reserve på baggrund af en lineær reduktion af samtlige individuelle referencemængder, således at der kan tildeles bestemte producenter yderligere eller specifikke mængder efter objek-

tive kriterier, der fastsættes efter aftale med Kommissionen [17].

18. Artikel 6 i forordning nr. 3950/92 vedrører midlertidig afståelse af individuelle referencemængder. Det bestemmes, at medlemsstaterne inden en dato, som de fastlægger nærmere, dog senest den 31. december, tillader sådanne afståelser for et tidsrum svarende til den pågældende tolvmånedersperiode.

19. Forordningens artikel 7 vedrører overdragelse af individuelle referencemængder. Det nævnes heri, at den referencemængde, der er til rådighed på en bedrift, overdrages sammen med bedriften ved salg, bortforpagtning eller overdragelse ved arv til de producenter, som overtager den, efter regler, som medlemsstaterne fastsætter.

20. Tillægsafgiften udgør en del af de interventioner, der er bestemt til regulering af landbrugsmarkederne, og den anvendes til finansiering af udgifter i mejerisektoren [18].

3. Forordning nr. 536/93

21. I forordning nr. 536/93 har fællesskabslovgiver bl.a. indført foranstaltninger, der skal sikre, at tillægsafgiften betales rettidigt, og kontrolforanstaltninger, der gør det muligt at verificere, at opkrævningen af denne sker på korrekt vis.

22. De foranstaltninger, der skal sikre, at afgifterne betales, nævnes i artikel 3 og 4, der vedrører henholdsvis salg til opkøbere og direkte salg. Kommissionen havde til hensigt at fastsætte bindende frister hvad angår såvel indberetningen af tal for opkøbernes indsamling og producenters direkte salg, som betaling af de skyldige beløb [19]. Hvad angår salg til opkøbere er sidstnævnte forpligtet til at iværksætte ordningen med tillægsafgift på mælk.

23. Artikel 3 i forordning nr. 536/93 har følgende ordlyd:

»[...]

2. Inden den 15. maj hvert år meddeler opkøberen medlemsstatens myndigheder en oversigt over de opgørelser, der er udfærdiget for de enkelte producenter, eller, hvis medlemsstaten har besluttet det, den samlede mængde, mængden justeret ifølge artikel 2, stk. 2, og det gennemsnitlige

17 — Artikel 5.
18 — Artikel 10.
19 — Femte betragtning.

fedtindhold for den mælk og/eller de mælkeækvivalenter, disse producenter har leveret ham, og det angives, hvilken sum af individuelle referencemængder og hvilket gennemsnitligt repræsentativt fedtindhold producenterne råder over.

Hvis fristen overskrides, skal opkøberen betale et beløb [...]

3. Medlemsstaten kan beslutte, at myndighederne underretter køberen om, hvilket afgiftsbeløb han skal erlægge, efter at myndighederne eventuelt, afhængigt af medlemsstatens beslutning, har genuddelt en del af eller alle de uudnyttede referencemængder enten direkte til de pågældende producenter eller til opkøberne med henblik på fordeling mellem de pågældende producenter.

4. Inden den 1. september hvert år indbetaler den afgiftspligtige opkøber det beløb, der skal erlægges, til det kompetente organ efter regler, som medlemsstaten fastsætter.

Hvis betalingsfristen overskrides, påløber der for de skyldige beløb en årlig rente efter en rentesats, som medlemsstaten fastsætter, og som ikke må være lavere end den rentesats, medlemsstaten anvender ved indrivning af uberettiget udbetalte beløb.«

24. Artikel 4 i forordning nr. 536/93 pålægger lignende frister for den producent, der foretager direkte salg. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»[...]

2. Producenten indgiver sin erklæring til medlemsstatens myndigheder inden den 15. maj hvert år.

Hvis fristen overskrides, skal producenten betale afgiften for de samlede mængder mælk og mælkeækvivalenter, han har solgt direkte, og som overstiger den referencemængde, han råder over, eller, hvis der ikke er tale om nogen overskridelse, et beløb svarende til afgiften ved overskridelse af den referencemængde, han råder over, med 0,1% [...]

Er erklæringen ikke indgivet den 1. juli, anvendes bestemmelserne i artikel 5, stk. 2, i forordning [...] nr. 3950/92 ved udløbet af en frist på 30 dage efter, at medlemsstaten har fremsat sit betalingskrav over for producenten.

3. Medlemsstaten kan beslutte, at myndighederne underretter producenten om, hvilket afgiftsbeløb han skal erlægge, efter at

myndighederne eventuelt, afhængigt af medlemsstatens beslutning, har genuddelt en del af eller alle de uudnyttede referencemængder til de pågældende producenter.

4. Inden den 1. september hvert år indbetaler producenten det beløb, han skal erlægge, til det kompetente organ efter regler, som medlemsstaten fastsætter.

Hvis betalingsfristen overskrides, påløber der for de skyldige beløb en årlig rente efter en rentesats, som medlemsstaten fastsætter, og som ikke må være lavere end den rente, medlemsstaten anvender ved inddrivning af uberettiget udbetalte beløb.«

25. Artikel 5 i forordning nr. 536/93 vedrører medlemsstaternes fastlæggelse af de prioriterede kategorier af producenter, der kan få tilbagebetalt tillægsafgiften i tilfælde af, at de har betalt for meget. I artiklen bestemmes navnlig, at disse kategorier kan fastsættes ud fra bedrifternes geografiske beliggenhed, og at bjergområder er prioriterede.

26. Endelig har Kommissionen ønsket, at medlemsstaterne tildeles passende kontrolbeføjelser til at kunne foretage efterfølgende kontrol af, om og i hvilket omfang afgiften er blevet opkrævet i overensstemmelse med gældende bestemmelser[20].

27. I denne henseende anføres det i artikel 7 i forordning nr. 536/93:

»1. Medlemsstaterne træffer alle fornødne kontrolforanstaltninger til at sikre, at tillægsafgiften opkræves for de afsatte mængder mælk og mælkeækvivalenter, der overstiger den ene eller den anden af de mængder, der er nævnt i artikel 3 i forordning [...] nr. 3950/92 [...]

[...]

3. Medlemsstaten kontrollerer konkret, at bogføringen af de afsatte mængder mælk og mælkeækvivalenter er nøjagtig, og den gennemfører i dette øjemed kontrol af mælketransporterne under indsamlingen i bedrifterne og navnlig kontrol på stedet:

a) hos opkøberne: af de i artikel 3, stk. 1, nævnte opgørelser, lagerregnskabets sandsynlighed og de i stk. 1, litra c) og d), nævnte forsyninger for så vidt

20 — Ottende betragtning.

angår forretningspapirer og andre oplysninger, der dokumenterer anvendelsen af de indsamlede mængder mælk og mælkeækvivalenter

b) hos producenter, der råder over en referencemængde for direkte salg: af sandsynligheden af den i artikel 4, stk. 1, nævnte erklæring, og af det i stk. 1, litra f), nævnte lagerregnskab [...].«

29. Disse bestemmelser er flere gange blevet anfægtet. Således fandt Kommissionen, at de bestemmelser, hvorved de uudnyttede mængder skulle genuddeles til producentsammenslutninger snarere end til producenterne selv, direkte eller gennem opkøbere, var i strid med fællesskabsbestemmelserne. Kommissionen afgav en begrundet udtalelse den 20. maj 1996. Traktatbrudssagen blev derefter hævet som følge af, at de italienske myndigheder ophævede de omtvistede bestemmelser. Endvidere kendte Corte constituzionale (Italien) bestemmelserne om en nedsættelse af mælkekvoterne og bestemmelserne om kriterier for anvendelse af den nationale udligning for ugyldige ved to domme afsagt den 28. december 1995 og den 11. december 1998.

B — *De nationale bestemmelser*

28. Ifølge den forelæggende ret blev de første lovbestemmelser til gennemførelse af ordningen med tillægsafgift på mælk i Italien først vedtaget i 1992 [21].

30. Endvidere havde den ordning med fastsættelsen af den faktiske mælkeproduktion, som de italienske myndigheder gennemførte, ikke givet mulighed for at fremlægge pålidelige oplysninger, navnlig for mælkeproduktionsårene 1995/1996 og 1996/1997. Myndighederne oprettede derfor en undersøgelseskommission, som fik til opgave at fastslå, om der eventuelt var uregelmæssigheder i forvaltningen af kvoterne, i mælkeproduktionen og den dertil knyttede kontrol [22].

31. For at afhjælpe ovennævnte uregelmæssigheder og for at tage hensyn til den af undersøgelseskommissionen udfærdigede

21 — Jf. forelæggelsesdommen i sag C-231/00 (s. 8). Den forelæggende rets påstand blev under retsmødet bekræftet af den italienske regering, der anførte, at betalingen af tillægsafgiften først blev afkrævet de italienske mælkeproducenter for produktionsåret 1995/1996. At de italienske myndigheder ikke har anvendt ordningen om tillægsafgift før 1992, og navnlig ikke har tildelt individuelle referencemængder og ikke har kontrolleret overskridelser af disse, er blevet konstateret i adskillige rapporter (jf. bl.a. særberetning nr. 4/93 om iværksættelse af kvoteordningen til styring af produktion af mælk og mejeriprodukter med Kommissionens svar, EFT 1994, C 12, s. 1). Denne manglende anvendelse fremgår ligeledes af flere af Domstolens domme (jf. dom af 17.6.1987, sag 394/85, Kommissionen mod Italien, Sml s. 2741, af 6.10.1993, sag C-55/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4813, og af 5.12.1996, sag C-69/95, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 6233).

22 — Jf. forelæggelsesdommen i sag C-231/00, s. 11.

rapport blev lovdekret nr. 411 af 1. december 1997, efter ændring lov nr. 5 af 27. januar 1998[23], samt lovdekret nr. 43 af 1. marts 1999, efter ændringer lov nr. 118, af 27. april 1999[24], vedtaget, og på grundlag heraf blev de omstridte retsakter i hovedsagen vedtaget.

32. I henhold til nævnte lov nr. 5 af 27. januar 1998 har Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (statsligt organ for interventioner på landbrugsområdet)[25] til opgave på grundlag af regeringens undersøgelseskommissions rapport og den kontrol, som er foretaget af regionerne, at fastsætte de mængder mælk, der faktisk er produceret og afsat i løbet af produktionsårene 1995/1996 og 1996/1997. AIMA skal underrette producenterne om de tildelte individuelle referencemængder og de mængder mælk, der er afsat. Producenterne kan anmode om en fornyet prøvelse af disse oplysninger.

33. I medfør af lovdekret nr. 43 foretager AIMA, på grundlag af disse oplysninger, en genuddeling af uudnyttede referencemængder på nationalt plan for perioden 1995/1996 og 1996/1997 og beregner tillægsafgiften for hver producent. Det nævnte lovdekret fastsætter de frister, inden for hvilke AIMA skal meddele sine beregninger, og fristen for, hvornår producenterne skal betale de pågældende beløb.

II — De faktiske omstændigheder, sagernes behandling og de præjudicielle spørgsmål

A — *Sagerne C-231/00 og C-451/00 i første gruppe, sagerne i den anden gruppe og sag C-495/00*

34. I sagerne C-231/00 og C-451/00 i første gruppe, i sagerne i anden gruppe og i sag C-495/00 har Tribunale amministrativo regionale del Lazio foretaget en enslydende fremstilling af de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Den har anført, at sagsøgerne anfægter lovligheden af de beslutninger, hvorved AIMA har gennemført artikel 1 i lovdekret nr. 43 og foretaget en »udligning« (dvs. en genuddeling af de uudnyttede individuelle referencemængder) for mælkeproduktionsårene 1995/1996 og 1996/1997[26]. Sagsøgerne gør navnlig gældende, at de nævnte beslutninger er ulovlige, idet de er vedtaget på grundlag af en tildeling af de individuelle referencemængder med tilbagevirkende kraft[27].

23 — GURI nr. 22 af 28.1.1998.
24 — GURI nr. 100 af 30.4.1999, herefter »lovdekret nr. 43«.
25 — Herefter »AIMA«.
26 — Jf. forelæggelsesdommen i sag C-231/00, s. 2.
27 — Ibidem, s. 2 og 3.

35. Tribunale amministrativo regionale del Lazio har, med enslydende begrundelser i samtlige forelæggelsesdomme i de nævnte sager, påpeget, at det skal undersøges, om de nationale bestemmelser om en tildeling af de individuelle referencemængder med tilbagevirkende kraft er i overensstemmelse med de almindelige fællesskabsretlige principper. En sådan undersøgelse er nødvendig for at løse tvisten i hovedsagen.

36. Den forelæggende ret har påpeget, at artikel 1 og 4 i forordning nr. 3950/92 samt artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93 gør det muligt at ændre de individuelle referencemængder. Den fremhæver imidlertid, at fællesskabslovgiver ikke har forudset, at det kunne vise sig nødvendigt at foretage en genuddeling af kvota for et afsluttet salgsår.

37. I denne sammenhæng finder den forelæggende ret, at medlemsstaterne bør kunne forfølge de mål, som opregnes i traktatens artikel 39, selv om det sker med forsinkelse. Disse mål ville blive bragt i fare af en streng fortolkning af de relevante fællesskabsbestemmelser, som ikke gør det muligt at forene dem med princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning. Det afgørende i forbindelse med fastsættelsen af kvota er at kontrollere en bedrifts faktiske produktion på en given dato. Producenten vil således ikke kunne have berettiget forventning om en referencemængde, der ikke svarer til den produktmængde, han faktisk har afsat. Den omstændighed, at det er fællesskabsretten selv, der forhindrer medlemsstaterne i at påtage sig tillægsafgifter, taler for en fortolkning, der, i tilfælde af tvister, gør det muligt at foretage de foranstaltninger, der er nødvendige for opkrævningen af afgifterne efter udløbet af de frister, der nævnes i forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93.

38. I lyset af disse betragtninger har Tribunale amministrativo regionale del Lazio besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

I sag C-231/00, i sagerne i anden gruppe og i sag C-495/00:

»1) Skal artikel 1 og 4 i forordning [...] nr. 3950/92 [...] og artikel 3 og 4 i forordning [...] nr. 534/93 [...] fortolkes således, at fristerne for tildeling af kvoter og for gennemførelse af udligningsbetalingerne og opkrævningen af afgifterne kan fraviges, såfremt afgørelserne herom anfægtes administrativt eller ved domstolene?

Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende:

2) Er artikel 1 og 4 i forordning [...] nr. 3950/92 [...] og artikel 3 og 4 i forordning [...] nr. 534/93 [...] gyldige i relation til traktatens artikel 33 (tidligere artikel 39), for så vidt som det i de nævnte bestemmelser ikke er fastsat, at fristerne kan fraviges, såfremt afgørelserne om tildeling af individuelle referencemængder, om udligningsbetalinger og om opkrævning af afgifter anfægtes administrativt eller ved domstolene?«

I sag C-451/00:

»1) Kan bestemmelserne i artikel 1 og 4 i forordning [...] nr. 3950/92 og artikel 3 og 4 i forordning [...] nr. 534/93 fortolkes således, at fristerne for tildelingen af kvoterne og for gennemførelsen af udligningsbetalingerne og opkrævning af afgifterne kan fraviges, såfremt der anlægges sag ved Fællesskabets retsinstanser, og den pågældende medlemsstat foranlediges til at ændre de gældende regler?

Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende:

2) Er de nævnte fællesskabsbestemmelser gyldige i relation til artikel 33 (tidligere traktatens artikel 39), for så vidt som det ikke deri er bestemt, at fristerne for fordeling og udligning kan fraviges, såfremt der anlægges sag ved Fællesskabets retsinstanser?«

39. I sagerne i anden gruppe og i sag C-495/00 har Tribunale amministrativo regionale del Lazio fundet det nødvendigt at stille følgende supplerende spørgsmål:

I sag C-480/00, C-482/00, C-489/00 — C-491/00 og C-497/00 — C-499/00:

»3) Kan [...] forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 fortolkes således, at anvendelsen af den herved indførte ordning ikke berører tildelingen og den officielle meddelelse af producenternes individuelle referencemængde eller ikke berører medlemsstatens officielle nye fordeling af den pågældende stats samlede kvote blandt statens egne producenter?

4) Skal artikel 3 og 4 i [...] forordning nr. 3950/92 fortolkes således, at der ikke stilles krav om nogen officiel meddelelse af individuelle referencemængder til producenterne, eller kan tildelingen af den individuelle referencemængde finde sted uden en individuel meddelelse til de nævnte producenter?«

I sag C-484/00:

»[5)] Skal [...] forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 fortolkes således, at den individuelle referencemængde ikke nødvendigvis skal meddeles individuelt til den enkelte producent, men kan meddeles i anden form, såsom ved offentlige opslag« [28]?

I sag C-480/00, C-490/00 og C-491/00:

»[6)] Skal artikel 2, stk. 1, i [...] forordning nr. 3950/92 og artikel 3, stk. 3, i [...] forordning nr. 563/93 fortolkes således, at medlemsstaterne har mulighed for at fastlægge privilegerede producentgrupper, der skal modtage udligningsbetaling i forhold til andre producenter« [29]?

I sag C-481/00:

»[7)] Skal [...] forordningerne nr. 3950/92 og nr. 536/93 fortolkes således, at medlemsstaterne har mulighed for at fastlægge privilegerede producentgrupper, der kan modtage udligningsbetaling først i forhold til andre grupper, navnlig ved at fastlægge de såkaldte »ugunstigt stillede områder« som efterstillet bjergområderne« [30]?

I sag C-495/00:

»[8)] Tillader EF-reglerne, at medlemsstaten, når den er afskåret fra at foretage udligningsbetalinger med

28 — Dette spørgsmål er det tredje i forelæggelsesdommen. For nemhedens skyld betragter jeg det som det femte præjudicielle spørgsmål til Domstolen i denne sag.

29 — Dette spørgsmål er det femte i forelæggelsesdommen i de tre pågældende sager. For nemhedens skyld betragter jeg det som det sjette præjudicielle spørgsmål til Domstolen i denne sag.

30 — Dette spørgsmål er det tredje i forelæggelsesdommen. For nemhedens skyld betragter jeg det som det syvende præjudicielle spørgsmål til Domstolen i denne sag.

tilbagevirkning, påtager sig at afholde de beløb, som skal betales i henhold til fællesskabsretten, uden at blive udsat for sanktioner« [31]?

42. Skønt den retlige problemstilling synes at være identisk med den i sag C-231/00 indeholdte, finder Tribunale amministrativo regionale del Lazio, at sagens omstændigheder i sag C-303/00 er af en sådan karakter, at det er nødvendigt at stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

B — *Sag C-303/00 i første gruppe*

40. L'Azienda Agricola Marcello Balestreri e Maura Lena producerer mælk i kommunen Stagno Lombardo (Italien). Virksomheden havde en individuel referencemængde, som den først forpagtede og siden købte af en anden producent. Efter kontrol hos sidstnævnte nedsatte de italienske myndigheder den individuelle referencemængde, som denne var tildelt. Eftersom denne referencemængde havde været genstand for overdragelsen, foretog de kompetente myndigheder en korrektion af den referencemængde, som Azienda Agricola Marcello Balestreri e Maura Lena var indehaver af.

41. L'Azienda Agricola Marcello Balestreri e Maura Lena anfægtede denne korrektion, først og fremmest med den begrundelse, at AIMA ikke kunne foretage en efterfølgende korrektion for de landbrugsproduktionsår, der for længst var afsluttet.

»1) Er der i bestemmelserne i artikel 1, 4, 6 og 7 i forordning [...] nr. 3950/92 [...] samt i artikel 3 og 4 i forordning [...] nr. 534/93 [...] hjemmel til at fravige fristerne for at tildele individuelle mængder og følgelig for udligningsbetalinger og opkrævning af afgifter i tilfælde, i hvilke det, i forbindelse med undersøgelsen af lovligheden af forpagtnings- og afståelseskontrakter vedrørende de nævnte kvoter, fastslås, at disse, som først blev tildelt overdrageren, var blevet fastsat forkert af grunde, der ikke kan tilregnes myndighederne?

2) Er de ovennævnte EF-bestemmelser gyldige i relation til traktatens artikel 33 (tidligere 39), for så vidt som det i bestemmelserne ikke er fastsat, at det i tilfælde af senere undersøgelse af de individuelle referencemængder, som er blevet forpagtet eller afstået af forskellige virksomheder, er muligt tilbagevirkende at tildele disse mængder ved at korrigere de angivelser, som fejlagtigt i meddelelserne er blevet fastsat af grunde, der ikke kan tilregnes myndighederne?«

31 — Dette spørgsmål er det tredje i forelæggelsesdommen. For nemhedens skyld betragter jeg det som det ottende præjudicielle spørgsmål til Domstolen i denne sag.

III — Vurdering

43. De præjudicielle spørgsmål i de pågældende sager vedrører fire forskellige emner. Med det første og andet spørgsmål ønskes oplyst, hvorvidt en tilbagevirkende korrektion af de individuelle referencemængder og tillægsafgifterne er forenelige med fællesskabsretten. Det tredje, fjerde og femte spørgsmål vedrører meddelelsen af de individuelle referencemængder til producenterne. Det sjette og syvende spørgsmål vedrører medlemsstaternes skønsmargen til at fastsætte, hvilke producentkategorier der først kan tildeles uudnyttede referencemængder. Det ottende spørgsmål vedrører medlemsstaternes mulighed for at betale de skyldige beløb. Jeg vil undersøge hvert af disse fire punkter for sig.

A — *Korrektion med tilbagevirkende kraft af de individuelle referencemængder og de tillægsafgifter, der skal betales*

1. Formålet med første præjudicielle spørgsmål

44. I samtlige de pågældende sager ønsker den forelæggende ret med sit første præjudicielle spørgsmål at få oplyst, hvorvidt de korrektioner, de italienske myndigheder har foretaget i 1999 af de individuelle referencemængder og de tillægsafgifter, som mælkeproducenterne skulle betale efter en genuddeling af uudnyttede referencemængder for produktionsårene 1995/1996 og 1996/1997, er i strid med artikel 1 og 4 i forordning nr. 3950/92 samt med artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93. I sag C-303/00 ønsker den endvidere oplyst, om disse korrektioner er i strid med artikel 6 og 7 i forordning nr. 3950/92.

45. Ifølge ordlyden af dette første spørgsmål henviser den forelæggende ret ligeledes til de omstændigheder, under hvilke de omtvistede ændringer har fundet sted. I sag C-231/00, i sagerne i den anden gruppe og i sag C-495/00 har den forelæggende ret det tilfælde for øje, hvor de nationale bestemmelser, der er truffet for at iværksætte ordningen med tillægsafgifter, anfægtes administrativt eller ved domstolene. I sag C-451/00 har den villet gøre Domstolen opmærksom på den omstændighed, at den omtvistede korrektion er sket efter, at den gældende italienske lov er blevet genstand for en begrundet udtalelse fra Kommissionen den 20. maj 1996. I sag C-303/00 påpeger den endelig i sit spørgsmål, at korrektionen af mælkekvoten fandt sted efter en kontrol af, at overdragelsen af denne kvote mellem producenter var sket på korrekt vis.

46. Som det vil fremgå senere i dette forslag til afgørelse, har disse forskellige eksempler

ingen indflydelse på det svar, der skal gives den forelæggende ret. Tilsvarende er det ræsonnement, der ligger til grund for dette svar, i vid udstrækning det samme for samtlige artikler i forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93, som er genstand for de pågældende sager.

47. Jeg foreslår derfor Domstolen at undersøge disse første præjudicielle spørgsmål samlet og fortolke dem således, at det skal oplyses, hvorvidt artikel 1, 4, 6 og 7 i forordning nr. 3950/92 samt artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat, efter gennemførte kontroller, korrigerer de individuelle referencemængder, der er tildelt hver producent, og følgelig efter genuddeling af uudnyttede referencemængder kan genberegne de skyldige tillægsafgifter efter udløbet af fristen for betaling af disse afgifter for den pågældende periode.

2. Analyse

48. Det er ubestridt, at ingen artikler i forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 indeholder bestemmelser vedrørende en korrektion af de individuelle referencemængder, der er tildelt mælkeproducenterne og en deraf følgende korrektion af de tillægsafgifter, sidstnævnte skylder. Navnlig findes der i artikel 7 i forordning nr. 536/93, der pålægger medlemsstaterne at træffe alle fornødne kontrolforanstaltninger til at sikre, at tillægsafgiften opkræves i henhold til de gældende regler, ingen som helst henvisning til en kontrol af de individuelle referencemængder[32].

49. Imidlertid mener jeg ikke, i modsætning til sagsøgerne i hovedsagerne, men i lighed med Kommissionen og den italienske og græske regering, at de korrektioner, som de italienske myndigheder har foretaget, er i strid med forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93.

50. Begrundelsen for denne vurdering hviler først og fremmest på indholdet af de artikler, som den forelæggende ret har henvist til, og dernæst på formålene og opbygningen af det regelsæt, hvori de indgår.

a) Ordlyden af de artikler, hvortil den forelæggende ret har henvist

51. Det fremgår af en gennemgang af ordlyden af hver af disse artikler, at de ikke indeholder nogen bestemmelser, der er til hinder for, at der foretages korrektioner som de, der er foretaget i hovedsagerne.

32 — Der findes hverken bestemmelser herom i forordning nr. 856/84 og nr. 857/84, hvorved fællesskabslovgiver har indført ordningen om tillægsafgift på mælk, eller i de adskillige ændringstekster vedtaget før forordning nr. 3950/92.

52. Hvad for det første angår artikel 1 og 4 i forordning nr. 3950/92 indeholder de — i modsætning til, hvad formuleringen af det første præjudicielle spørgsmål i forelæggelsesdommene kunne give anledning til at tro — ingen frist for tildeling af mælkekvoter. I artikel 4 bestemmes blot, at den referencemængde, der er til rådighed på bedriften, er lig med den mængde, der er til rådighed den 31. marts 1993. Det skal erindres, at formålet med forordning nr. 3950/92 er at forlænge den ordning med tillægsafgift på mælk, der blev indført ved den tidligere lovgivning. Den er således en fortsættelse af denne og hviler på den forudsætning, at producenterne allerede er tildelt mælkekvoter i henhold til denne lovgivning [33]. Det bestemmes således helt logisk, at de individuelle referencemængder, der tildeles for fremtidige produktionsperioder, skal fastsættes på grundlag af de mælkekvoter, der var til rådighed for producenten på den sidste dag for anvendelsen af denne lovgivning, dvs. den 31. marts 1993.

53. Disse kvoter fastsættes ikke endeligt for den periode, hvori ordningen med tillægsafgift forlænges. I artikel 4 i forordning nr. 3950/92 bestemmes udtrykkeligt, at de kan tilpasses hver af de pågældende produktionsperioder, således at de samlede individuelle referencemængder for salg til mejerier og direkte salg ikke overskrider den samlede garantimængde, som er tildelt medlemsstaten, idet der tages højde for eventuelle nedsættelser, som denne har foretaget med henblik på vedligeholdelse af den nationale reserve.

54. Artikel 1 og 4 i forordning nr. 3950/92 kan derfor ikke forstås således, at de er til hinder for, at de nationale myndigheder, efter den pågældende produktionsperiode, korrigerer urigtige individuelle referencemængder, når formålet med sådanne korrektioner netop er at sikre, at den produktion i medlemsstaten, som er fritaget for tillægsafgift, ikke overskrider den samlede garantimængde, der er tildelt denne stat.

55. Hvad dernæst angår artikel 6 og 7 i forordning nr. 3950/92 om overdragelse af individuelle referencemængder præciserer den forelæggende ret ikke, på hvilken måde disse bestemmelser kunne være til hinder for den omtvistede kontrol og korrektion [34].

56. Det skal bemærkes, at det i artikel 6 i forordning nr. 3950/92 bestemmes, at medlemsstaterne inden en dato, som de fastlægger nærmere, dog senest den 31. december, for en tolvmånedersperiode tillader midlertidig afståelse af mælkekvoter. Denne artikel er ikke til hinder for, at den mængde, der er overført for en produktionsperiode, kan gøres til genstand for kontrol og korrektioner efter denne dato. Datoen den 31. december udgør blot

33 — Jf. dom af 13.4.2000, sag C-292/97, Karlsson m.fl, Sml. I, s. 2737, præmis 32.

34 — I denne henseende skal det bemærkes, at sagsøgernes argumentation i hovedsagen i sag C-303/00 i det væsentlige går på en tilsidesættelse af bestemmelserne i den italienske lovgivning om frister, hvorefter kontrollen om gyldigheden af en overdragelse af kvoter skal foretages af de nationale myndigheder (jf. de skriftlige indlæg, s. 20).

en tidsfrist, efter hvilken producenterne ikke længere kan indgå aftale om afståelse af mælkekvoter for den igangværende produktionsperiode. Hvad angår samme forordnings artikel 7 indeholder den ingen frist, der kan fortolkes således, at de nationale myndigheder ikke har ret til efterfølgende at kontrollere, at den afståede kvote er korrekt.

57. Hvad for det tredje angår artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93 skal det bemærkes, at disse, i deres stk. 2, bestemmer, at opkøberen og producenten, der sælger sin produktion direkte, inden den 15. maj indgiver en opgørelse over henholdsvis indsamlingen og produktionen for det forløbne regnskabsår til de kompetente nationale myndigheder. Disse artikler nævner i deres stk. 3, at medlemsstaterne kan beslutte, at den kompetente myndighed underretter såvel køberen som producenten om, hvilket afgiftsbeløb de skal erlægge, efter at myndighederne eventuelt har genuddelt alle eller en del af de uudnyttede referencemængder. Endelig følger det af deres stk. 4, at den afgiftspligtige opkøber og producent skal indbetale det skyldige beløb inden den 1. september i samme år.

58. Som sagsøgerne i hovedsagen fremhæver, er det ubestridt, at de tidsfrister, der nævnes i forordning nr. 536/93's artikel 3 og 4, er ufravigelige, eftersom fællesskabslovgiver har fastsat strafafgifter for den opkøber og producent, der ikke overholder fristerne. Dette er ligeledes den fortolkning, som Domstolens har fastslået i sin dom af 6. juli 2000 i sagen Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen [35].

59. Disse elementer beviser imidlertid ikke, at de nævnte bestemmelser er til hinder for en efterfølgende korrektion af fejlagtige individuelle referencemængder og tillægsafgifter, som skal betales for en given produktionsperiode. På den ene side vedrører disse frister forløbet af den normale administrative procedure og ikke de kompetente nationale myndigheders kontrol og korrektion af fejl eller uregelmæssigheder. På den anden side er den ufravigelige karakter af fristerne for den administrative procedure, der skal sikre en korrekt gennemførelse af fællesskabslovgivningen, ikke uforenelig med efterfølgende kontrol og korrektion, der ligeledes skal sikre en korrekt anvendelse af de nævnte regler.

60. I denne henseende skal det fremhæves, at artikel 7 i forordning nr. 536/93 udtrykkeligt foreskriver en efterfølgende kontrol

35 — Sag C-356/97, Sml. I, s. 5461, præmis 38-41. Denne dom vedrørte tidsfristen den 15. maj, om indgivelsen af opgørelse over indsamling og direkte salg.

af, at de afregninger for indsamling og direkte salg, som opkøberne og producenterne udfærdiger, er korrekt [36]. Det ligger fast, at en sådan kontrol først kan ske efter udløbet af den pågældende produktionsperiode, eftersom formålet hermed er at kontrollere opgørelsen for den nævnte periode. Endvidere kan en sådan kontrol meget vel føre til korrektioner af de tillægsafgifter, som en opkøber eller producent skylder efter udløbet af tidsfristen for betaling af de beløb, som opkræves for den pågældende periode. Sagsøgerne kan således ikke med rette påstå, at artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93 er til hinder for en efterfølgende korrektion af fejlagtige individuelle referencemængder og for en heraf følgende ændring af tillægsafgifterne for en given produktionsperiode.

61. Jeg mener, at denne analyse bekræftes af såvel formålene med som opbygningen af den relevante lovgivning.

b) Formålene med og opbygningen af den relevante lovgivning

62. Det skal påpeges, at den ordning med tillægsafgift på mælk, der blev indført i 1984, udgør et instrument, der skal regulere markedet og sikre en ligevægt mellem mælkeproduktionen og forbruget. Denne ligevægt er nødvendig for, at Fællesskabet kan opretholde en indikativpris for mælk, der kan sikre producenterne en rimelig levestandard, uden at de skal bære for høje interventionsomkostninger [37]. Ordningen med tillægsafgifter skal således gøre Fællesskabet i stand til at opretholde produktionspriserne, samtidig med, at de udgifter, der er forbundet hermed, holdes under kontrol.

63. For at gennemføre disse mål har fællesskabslovgiver bestemt, at ordningen med tillægsafgifter i det væsentlige hviler på to foranstaltninger. For det første medfører denne ordning, at der fastsættes en samlet referencemængde for Fællesskabet, inden for hvilken Fællesskabet kan sikre producenterne en fornuftig indtægt. For det andet drejer det sig om at fordele denne samlede mængde mellem mælkeproducenterne i de forskellige medlemsstater ved at pålægge de producenter, der overskrider deres andel, selv at afholde udgifterne forbundet med denne overskridelse. Den således på hver producent pålagte kvote samt forpligtelsen til at betale en tillægsafgift i tilfælde af overskridelse af denne udgør modydelsen for de fordele, der følger af fastsættelsen af en indikativpris. Ordningen med tillægsafgift på mælk bygger således på en solidari-

36 — Ifølge ottende betragtning til forordning nr. 536/93 har fællesskabslovgiver ønsket, at medlemsstaterne bør kunne foretage relevant kontrol efterfølgende.

37 — —Siden indførslen af kvoter er udgifterne for den fælles landbrugspolitik i mejerisektoren faldet fra 5,2224 mia. EUR i 1984 (dvs. 28,5% af de samlede omkostninger, dvs. 18,330 mia. EUR) til 2,8 mia. EUR i de seneste år (dvs. 6,5% af de samlede omkostninger, dvs. 40,447 mia. EUR). Jf. Kommissionens rapport om mælkekvoter af 10.7.2002 (SEK(2002) 789 endelig udg., punkt 3.2).

tet mellem samtlige Fællesskabets mælkeproducenter, der, som modydelse for den støtte, der gives deres produktion, deler den mængde, inden for hvilken Fællesskabet kan yde denne støtte.

64. I forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 har fællesskabslovgiver besluttet at forlænge denne ordning for at opnå en bedre ligevægt på markedet. Lovgiver har valgt at bevare metoden med at fastsætte en samlet referencemængde, som summen af de individuelle referencemængder ikke må overskride. For at forbedre effektiviteten af denne ordning er der i forordning nr. 536/93 indført strenge tidsfrister for at meddele data for indsamling og direkte salg samt for betaling af afgifterne.

65. Henset til disse elementer kræver opfyldelsen af de af fællesskabslovgiver forfulgte mål nødvendigvis, dels at den mælkemængde, som hver producent har ret til at producere uden at betale tillægsafgift, fastsættes præcist, dels at de tillægsafgifter, som producenterne skal betale for den produktion, der overskrider denne mængde, rent faktisk opkræves på Fællesskabets regning.

66. Med andre ord ville formålene med ordningen med tillægsafgift på mælk blive bragt i fare, såfremt mælkeproduktionen i en medlemsstat, som følge af en fejlagtig fastsættelse af de individuelle referencemængder, overskrider den samlede garantimængde, der er tildelt medlemsstaten, uden at denne overskridelse medfører betaling af tillægsafgifter. I så fald ville den solidaritet, som ordningen med tillægsafgift på mælk hviler på, blive tilsidesat, for så vidt som de producenter, der nyder godt af fordele, som fastsættelsen af en indikativpris for mælk medfører, ikke bærer de byrder, som opretholdelsen af indikativprisen bygger på. De producenter, hvis overskudsproduktion med urette er fritaget for tillægsafgift, ville således opnå en uberettiget konkurrencemæssig fordel i forhold til producenter i de medlemsstater, der anvender ordningen i overensstemmelse med fællesskabsretten.

67. Der kan af denne analyse drages to følgeslutninger. Den første er, at medlemsstaterne skal have mulighed for at korrigere de fejlagtige individuelle referencemængder efter udløbet af den pågældende produktionsperiode og kunne ændre de tillægsafgifter, der skal betales for den nævnte periode. Den anden følgeslutning er, at de bestemmelser, der har til formål at sikre en rettidig betaling af den nævnte tillægsafgift, ikke skal fortolkes således, at de gør sådanne korrektioner umulige. Jeg vil undersøge disse følgeslutninger hver for sig.

68. Hvad for det første angår medlemsstaternes forpligtelse til, efter udløbet af den pågældende produktionsperiode, at korrigere de fejlagtige individuelle referencemængder og de tillægsafgifter, der skal betales, er denne efter min opfattelse baseret på EF-traktatens artikel 5 (efter ændring nu artikel 10 EF).

69. I denne artikel bestemmes, at »medlemsstaterne træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner«. Det følger af fast retspraksis, at i overensstemmelse med de almindelige principper, som ligger til grund for opbygningen af Fællesskabets institutioner, og som finder anvendelse på forbindelserne mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, påhviler det i henhold til traktatens artikel 5 sidstnævnte at sikre gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne på deres områder. For så vidt som fællesskabsretten, herunder dens almindelige principper, ikke indeholder fælles forskrifter herom, følger de nationale myndigheder i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne de formelle og materielle bestemmelser i deres nationale ret, hvorved det imidlertid forudsættes, at disse nationale regler skal være forenelige med kravet om en ensartet anvendelse af fællesskabsretten, hvilket er nødvendigt for at undgå forskelsbehandling af de erhvervsdrivende. Desuden må disse bestemmelser ikke i praksis gøre det umuligt at gennemføre fællesskabsreglerne [38].

70. Af denne retspraksis udleder jeg, at eftersom den for sagen relevante fællesskabsret ikke indeholder regler om korrektion, efter udløbet af en produktionsperiode, af fejlagtige mælkekvoter og tillægsafgifter, der skal betales for den nævnte periode, påhviler det den pågældende medlemsstat, i overensstemmelse med dennes nationale regler, at træffe de nødvendige foranstaltninger herom.

71. Som den forelæggende ret har anført i sine forelæggelsesdomme, er det åbenbart, at der foreligger en sådan forpligtelse i nærværende sager. Ifølge de foreliggende faktiske omstændigheder var de individuelle referencemængder, som oprindeligt blev tildelt af de italienske myndigheder, behæftet med adskillelige fejl, der navnlig skyldtes, at producenterne selv kunne afgive erklæring om den faktiske produktion, på grundlag af hvilke referencemængderne blev udregnet [39]. Blandt de fejl, som blev konstateret, fastslog regeringens undersøgelseskommission bl.a., at mere end 2 000 af de landbrugsbedrifter, der havde erklæret at have mælkeproduktion, slet ikke havde kvæg [40]. Det er ubestridt, at i henhold til traktatens artikel 5 bør de italienske myndigheder træffe de nødvendige foranstaltninger for at korrigere sådanne uregelmæssigheder [41]. Disse korrektioner er nødvendige for at sikre en gennemførelse, der er i

38 — Jf. dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, præmis 17, af 27.5.1993, sag C-290/91, Peter, Sml. I, s. 2981, præmis 8, og dommen i sagen Karlsson m.fl., præmis 27.

39 — Jf. forelæggelsesdommen i sag C-231/00, s. 11.

40 — Ibidem, s. 19.

41 — Jf. herom dom af 14.7.1994, sag C-352/92, Milchwerke Köln/Wuppertal, Sml. I, s. 3385, præmis 23.

overensstemmelse med ordningen med tillægsafgift på mælk i produktionsperioderne 1995/1996 og 1996/1997[42].

72. Disse korrektioner stemmer desuden helt overens med den relevante forordnings specifikke mål[43]. Det skal påpeges, at artikel 7 i forordning nr. 536/93 pålægger medlemsstaterne at træffe alle nødvendige kontrolforanstaltninger til at sikre, at tillægsafgiften opkræves. De skal navnlig kontrollere, at bogføringen med opkøbernes eller producenternes indsamling eller salg er korrekt. Med denne bestemmelse har fællesskabslovgiver ønsket, at medlemsstaterne indfører efterfølgende kontrolforanstaltninger, således at de kan efterprøve, hvorvidt tillægsafgiften er opkrævet i overensstemmelse med de gældende bestemmelser[44]. Det er ubestridt, at dette mål ikke kan opfyldes, og at en eventuel tillægsafgift, som skal betales af producenterne, kun kan fastsættes på korrekt vis, hvis de individuelle referencemængder, på grundlag af hvilke produktionsoverskuddet beregnes, er korrekte.

73. For det andet udleder jeg af målene med og opbygningen af den relevante lovgivning, at i modsætning til, hvad sagsøgerne i hovedsagen gør gældende, skal bestemmelserne, der har til formål at sikre en rettidig betaling af tillægsafgifterne, ikke fortolkes således, at de umuliggør en korrektion af de fejlagtige individuelle referencemængder efter udløbet af den pågældende produktionsperiode.

74. Som Kommissionen med rette har gjort gældende under retsmødet, ville det være paradoksalt og i strid med det mål, der forfølges af disse bestemmelser, at fortolke dem som udgørende en hindring for at foretage ændringer, der i sig selv tilsigter at sikre betaling af tillægsafgifterne i henhold til den gældende fællesskabslovgivning. At antage det modsatte ville være ensbetydende med at opmuntre medlemsstaterne til ikke at gennemføre denne lovgivning, eftersom det ville være tilstrækkeligt for en medlemsstat ikke at anvende den korrekt og at afstå fra at korrigere mælkekvoterne før eller efter den pågældende produktionsperiode, for derefter at være afskåret fra at korrigere de uregelmæssigheder, der er begået i løbet af denne.

42 — Denne analyse er endvidere i overensstemmelse med Domstolens retspraksis hvad angår de foranstaltninger, der er finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL). Det fremgår af fast retspraksis, at medlemsstaterne er forpligtede til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde, også selv om der i henhold til den enkelte fællesskabsakt ikke udtrykkeligt skal træffes bestemte kontrolforanstaltninger (jf. dom af 21.1.1999, sag C-54/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 35, præmis 66, og af 13.11.2001, sag C-277/98, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 8453, præmis 40). Det skal erindres, at de foranstaltninger, der skal sikre en ligevægt på markederne i mejerisektoren, er finansieret af EUGFL's Garantisektion (artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21.4.1970 om finansieringen af den fælles landbrugspolitik, EFT L 94, s. 13).

43 — Jf. herom dommen i sagen Karlsson m.fl., præmis 35.

44 — Ottende betragtning til forordning nr. 536/93.

75. Den nævnte analyse kan efter min mening anvendes i samtlige de tilfælde, der er nævnt af den forelæggende ret som årsag til den kontrol og de korrektioner, der er foretaget af de italienske myndigheder. Det ændrer ikke noget, at fejlene ved fastsættelsen af kvoter er afsløret efter, at de nationale foranstaltninger med henblik på at gennemføre ordningen med tillægsafgift er blevet anfægtet administrativt eller ved domstolene, eller i forbindelse med en kontrol af, hvorvidt en overdragelse af en mælkekvote var korrekt, eller efter at den nationale lov er blevet ændret for at gøre den forenelig med fællesskabsretten. I alle disse tilfælde har de italienske myndigheder den samme forpligtelse til at korrigere de fejlagtige individuelle referencemængder for at sikre, at ordningen med tillægsafgifter på mælk gennemføres korrekt.

76. Sagsøgerne i hovedsagen bestrider denne analyse ved at gøre gældende, at de omtvistede korrektioner er i strid med proportionalitetsprincippet og beskyttelsen af den berettigede forventning. Hvad angår proportionalitetsprincippet gør de gældende, at den sanktion, der består i pålæggelsen af en tillægsafgift, alene er mulig for så vidt som den ikke overskrider, hvad der er tilstrækkeligt og nødvendigt for at opnå det med den tilsidesatte ordnings forfulgte mål. Anmodning om indbetaling af en tillægsafgift efter udløbet af fristen for betaling af dette beløb for den pågældende produktionsperiode ville imidlertid være irrationel, såfremt man antager, at den referencemængde, som afgiften er beregnet ud fra, ikke er baseret på den faktiske produktion i det år, som er fastsat i fællesskabslovgivningen. Hvad angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skulle dette være tilsidesat som følge af, at producenterne kunne forvente at få meddelelse i tide om foranstaltninger, der havde konsekvenser for investeringer med hensyn til produktion og afsætning af mælk. Under retsmødet understregede sagsøgerne, at de ikke kunne få kendskab til de individuelle referencemængder, der var blevet tildelt dem for de pågældende produktionsperioder, således at de ændringer, de italienske myndigheder gennemførte i 1999, faktisk udgjorde en tildeling af kvoter med tilbagevirkende kraft.

77. Det er ubestridt, at de nationale myndigheder, som skal gennemføre fællesskabslovgivningen, skal overholde de almindelige fællesskabsretlige principper såsom proportionalitetsprincippet og princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning [45]. Jeg mener imidlertid ikke, at de argumenter, som sagsøgerne i hovedsagen gør gældende, kan tiltrædes.

78. Hvad først og fremmest angår proportionalitetsprincippet er det korrekt, at dette kræver, at den omtvistede retsakt ikke overskrider grænserne for, hvad der er egnet og nødvendigt til at virkeliggøre den tilsigtede målsætning [46]. I modsætning til, hvad sagsøgerne i hovedsagen har anført,

45 — Jf. dom af 25.11.1986, forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch m.fl., Sml. s. 3477, præmis 10, og af 20.6.2002, sag C-313/99, Mulligan m.fl., Sml. I, s. 5719, præmis 35.

46 — Jf. bl.a. dom af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena m.fl., Sml. s. 4587, præmis 15.

udgør tillægsafgiften ikke en sanktion, der er sammenlignelig med de i artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93 fastsatte strafafgifter i tilfælde af en tilsidesættelse af tidsfristerne for meddelelse af opgørelser og betaling af afgifter. Denne afgift har ikke udelukkende til formål at sikre, at producenterne overholder de kvoter, de er tildelt, således at inddrivningen af afgiften i sin helhed et par år efter udløbet af den pågældende produktionsperiode ville være uforholdsmæssig, henset til de forfulgte mål. Som allerede nævnt, skal denne afgift ligeledes tilvejebringe Fællesskabet de nødvendige midler til at afsætte den produktion, producenterne har skabt ud over deres kvoter. Som Kommissionen har anført under retsmødet, varer denne overskudsproduktion ved længe efter udløbet af den pågældende produktionsperiode, bl.a. i form af lagre af mejeriprodukter. Opkrævning af tillægsafgifter for en given produktionsperiode, flere år efter denne periodes udløb, inden for grænserne af de nationale regler om fordringer af samme slags, går således ikke videre end målene med fællesskabsbestemmelserne på mejeriområdet.

79. Spørgsmålet om, hvorvidt den individuelle referencemængde, på grundlag af hvilken tillægsafgiften beregnes, er fastsat i overensstemmelse med de relevante fællesskabsbestemmelser, er efter min opfattelse ikke relevant for vurderingen af, om proportionalitetsprincippet er tilsidesat.

80. Dernæst mener jeg ikke, at sagsøgerne med rette kan påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, og det af følgende grunde.

81. Som den forelæggende ret med føje har fremhævet, når først myndighederne har tildelt mælkekvoterne ud fra objektive velkendte og forud fastsatte kriterier, og når det eneste variable element er den pågældende producents faktiske produktion i det referenceår, der er valgt for fastsættelsen af mælkekvoter, kan denne producent ikke have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en ukorrekt individuel referencemængde [47]. De producenter der har afgivet falske oplysninger til de kompetente myndigheder om deres mælkeproduktion i en referenceperiode for uretmæssigt at få tildelt en mælkekvote, kan så meget desto mindre påberåbe sig en berettiget forventning om opretholdelsen af en sådan kvote og modsætte sig en annullation af virkningerne af et sådant bedrageri efter udløbet af den pågældende produktionsperiode [48].

82. Dernæst kan producenterne ikke have nogen berettiget forventning om, at der ved et produktionsårs udløb foretages en gen-

47 — Jf. forelæggelsesdommen i sag C-231/00, s. 21.

48 — Jf. herom dom af 12.12.1985, sag 67/84, Sideradria mod Kommissionen, Sml. s. 3983, på s. 3994, og af 16.5.1991, sag C-96/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 2461, præmis 30.

uddeling af visse uudnyttede individuelle referencemængder. En sådan genuddeling er i sin natur hypotetisk, og det vil være umuligt i forvejen at fastsætte størrelsen heraf, eftersom det afhænger af de øvrige producenters aktivitet. En producent kan således ikke, før et produktionsår, have nogen berettiget forventning om en genuddeling af en bestemt del af de uudnyttede kvoter. Sagsøgerne i hovedsagen kan således ikke, efter de nationale myndigheders kontrol, modsætte sig en ændring i genuddelingen af de mængder, som de oprindeligt blev tildelt for produktionsårene 1995/1996 og 1996/1997.

83. Hvad endelig angår sagsøgerne i hovedsagen, der påstår, at de nationale myndigheder først har meddelt dem deres mælkekvoter i 1998, har jeg vanskeligt ved at lægge til grund, at de med god tro havde kunnet antage, at de kunne producere ubegrænsede mængder mælk i perioden 1995-1997, dvs. 11 år efter indførslen af ordningen med tillægsafgifter på mælk. Jeg tvivler derfor på, at de kompetente myndigheders undladelse af at meddele mælkekvoter, såfremt dette måtte være tilfældet, kan berettige, at disse producenter fritages fra tillægsafgifter. Som Kommissionen og Rådet har gjort gældende i deres mundtlige indlæg, opkræver medlemsstaterne disse afgifter for Fællesskabets regning med henblik på at finansiere udgifterne til den fælles landbrugspolitik i mejerisektoren. Opkrævningen af afgiften er endvidere nødvendig for, at samtlige mælkeproducenter kan sikres samme konkurrencevilkår.

84. Det påhviler de producenter, der mener, at de italienske myndigheders fejlagtige anvendelse af ordningen med tillægsafgift på mælk har påført dem et tab, at anlægge sag ved de kompetente nationale domstole mod den italienske stat med krav om erstatning for det påståede tab [49].

85. I lyset af disse omstændigheder foreslår jeg Domstolen at besvare det første præjudicielle spørgsmål med, at artikel 1, 4, 6 og 7 i forordning nr. 3950/92 samt artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat, efter kontrol, korrigerer de individuelle referencemængder, der er tildelt hver producent, og følgelig beregner, efter en genuddeling af de uudnyttede referencemængder, tillægsafgifterne, efter udløbet af betalingsfristen for disse afgifter for den pågældende produktionsperiode.

3. Det andet præjudicielle spørgsmål i samtlige sager

86. Med sit andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvor-

49 — Jf. dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357, præmis 41-43, af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur et Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 67, og af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, præmis 24-31.

vidt artikel 1, 4, 6 og 7 i forordning nr. 3950/92 samt artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93, i det omfang de er til hinder for den omtvistede kontrol og korrektion, er i overensstemmelse med traktatens artikel 39.

87. Da dette spørgsmål kun er blevet stillet for det tilfælde, at de nævnte artikler skal fortolkes således, at de er til hinder for den pågældende kontrol og korrektion, foreslår jeg Domstolen at fastslå, at der ikke skal gives nogen besvarelse heraf.

B — *Meddelelsen af de individuelle referencemængder*

1. Hvorvidt tredje, fjerde og femte præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling

88. Kommissionen har rejst tvivl om, hvorvidt tredje, fjerde og femte præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling. Den gør gældende, at den forelæggende ret blot har bekræftet nødvendigheden af at indhente Domstolens syn på disse spørgsmål, uden hverken at præcisere, hvordan disse indgår i hovedsagernes retlige og faktiske omstændigheder, eller hvorfor den finder, at besvarelsen af de nævnte spørgsmål er relevant for afgørelsen af disse sager.

89. Jeg er af den opfattelse, at det strider mod den samarbejdsånd, der er mellem domstolene, og som regulerer proceduren for præjudicielle forelæggelser, at fastslå, at de tre omtvistede spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling. Dette begrunder jeg på følgende måde.

90. De faktiske omstændigheder, som den forelæggende ret har fremlagt, er ganske vist yderst kortfattede og uklare. Således fremgår det blot af forelæggelsesdommene i sagerne i anden gruppe, der gentager begrundelserne for forelæggelsesdommen i sag C-231/00, at den italienske lovgivning fra 1992 fastslog, at de lokale opgørelser skulle indeholde lister over producenterne og mælkekvoterne. Det fremgår ligeledes, at disse individuelle kvoter er opdelt i to dele og tildeles i forhold til produktionen i løbet af produktionsårene 1988/1989 eller 1991/1992.

91. Det er beklageligt, at den forelæggende ret ikke har gjort sig den ulejlighed mere præcist at anføre, hvorfor den fandt det nødvendigt at stille yderligere spørgsmål i sagerne i anden gruppe. Den har heller ikke givet nogen forklaring på, hvorfor den har stillet det tredje og fjerde spørgsmål i otte af de ti sager i den anden gruppe og det femte spørgsmål udelukkende i sag C-484/00.

92. Det skal imidlertid fremhæves, at kravet om, at forelæggelsesdommen skal indeholde en tilstrækkelig beskrivelse af hovedtvistens retlige og faktiske omstændigheder, forfølger to mål. På den ene side giver det Domstolen mulighed for at nå til en for den forelæggende ret nyttig fortolkning af fællesskabsretten [50]. På den anden side giver den medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 20 i EF-statutten for Domstolen [51].

93. I den foreliggende sag mener jeg, at de her forelagte omstændigheder gør det muligt at give en nyttig besvarelse af de pågældende tre spørgsmål. Det fremgår nemlig, at de mælkekvoter, som blev tildelt de italienske producenter for første gang efter 1992, var genstand for offentlige opslag. I øvrigt blev det under debatten ved retsmødet bekræftet, at tvisterne i hovedsagen ligeledes angik spørgsmålet om, hvorvidt en sådan meddelelse var i overensstemmelse med kravene i fællesskabsretten, idet sagsøgerne gjorde gældende, at disse opslag ikke var tilgængelige, og at sagsøgerne havde været ude af stand til at få kendskab til de mælkekvoter, de var blevet tildelt. Såvel Kommissionen som den italienske regering var i øvrigt i stand til at fremkomme med skriftlige og mundtlige indlæg herom.

94. Jeg foreslår således Domstolen at antage de tre omtvistede spørgsmål til realitetsbehandling.

2. Realiteten

95. Med det tredje, fjerde og femte præjudicielle spørgsmål, som bør behandles under ét, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 skal fortolkes således, at de foreskriver, at de individuelle referencemængder skal meddeles producenterne, og, i bekræftende fald, om denne meddelelse skal sendes til hver producent individuelt, eller om den kan foretages på anden måde, f.eks. i form af et offentligt opslag.

a) Hvorvidt der foreligger en meddelelsespligt

96. Sagsøgerne i hovedsagerne samt den italienske regering og Kommissionen er enige om, at de individuelle referencemængder skal meddeles producenterne. Jeg mener

50 — Jf. navnlig dom af 16.7.1992, sag C-83/91, Meilicke, Sml. I, s. 4871, præmis 26, og af 26.1.1993, forenede sager C-320/90 — C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl., Sml. I, s. 393, præmis 6.

51 — Jf. bl.a. kendelse af 2.3.1999, sag C-422/98, Colonia Versicherung m.fl., Sml. I, s. 1279, præmis 5, og dom af 21.9.1999, sag C-67/96, Albany, Sml. I, s. 5751, præmis 40.

ligeledes, at en sådan meddelelse, selv om den ikke fremgår udtrykkeligt af de relevante bestemmelser, er nødvendig af hensyn til formålet med og opbygningen af ordningen med tillægsafgifter på mælk.

97. På den ene side har vi set, at med denne ordning søges det sikret, at mælkeproduktionen i Fællesskabet ikke overstiger en samlet garantimængde, der er fastsat på fællesskabsplan og fordelt mellem producenterne af medlemsstaterne. Virkeliggørelsen af dette mål indebærer derfor logisk set, at producenterne underrettes om den del af den samlede garantimængde, de tildeles, og at de er forpligtede til ikke at overskride denne mængde.

98. På den anden side er det ubestridt, at producenterne ikke selv, på grundlag af den samlede garantimængde, der er tildelt deres medlemsstat for direkte salg og salg til mejerier, kan fastslå, hvor stor en del af disse mængder de er berettigede til. I så henseende skal det bemærkes, at det i forordning nr. 3950/92 bestemmes, at de mælkemængder, der er til rådighed for bedriften den 31. marts 1993, kan ændres af medlemsstaten før hver produktionsperiode i forhold til den samlede garantimængde, der er tildelt denne stat, så summen af de individuelle referencemængder ikke overstiger denne [52]. Tilsvarende kan hver medlemsstat foretage overførsler til den nationale reserve på baggrund af en lineær reduktion af de individuelle referencemængder [53]. Det er ligeledes medlemsstaten, der kan tilpasse de referencemængder, der er tildelt en producent i forhold til udviklingen i dennes aktivitet [54], og som kan regulere en midlertidig afståelse af dennes mængder [55]. Det følger heraf, at det alene er medlemsstaten, som kan afgøre den eksakte størrelse af den eller de pågældende producenters nye referencemængder efter sådanne ændringer. Det samme gør sig i endnu højere grad gældende hvad angår medlemsstaternes første tildeling af individuelle referencemængder, hvortil forordning nr. 3959/92 indirekte henviser. I dette tilfælde anvender de nationale myndigheder for første gang på en producent de særlige bestemmelser, som medlemsstaten i overensstemmelse med fællesskabsretten har vedtaget for fordeling af den samlede garantimængde, som den er tildelt.

99. Det skal endelig påpeges, at i ordningen med tillægsafgift er medlemsstaterne og opkøberne kun mellemmænd i forhold til Fællesskabet og producenterne, eftersom sidstnævnte er hovedskyldnerne af tillægsafgiften til Fællesskabet [56].

52 — Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 3950/92.

53 — Ibidem, artikel 5.

54 — Ibidem, artikel 4, stk. 2. Ifølge denne forordning kan hver producent have to individuelle referencemængder, en for salg til en opkøber og en anden til direkte salg.

55 — Ibidem, artikel 6.

56 — Jf. hvad angår medlemsstaterne den nævnte dom i sagen Frankrig mod Kommissionen, og hvad angår opkøbere generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse i Penycoed Framing Partnership-sagen (sag C-230/01, der verserer for Domstolen).

100. Gennemførelsen af ordningen med tillægsafgift på mælk medfører derfor nødvendigvis, at de individuelle referencemængder skal meddeles de berørte producenter, når de tildeles, og når de ændres.

b) Hvordan de individuelle referencemængder meddeles

i) Parternes argumenter

101. Sagsøgerne i hovedsagerne gør gældende, at mælkekvoterne skal meddeles individuelt til de berørte producenter. En manglende individuel meddelelse udgør ifølge dem en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og den grundlæggende ejendomsret.

102. Den italienske regering gør gældende, at forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 ikke indeholder noget særligt krav herom, og at den formidling, der har fundet sted i form af offentlige opslag, er forenelig med fællesskabsretten. Under retsmødet har regeringen fremhævet, at opslagene blev fremsendt til de kompetente regionstjenester, hvor hver producent kunne få adgang til dem, og at de ligeledes blev offentliggjort i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*.

103. Kommissionen gør gældende, at eftersom der ikke findes særlige fællesskabsbestemmelser herom, bør meddelelsen af de individuelle referencemængder ske i overensstemmelse med national ret, idet denne skal anvendes således, at målene med ordningen med tillægsafgift på mælk nås. Dette indebærer, at meddelelsesformen skal sikre, at producenten faktisk får kendskab til den mælkekvote, han er tildelt. Kommissionen understreger, at den har fundet den meddelelsesform tilstrækkelig, som de italienske myndigheder anvendte i forbindelse med den oprindelige tildeling af individuelle referencemængder i henhold til de i 1992 vedtagne retsforskrifter, nemlig en meddelelse via rekommanderet skrivelse med modtagelsesbevis.

ii) Vurdering

104. På lige fod med sagsøgerne i hovedsagerne mener jeg, at de individuelle referencemængder bør meddeles personligt til hver enkelt producent. Denne antagelse er baseret på følgende elementer.

105. I henhold til traktatens artikel 5 og retspraksis nævnt i punkt 69 ovenfor, skal denne meddelelse, når der ikke findes særlige bestemmelser om meddelelse af individuelle referencemængder i de gældende fællesskabsbestemmelser, foretages i henhold til de nationale regler. Det fremgår ligeledes af Domstolens praksis, at disse

regler skal sikre rækkevidden og effektiviteten af ordningen med tillægsafgift på mælk [57]. Endvidere har vi set, at disse regler skal være forenelige med kravet om en ensartet anvendelse af fællesskabsretten, hvilket er nødvendigt for at undgå forskelsbehandling af de erhvervsdrivende. Endelig skal det nævnes, at i henhold til princippet om loyalt samarbejde påhviler det medlemsstaterne at kontrollere, at forpligtelserne i den pågældende fællesskabsbestemmelse overholdes, således at målene med denne opfyldes [58].

106. Det er ubestridt, at ordningen med tillægsafgift på mælk har til formål at hindre producenterne i at overskride de individuelle referencemængder, de er tildelt [59]. Virkeliggørelsen af målene i denne ordning indebærer således, at samtlige producenter i alle medlemsstater har et eksakt kendskab til størrelsen af deres mælkekvoter. Med andre ord bringes målene med ordningen med tillægsafgift i fare, hvis mælkeproducenterne i en medlemsstat eller visse af disse ikke kender den eksakte størrelse af deres individuelle referencemængde og overskrider denne uden at vide det. Under disse omstændigheder ville den pågældende medlemsstats produktion overskride dens samlede garantimængde, og opkrævningen af tillægsafgifter hos medlemsstatens producenter som følge af denne overskudsproduktion ville kunne give anledning til vanskeligheder og gøres til genstand for tvistigheder. Endvidere ville en ensartet anvendelse af fællesskabsretten blive bragt i fare, eftersom de erhvervsdrivende ikke ville befinde sig i den samme situation som de i de medlemsstater, hvor de nationale myndigheder sørger for, at hver producent rent faktisk underrettes om dennes mælkekvote.

107. Jeg udleder heraf, at den måde, hvorpå medlemsstaterne meddeler producenterne om de individuelle referencemængder, skal opfylde to krav. På den ene side skal de kunne sikre, at hver producent rent faktisk underrettes om den kvote, denne er tildelt. På den anden side skal de ligeledes kunne forsikre de nationale myndigheder om, at hver producent faktisk har modtaget denne information.

108. Den eneste måde, hvorpå meddelelsen kan opfylde disse krav, er efter min opfattelse ved en personlig meddelelse. Effektiviteten af en kollektiv eller almindelig meddelelse er betinget af, at modtageren læser den. Endvidere kan de nationale myndigheder ikke ved en sådan meddelelsesform sikre sig, at alle modtagerne rent faktisk er blevet underrettet. En individuel meddelelse kan imidlertid foretages på

57 — Jf. herom kendelse af 13.7.1990, sag C-2/88 IMM., Zwartveld m.fl, Sml. I, s. 3365, præmis 17, og dom af 19.9.2002, sag C-336/00, Huber, Sml. I, s. 7699, præmis 61.

58 — Jf. bl.a. dom af 14.11.1989, sag 14/88, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 3677, præmis 20, og af 11.6.1991, sag C-251/89, Athanasopoulos m.fl., Sml. I, s. 2797, præmis 57.

59 — Dette fremgår ligeledes af anden betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 3880 af 11.12.1989, der ændrer forordning nr. 857/84, EFT L 378, s. 3, hvor procentsatsen for indikativprisen øges fra 100% til 115%. Denne betragtning har følgende ordlyd: »En analyse af, hvorledes tillægsafgiftsordningen fungerer, har påvist en stigende tendens til at producere ud over de tildelte referencemængder; denne tendens må tilskrives en svækkelse af de tvingende faktorer i ordningen; tillægsafgiften bør forøges, for at dens forebyggende virkning kan styrkes.«

forskellige måde. Den kan f.eks. ske i form af et anbefalet brev med kvittering for modtagelse. Den kan ligeledes bestå i en mundtlig besked fra opkøber til producent, ledsaget at en underskrift i en kvitteringsbog, hvorved producenten bekræfter, at han er blevet behørigt informeret. Det vigtigste er efter min mening, at den af de nationale myndigheder anvendte meddelelsesform er af en sådan art, at hver producent underrettes personligt om sine rettigheder og pligter, og at de nævnte myndigheder kan fremlægge bevis for, at denne information er givet.

109. Kravet om en personlig meddelelse er efter min mening, i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, ligeledes nødvendig i producenternes egen interesse. Domstolen har fastslået, at når de fællesskabsretlige bestemmelser giver medlemsstaterne et valg mellem flere mulige gennemførelsesforanstaltninger, som det er tilfældet her, er sidstnævnte ved udøvelsen af deres skønsbeføjelse forpligtet til at iagttage de almindelige principper i fællesskabsretten, herunder retssikkerhedsprincippet [60].

110. I dommen i sagen Mulligan m.fl. påpegede Domstolen, at i henhold til dette princip kræves en passende offentliggørelse af de foranstaltninger, der udstedes af de nationale myndigheder med henblik på at opfylde fællesskabsbestemmelserne [61]. Domstolen præciserede, at der ved en passende offentliggørelse må forstås, at de fysiske eller juridiske personer, der er berørt af den vedtagne foranstaltning, herved kan få kendskab til de rettigheder og forpligtelser, der påhviler dem i henhold til foranstaltningen [62]. Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at kravet om retssikkerhed gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art, således at de berørte kan få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem [63].

111. Det er ubestridt, at for de berørte producenter kan tildelingen og ændringen af de individuelle referencemængder få væsentlige økonomiske følger [64]. Endvidere drejer det sig om individuelle beslutninger [65], der får retsvirkninger, eftersom de fastsætter den mælkemængde, som en

60 — Jf. den nævnte dom i sagen Mulligan m.fl., præmis 35 og 46.

61 — Præmis 52. Jf. ligeledes herom dom af 7.3.1996, sag C-334/94, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1307, præmis 30, og af 13.3.1997, sag C-197/96, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1489, præmis 14.

62 — Præmis 53. Jf. ligeledes herom dom af 27.2.2003, sag C-415/01, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2881, præmis 21.

63 — Jf. bl.a. dom af 15.12.1987, sag 325/85, Irland mod Kommissionen, Sml. s. 5041, præmis 18, og af 27.3.1990, sag C-10/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1229, præmis 13.

64 — Den kombinerede virkning af mekanismerne med prisstøtte og tildeling af mælkekvoter medfører, at mælkeproducenterne tildeles en »kvoterente«, der svarer til forskellen mellem den opnåede pris og videresalgsprisen. I visse produktionsområder i forskellige medlemsstater repræsenterer mælkeproduktionen mere end 50% af landbrugsproduktionen (jf. Kommissionens nævnte rapport af 10.7.2002 om mælkekvoter, punkt 3.4.1 og 2.1).

65 — Omstændighederne i den foreliggende sag er således ikke de samme som i den sag, der resulterede i dommen i sagen Mulligan m.fl., hvori Domstolen fastslog, at offentliggørelsen af den pågældende foranstaltning i den nationale presse udgjorde en passende offentliggørelse. Da det drejede sig om en generel foranstaltning, benævnt »claw-back«, hvorefter 20% af referencemængden tilknyttet denne bedrift, i tilfælde af salg eller forpagtning af en mælkebedrift, ikke overdrages sammen med denne bedrift, men overgår til den nationale reserve.

producent har ret til at producere uden at skulle betale tillægsafgift. På baggrund heraf og henset til den nævnte retspraksis mener jeg, at medlemsstaterne i henhold til retssikkerhedsprincippet ligeledes er forpligtet til at underrette hver producent personligt om den referencemængde, denne tildeles.

112. Endelig er det ikke uden interesse for vurderingen af, under hvilke omstændigheder medlemsstaterne skal gennemføre ordningen med tillægsafgifter på mælk at erindre om, at denne ordning har en vis indflydelse på den grundlæggende ejendomsret og den grundlæggende ret til fri erhvervsudøvelse [66]. En personlig underretning af mælkekvoterne giver de berørte producenter en bedre garanti for forsvaret af deres grundlæggende rettigheder end en generel meddelelse i form af en offentliggørelse.

113. Derfor foreslår jeg Domstolen at besvare det tredje, fjerde og femte præjudicielle spørgsmål med, at forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 skal fortolkes således, at de individuelle referencemængder skal meddeles producenterne, når de tildeles, og når de ændres. Denne meddelelse skal gives individuelt til hver producent, i en form, der gør det muligt for de nationale myndigheder at forsikre sig om, at hver producent er blevet underrettet om den individuelle referencemængde, som denne er tildelt.

C — *Medlemsstaternes skønsbeføjelse til at fastlægge privilegerede producentgrupper, der kan tildeles uudnyttede referencemængder først*

114. Med det sjette og syvende præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 eller visse af bestemmelserne heri skal fortolkes således, at de giver medlemsstaterne mulighed for at afgøre, hvilke kategorier af producenter der har fortrinsret ved genuddeling af uudnyttede individuelle referencemængder, og særligt, om bjergområder har fortrinsret frem for de såkaldte »ugunstigt stillede« områder.

115. Som allerede nævnt, følger det af fast retspraksis, at det for at opnå en fortolkning af fællesskabsretten, som den forelæggende ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgs-

66 — Domstolen har allerede undersøgt gyldigheden af mælkekvoter i forhold til den grundlæggende ejendomsret og grundlæggende ret til fri erhvervsudøvelse. Jf. bla. dom af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 17, af 15.2.1996, sag C-63/93, Duff m.fl., Sml. I, s. 569, præmis 30, og af 15.4.1997, sag C-22/94, Irish Farmers Association m.fl., Sml. I, s. 1809, præmis 29. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at den tillægsafgift, der pålægges mælkeproducenterne, kan anses for en ejendomsberøvelse i henhold til artikel 1 i protokol nr. 1 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (jf. Den Europæiske Menneskeretsdomstol, dommen i sagen Procola mod Luxembourg af 28.9.1995, serie A, nr. 236).

mål hænger sammen med, eller i alt fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål [67].

116. Det skal fastslås, at den forelæggende ret ikke har givet nogen oplysninger, der kan forklare den retlige og faktiske sammenhæng, hvori disse spørgsmål indgår. I de forelæggelsesdomme, hvori disse spørgsmål blev stillet, har den forelæggende ret, efter at have gentaget begrundelserne for forelæggelsesdommen i sag C-231/00, begrænset sig til at tilføje, at blandt de øvrige spørgsmål, som sagsøgerne i hovedsagen havde foreslået den at stille Domstolen, fandt den det nyttigt at stille de to pågældende spørgsmål. Under disse omstændigheder kan jeg derfor ikke forstå, på hvilken måde Domstolens besvarelse af disse to spørgsmål vil kunne være til nogen nytte for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

117. Jeg foreslår Domstolen at afvise disse to spørgsmål.

D — *Medlemsstaternes ret til at afholde de skyldige beløb*

118. I det ottende spørgsmål spørger den forelæggende ret om, hvorvidt de gældende fællesskabsbestemmelser tillader medlemsstaterne at betale de i henhold til fællesskabsretten skyldige beløb, når »den er afskåret fra at foretage udligningsbetalinger med tilbagevirkende kraft«.

119. Endnu engang forstår jeg ikke, hvordan dette spørgsmål har relevans for tvisterne i hovedsagen. Endvidere anmoder den forelæggende ret Domstolen om at tage stilling til et hypotetisk spørgsmål, nemlig om de italienske myndigheder i henhold til fællesskabsretten kan afholde de skyldige beløb.

120. Det skal påpeges, at den samarbejdsånd, der er afgørende for, at den præjudicielle procedure kan fungere, indebærer, at den nationale retsinstans skal tage hensyn til den opgave, som Domstolen varetager, og som er at bidrage til justitsforvaltningen i medlemsstaterne og ikke at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål [68].

121. Jeg finder, at det omtvistede spørgsmål, henset til dets rent hypotetiske karakter, ikke gør det muligt for Domstolen at foretage en nyttig fortolkning af fællesskabsretten. Jeg foreslår Domstolen at afvise dette spørgsmål.

67 — Jf. ligeledes den nævnte dom i sagen Telemarsicabruzzo m. fl., præmis 6, og dom af 12.7.2001, sag C-368/98, Vanbraekel m.fl., Sml. I, s. 5363, præmis 21. Jf. for en nylig anvendelse dom af 23.1.2003, forenede sager C-421/00, C-426/00 og C-16/01, Sml. I, s. 1065, præmis 20.

68 — Jf. kendelse af 23.3.1995, sag C-458/93, Saddik, Sml. I, s. 511, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis.

IV — Forslag til afgørelse

122. I lyset af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de af Tribunale amministrativo regionale del Lazio forelagte spørgsmål således:

»1) Artikel 1, 4, 6 og 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter samt artikel 3 og 4 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat, efter kontrol, korrigerer de individuelle referencemængder, der er tildelt hver producent, og følgelig beregner, efter en genuddeling af de uudnyttede referencemængder, tillægsafgifterne, efter udløbet af betalingsfristen for disse afgifter på den pågældende produktionsperiode.

2) Forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 skal fortolkes således, at de individuelle referencemængder bør meddeles producenterne, når de tildeles, og når de ændres. Denne meddelelse skal gives individuelt til hver producent, i en form, der gør det muligt for de nationale myndigheder at forsikre sig om, at hver producent er blevet underrettet om den individuelle referencemængde, som denne er tildelt.«