ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
1 april 2004 *

In zaak C-1/02,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Finanzgericht Düsseldorf (Duitsland), in het aldaar aanhangige geding tussen

Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG

en

Hauptzollamt Dortmund,

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 536/93 van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 57, blz. 12), in de versie van verordening (EG) nr. 1001/98 van de Commissie van 13 mei 1998 (PB L 142, blz. 22),

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, R. Schintgen en N. Colneric (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG, vertegenwoordigd door S. Büscher, Rechtsanwalt,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en A. Colomb als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Niejahr als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG en de Commissie ter terechtzitting van 9 april 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 juli 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 19 december 2001, binnengekomen bij het Hof op 7 januari 2002, heeft het Finanzgericht Düsseldorf krachtens artikel 234 EG Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de geldigheid van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 536/93 van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 57, blz. 12), in de versie van verordening (EG) nr. 1001/98 van de Commissie van 13 mei 1998 (PB L 142, blz. 22).

2 Deze vraag is gerezen in een geding tussen Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG (hierna: „zuivelfabriek Borgmann") en het Hauptzollamt Dortmund, (sinds 1 januari 2002 bevoegd in de plaats van het Hauptzollamt Bochum, dat aanvankelijk bevoegd was; hierna zonder onderscheid: „HZA") over een geldboete die laatstgenoemde haar heeft opgelegd wegens een gestelde niet-inachtneming van de termijn van artikel 3, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 536/93 voor de mededeling van de in deze bepaling bedoelde gegevens.

Rechtskader

3 Bij verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 405, blz. 1) is de regeling inzake de extra heffing op melk, die met ingang van 2 april

1984 was ingesteld, per 1 april 1993 verlengd voor zeven nieuwe opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden en zijn de basisregels vastgesteld die van toepassing zijn op de verlengde regeling. Krachtens artikel 2, lid 1, eerste alinea, van deze verordening is de heffing verschuldigd over alle hoeveelheden melk of melkequivalent die in het betrokken tijdvak van twaalf maanden op de markt worden gebracht en één van de in artikel 3 bedoelde hoeveelheden voor leveringen respectievelijk rechtstreekse verkopen overschrijden. De heffing wordt verdeeld over de producenten die tot de overschrijding hebben bijgedragen.

4 Volgens de achtste overweging van de considerans van verordening nr. 3950/92 moet, om vertragingen bij de inning en de betaling van de extra heffing te vermijden, worden vastgesteld dat de koper heffingplichtig is. Overeenkomstig artikel 2, lid 2, eerste alinea, van deze verordening dient de koper aan de bevoegde instantie van de lidstaat vóór een nader te bepalen datum en overeenkomstig nader te bepalen voorwaarden het verschuldigde bedrag te betalen, dat hij inhoudt op de prijs die hij voor de melk verschuldigd is aan de producent die de uiteindelijke schuldenaar van de heffing is, of dat hij op een andere wijze met passende middelen int.

5 Op grond van met name artikel 11 van verordening nr. 3950/92 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen verordening nr. 536/93 vastgesteld. Overeenkomstig artikel 3, lid 4, van deze laatste verordening diende de heffingplichtige koper jaarlijks vóór 1 september het verschuldigde bedrag te betalen volgens de door de lidstaat vastgestelde nadere voorschriften. Tevens moest de koper volgens het tweede lid van dit artikel jaarlijks vóór 15 mei aan de bevoegde autoriteit de nodige gegevens bezorgen op straffe van geldboeten.

6 De vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 536/93 luidt:

„[...] de ervaring heeft geleerd dat de doeltreffendheid van de regeling wordt geschaad door grote vertragingen bij het doorgeven van de cijfers over leveranties of rechtstreekse verkoop en bij de betaling van de heffing; [...]uit deze ervaring

[dienen] derhalve de nodige lessen [...] te worden getrokken en strikte termijnen voor mededeling van gegevens en voor betaling [...] te worden opgelegd, waarbij in sancties dient te worden voorzien".

7 Aanvankelijk bepaalde artikel 3, lid 2, van verordening nr. 536/93:

„De koper bezorgt jaarlijks vóór 15 mei aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat het overzicht van de voor de afzonderlijke producenten opgestelde afrekeningen of stelt, in voorkomend geval, deze autoriteit overeenkomstig het besluit van de lidstaat in kennis van de totale hoeveelheid, de overeenkomstig artikel 2, lid 2, gecorrigeerde hoeveelheid en het gemiddelde vetgehalte van de door producenten aan hem geleverde melk en/of melkequivalent, alsmede van de som van de individuele referentiehoeveelheden waarover deze producenten beschikken, en van het gemiddelde representatieve vetgehalte dat voor hen geldt.

Bij niet-inachtneming van de termijn is de koper een boete verschuldigd, die gelijk is aan de heffing over een overschrijding van 0,1 % van de door producenten aan hem geleverde hoeveelheden melk en melkequivalent. Deze boete mag niet meer dan 20 000 ECU bedragen."

8 In zijn arrest van 6 juli 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, Jurispr. blz. I-5461), heeft het Hof voor recht verklaard dat artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93 in zijn aanvankelijke versie ongeldig was, omdat het in geval van niet-inachtneming van de in de eerste alinea genoemde termijn aan de koper een geldboete oplegde, zonder dat het mogelijk was rekening te houden met de duur van de termijnoverschrijding.

9 Reeds voor dit arrest werd gewezen, had de Commissie verordening nr. 1001/98 vastgesteld, waarbij artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93 werd vervangen door de volgende bepaling:

„Bij niet-inachtneming van de termijn is de koper een boete verschuldigd die als volgt wordt berekend:

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

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

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

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

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

Het geschil in het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

10 De zuivelfabriek Borgmann is een particuliere zuivelfabriek. Bij schrijven van 10 april 2000 verzocht het HZA haar, middels de bij dit schrijven gevoegde formulieren de mededeling toe te zenden als bedoeld in artikel 3, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 536/93 en § 11, lid 3, van de Milchmengen-Garantie-Verordnung (hierna: „MGV") met betrekking tot de periode van twaalf maanden van 1 april 1999 tot en met 31 maart 2000. Het HZA vestigde tevens haar aandacht op de geldboeten die zouden moeten worden betaald indien de termijn niet in acht werd genomen.

11 De mededeling van de zuivelfabriek Borgmann, die de datum draagt van 11 mei 2000 en volgens een verklaring op erewoord van de betrokken medewerkers diezelfde dag werd gepost, kwam niettemin pas op 16 mei 2000 bij het HZA aan.

12 Krachtens artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93, in de versie van verordening nr. 1001/98, legde het HZA de zuivelfabriek Borgmann bij beschikking van 29 mei 2000 een geldboete op van 39 311,60 DEM (20 000 ECU), omdat haar mededeling te laat was gedaan.

13 Ter motivering van zijn besluit verklaarde het dat wegens niet-inachtneming van de termijn een geldboete moest worden opgelegd, gelijk aan 0,1 % van de hoeveelheden die in de betrokken periode van twaalf maanden daadwerkelijk aan

de afnemer/koper waren geleverd. Deze geldboete mocht niet minder dan 500 ECU en niet meer dan 20 000 ECU bedragen. Gelet op de door de zuivelfabriek Borgmann verstrekte gegevens over de geleverde melkhoeveelheden, had de geldboete 55 985,36 DEM moeten bedragen, doch was deze wegens het maximale bedrag van 20 000 ECU verlaagd tot een geldboete van 39 311,60 DEM.

14 Bij beschikking van 9 juli 2001 wees het HZA het bezwaar af dat de zuivelfabriek Borgmann tegen de beschikking van 29 mei 2000 had ingediend. Op 13 juli 2001 heeft de zuivelfabriek Borgmann beroep ingesteld bij het Finanzgericht Düsseldorf.

15 Op basis van het reeds aangehaalde arrest Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, waarin het Hof artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93 wegens strijdigheid met het evenredigheidsbeginsel ongeldig heeft verklaard, twijfelt het Finanzgericht of de door verordening nr. 1001/98 vastgestelde boeteregeling, die naar zijn mening in het hoofdgeding van toepassing is, rechtmatig is. Het acht deze regeling ook onevenredig. Voor de koper van melk vormt deze regeling zelfs een verslechtering ten opzichte van de oude regeling, die het Hof ongeldig heeft verklaard. Het Finanzgericht merkt op dat de regeling voor een koper van melk die de termijn slechts gering overschrijdt nog steeds in een geldboete voorziet die tot 20 000 ECU kan oplopen. Voor een koper van melk die zijn mededeling pas na 31 mei doet, zou de geldboete zelfs veel hoger uitvallen dan onder de ongeldig verklaarde regeling.

16 Het Finanzgericht meent dat op zijn minst het voor de zuivelfabriek Borgmann aangehouden tijdvak van 15 mei tot 1 juni te ruim is. Het is volgens hem onevenredig in zoverre het ertoe kan leiden dat de totale geldboete zelfs wordt opgelegd wanneer de termijn maar met één dag is overschreden, zonder dat duidelijk is of de overschrijding ernstige gevolgen heeft gehad voor de betaling van de heffing die de koper krachtens artikel 3, lid 4, eerste alinea, van verordening nr. 536/93 vóór 1 september moet verrichten. De nadelen voor de koper van melk bij de (volledige) betaling van de geldboete staan kennelijk in geen verhouding tot het doel van de regeling.

17 De verwijzende rechter voert bovendien nog andere redenen aan waarom de betrokken boeteregeling onevenredig is.

18 In die omstandigheden heeft het Finanzgericht Düsseldorf besloten de behandeling van de zaak te schorsen en de volgende prejudiciële vraag aan het Hof voor te leggen:

„Is de boeteregeling van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93, in de versie van verordening nr. 1001/98, in gevallen waarin slechts sprake is van een geringe termijnoverschrijding en waarin bovendien geen sprake is van schuld, in strijd met het evenredigheidsbeginsel?"

De prejudiciële vraag

19 Met het oog op een uitlegging van het gemeenschapsrecht die nuttig is voor de nationale rechter, dient te worden opgemerkt dat de prejudiciële vraag onder meer berust op de premisse dat de zuivelfabriek Borgmann in de zaak in het hoofdgeding de in artikel 3, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 536/93 gestelde termijn niet in acht heeft genomen.

20 Deze premisse vooronderstelt dat de gestelde termijn een termijn voor ontvangst en niet een termijn voor verzending van de vereiste gegevens is. In het eerste geval dienen deze gegevens door de bevoegde autoriteit te zijn ontvangen vóór 15 mei, in het tweede geval moeten zij vóór deze datum zijn verzonden.

21 Bijgevolg dient eerst te worden onderzocht om wat voor termijn het gaat. De vraag of eventueel bij een geringe termijnoverschrijding in de omstandigheden van het hoofdgeding het evenredigheidsbeginsel is geschonden, is slechts relevant indien de gestelde termijn een termijn voor ontvangst is.

22 De bewoordingen van de onderscheiden taalversies van artikel 3, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 536/93 geven geen duidelijke aanwijzingen ten gunste van de ene of de andere uitlegging van deze termijn.

23 Zoals de advocaat-generaal in punt 44 van zijn conclusie heeft opgemerkt, moet in het merendeel van de taalversies de koper het overzicht van de voor iedere producent van melk opgestelde afrekeningen jaarlijks vóór 15 mei „verzenden" of aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat „er kennis van geven". Dergelijke formuleringen duiden er eerder op dat de gegevens voor de uiterste datum dienen te worden verzonden.

24 Uit de Griekse („κοινοποιεί"), de Nederlandse („bezorgt") en de Finse („antaa tiedoksi") versie van de betrokken bepaling vloeit eerder voort dat de gegevens voor de uiterste datum moeten worden ontvangen.

25 Wanneer er verschillen zijn tussen de taalversies van een gemeenschapstekst, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (zie arrest van 9 maart 2000, EKW en Wein & Co, C-437/97, Jurispr. blz. I-1157, punt 42).

26 Uit de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 536/93 blijkt dat zij strikte termijnen voor de mededeling van gegevens en voor de betaling wil opleggen.

27 Ofschoon inachtneming van de datum van 15 mei noodzakelijk is ter verzekering van de goede werking van de regeling om zodoende de tijdige betaling van de verschuldigde bedragen te waarborgen, kan hieruit evenwel niet worden geconcludeerd dat inachtneming van deze datum absoluut onontbeerlijk is voor de goede werking van de regeling, aangezien een geringe overschrijding de betaling van de extra heffing op melk vóór 1 september niet in gevaar brengt (zie arrest Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, reeds aangehaald, punt 41).

28 De Commissie heeft ter terechtzitting verklaard dat zij zich er niet tegen verzet dat de datum van 15 mei wordt beschouwd als de datum vóór welke de gegevens moeten worden verzonden. De termijn tussen 15 mei en 1 september acht zij namelijk lang genoeg om onoverkomelijke praktische problemen te voorkomen.

29 Derhalve staat noch de algemene opzet noch de doelstelling van de regeling eraan in de weg dat de betrokken termijn als een termijn voor verzending wordt opgevat, met als gevolg dat in voorkomend geval de toe te zenden gegevens pas enkele dagen na 15 mei de bevoegde autoriteit van de lidstaat bereiken.

30 Bovendien moet een bepaling van afgeleid gemeenschapsrecht, voorzover mogelijk, worden uitgelegd in overeenstemming met de verdragsbepalingen en de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht (arrest van 27 januari 1994, Herbrink, C-98/91, Jurispr. blz. I-223, punt 9), en, in het bijzonder, in overeenstemming met het rechtszekerheidsbeginsel.

31 Dit beginsel verlangt met name dat een regeling als de onderhavige, op basis waarvan aan de betrokken marktdeelnemers lasten kunnen worden opgelegd, duidelijk en nauwkeurig is opdat zij ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (zie arrest van 12 februari 2004, Slob, C-236/04, Jurispr. blz. I-1861, punt 37).

32 In een situatie als in het hoofdgeding, waarin een bepaling van afgeleid recht verschillend kan worden uitgelegd en geen van de mogelijke uitleggingen afbreuk doet aan de door deze bepaling nagestreefde doelstellingen, moet ervan worden uitgegaan dat de door artikel 3, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 536/93 gestelde termijn als een termijn voor verzending dient te worden beschouwd.

33 Aangezien de zuivelfabriek Borgmann, zoals uit de verwijzingsbeschikking blijkt, dit vormvoorschrift in de zaak van het hoofdgeding heeft nageleefd, behoeft de vraag van de verwijzende rechter, in de termen waarin deze aan het Hof is voorgelegd, niet te worden beantwoord.

34 Derhalve moet aan de verwijzende rechter worden geantwoord dat artikel 3, lid 2, van verordening nr. 536/93, in de versie van verordening nr. 1001/98, aldus dient te worden uitgelegd dat een koper van melk de door deze bepaling gestelde termijn in acht neemt, wanneer hij de vereiste gegevens vóór 15 mei van het betrokken jaar aan de bevoegde autoriteit toezendt.

Kosten

35 De kosten door de Franse regering en door de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door het Finanzgericht Düsseldorf bij beschikking van 19 december 2001 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 3, lid 2, van verordening (EEG) nr. 536/93 van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten, in de versie van verordening (EG) nr. 1001/98 van de Commissie van 13 mei 1998, dient aldus te worden uitgelegd dat een koper van melk de door deze bepaling gestelde termijn in acht neemt, wanneer hij de vereiste gegevens vóór 15 mei van het betrokken jaar aan de bevoegde autoriteit toezendt.

Skouris Gulmann Puissochet

Schintgen Colneric

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 april 2004.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris