DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 1 april 2004 *

I mål C-1/02,

angående en begäran enligt artikel 234 EG från Finanzgericht Düsseldorf (Tyskland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG

och

Hauptzollamt Dortmund,

angående giltigheten av artikel 3.2 andra stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 536/93 av den 9 mars 1993 om tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgiften för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 57, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 202), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1001/98 av den 13 maj 1998 (EGT L 142, s. 22),

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av domarna V. Skouris, tillförordnad ordförande på sjätte avdelningen, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, R. Schintgen och C. Colneric (referent),

generaladvokat: A. Tizzano,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

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

— Frankrikes regering, genom G. de Bergues och A. Colomb, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Niejahr, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 9 april 2003 av: Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG och kommissionen,

och efter att den 3 juli 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Finanzgericht Düsseldorf har, genom beslut av den 19 december 2001 som inkom till domstolen den 7 januari 2002, i enlighet med artikel 234 EG ställt en fråga angående giltigheten av artikel 3.2 andra stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 536/93 av den 9 mars 1993 om tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgiften för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 57, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 202), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1001/98 av den 13 maj 1998 (EGT L 142, s. 22).

2 Frågan har uppkommit i en tvist mellan Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG (nedan kallat mejeriet Borgmann) och Hauptzollampt Dortmund (huvudtullkontoret i Dortmund, behörigt sedan den 1 januari 2002, då det trädde i stället för Hauptzollamt Bochum, som ursprungligen var behörigt) (nedan, utan åtskillnad, kallade HZA), avseende en straffavgift som HZA ålagt mejeriet Borgmann på grund av att detta förmodades ha överskridit den tidsfrist som föreskrivs i artikel 3.2 första stycket i förordning nr 536/93 för ingivande av uppgifter i enlighet med bestämmelsen.

Tillämpliga bestämmelser

3 Genom rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 405, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 159) förlängdes

det system med tilläggsavgifter som hade inrättats den 2 april 1984, med sju på varandra följande tolvmånadersperioder räknat från den 1 april 1993, och grundbestämmelser som var tillämpliga på det förlängda systemet fastställdes. Enligt artikel 2.1 första stycket i förordningen skall avgiften betalas för samtliga kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalenter som saluförs under den aktuella tolvmånadersperioden och som överstiger den aktuella kvantitet som avses i artikel 3 för leveranser och direktförsäljning. Den skall delas mellan de producenter som bidragit till överskottet.

4 I åttonde skälet i förordning nr 3950/92 anges att det bör fastställas att uppköparna skall betala tilläggsavgiften så att långa dröjsmål mellan uppsamling och erläggande av denna undviks. I enlighet med artikel 2.2 första stycket i förordningen skall uppköparen, före ett datum och i enlighet med närmare bestämmelser som skall fastställas, betala det belopp han är skyldig till det behöriga organet i medlemsstaten och dra av detta från det mjölkpris som betalas till de producenter som är skyldiga att betala avgiften eller, om detta inte är möjligt, ta ut avgiften på annat lämpligt sätt.

5 Europeiska gemenskapernas kommission antog på grundval av bland annat artikel 11 i förordning nr 3950/92 förordning nr 536/93. I enlighet med artikel 3.4 i den sistnämnda åligger det den betalningsskyldige uppköparen att före den 1 september varje år betala det belopp han är skyldig i enlighet med föreskrifter som fastställts av medlemsstaten. Uppköpare skall dessutom, i enlighet med artikel 3.2, före den 15 maj varje år inge nödvändiga uppgifter till den behöriga myndigheten i medlemsstaten, vid äventyr av en straffavgift.

6 Enligt femte skälet i förordning nr 536/93 har

"[d]e erfarenheter som förvärvats ... visat att systemet inte har fungerat helt effektivt till följd av betydande förseningar både i samband med ingivandet av siffror om insamling, direktförsäljning och betalningen av avgiften. Dessa

erfarenheter bör beaktas och nödvändiga slutsatser dras så att strikta villkor fastställs beträffande tidsfrister för meddelanden och betalningar samt [för att] möjliggöra ... påföljder i de fall där tidsfristerna överskrids."

7 Artikel 3.2 i förordning nr 536/93 hade ursprungligen följande lydelse:

"Före den 15 maj varje år skall uppköpare till den behöriga myndigheten i medlemsstaten inge en sammanfattning av de avräkningar som utarbetats för varje producent eller, i förekommande fall, efter medlemsstatens beslut, den totala kvantiteten, den i enlighet med punkt 2.2 korrigerade kvantiteten och den genomsnittliga fetthalten i den mjölk och mjölkekvivalenter som producenterna har levererat till dem samt summan av de individuella referenskvantiteterna och den genomsnittliga representativa fetthalten för dessa producenters produktion.

Om nämnda tidsfrist överskrids, skall uppköparen betala en straffavgift som motsvarar avgiftsbeloppet för ett överskott på 0,1% av den mjölk och mjölkekvivalenter som producenter har levererat till dem. Denna straffavgift får inte överstiga 20 000 ecu."

8 Domstolen fastställde i sin dom av den 6 juli 2000 i mål C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (REG 2000, s. I-5461), att artikel 3.2 andra stycket i förordning nr 536/93, i ursprunglig lydelse, var ogiltig, eftersom uppköparen ålades att betala en sanktionsavgift när den tidsfrist som angavs i artikelns första stycke hade överskridits, utan att det fanns någon möjlighet att beakta omfattningen av den tid med vilken tidsfristen hade överskridits.

9 Innan nämnda dom meddelades, hade kommissionen redan antagit förordning nr 1001/98, genom vilken artikel 3.2 andra stycket i förordning nr 536/93 fick följande lydelse:

"Om tidsfristen överskrids skall uppköparen vara skyldig att betala en straffavgift som beräknas enligt följande:

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

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

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

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

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

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

10 Mejeriet Borgmann är ett privat mejeri. Genom skrivelse av den 10 april 2000, uppmanade HZA mejeriet att medelst bifogade blanketter före den 14 maj 2000 insända de uppgifter som avses i artikel 3.2 första stycket i förordning nr 536/93 och i artikel 11.3 i Milchmengen-Garantie-Verordnung (tysk förordning om de garanterade mjölkkvantiteterna inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter) (nedan kallad MGV) till HZA avseende tolvmånadersperioden den 1 april 1999 — den 31 mars 2000, samt uppmärksammade detsamma på risken för straffavgifter vid överskridande av tidsfristen.

11 Försändelsen från mejeriet Borgmann, vilken hade daterats den 11 maj 2000 och postats samma dag enligt en försäkran på heder och samvete från de berörda medarbetarna, inkom emellertid inte till HZA förrän den 16 maj 2000.

12 Med stöd av artikel 3.2 andra stycket i förordning nr 536/93, i dess lydelse enligt förordning nr 1001/98, ålade HZA genom beslut av den 29 maj 2000 mejeriet Borgmann en straffavgift på 39 311,60 DEM (20 000 ecu) på grund av att uppgifterna hade inlämnats för sent.

13 Som grund för sitt beslut anförde HZA att eftersom av att tidsfristen hade överskridits skulle en straffavgift skulle uttas motsvarande det avgiftsbelopp som skulle betalats för ett överskridande på 0,1 procent av den kvantitet som under

den aktuella tolvmånadersperioden faktiskt hade levererats till uppköparen. Denna straffavgift fick inte understiga 500 ecu och inte överstiga 20 000 ecu. Med beaktande av de uppgifter som mejeriet Borgmann hade ingivit angående den levererade mjölkkvantiteten, skulle straffavgiften uppgå till 55 985,36 DEM, vilket på grund av taket på 20 000 ecu nedsattes till 39 311,60 DEM.

14 HZA avslog genom beslut av den 9 juli 2001 det klagomål som mejeriet Borgmann hade ingivit mot beslutet av den 29 maj 2000. Den 13 juli 2001 väckte mejeriet Borgmann talan vid Finanzgericht Düsseldorf.

15 Med hänvisning till domen i det ovannämnda målet Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, i vilken domstolen ogiltigförklarade artikel 3.2 andra stycket i förordning nr 536/93 på grund av åsidosättande av proportionalitetsprincipen, har Finanzgericht framfört tvivel avseende tillåtligheten av det system med straffavgifter som fastställts i förordning nr 1001/98, vilken, enligt Finanzgericht, är tillämplig i målet vid den nationella domstolen. Den anser att även det systemet är oproportionerligt. Det innebär till och med en försämring för mjölkuppköparen i förhållande till det tidigare system som domstolen har ogiltigförklarat. Finanzgericht har påpekat att för den mjölkuppköpare som endast i ringa mån överskrider tidsfristen för inlämnande av uppgifter föreskrivs alltjämt i bestämmelserna en straffavgift som uppgår till 20 000 ecu. För mjölkuppköpare som inte inkommer med uppgifterna förrän efter den 31 maj blir straffavgiften till och med märkbart högre i jämförelse med det system som ogiltigförklarats.

16 Finanzgericht anser att den fastställda perioden den 15 maj–den 1 juni, i mejeriet Borgmanns fall, i vart fall är för lång. Den är oproportionerlig i den mån den medför att full straffavgift utdöms även i fall då tidsfristen överskridits med en enda dag utan att det framgår att förseningen skulle ha haft någon allvarlig inverkan på uppköparens betalning av avgiften före den 1 september, i enlighet med artikel 3.4 första stycket i förordning nr 536/93. Följaktligen står nackdelarna för mjölkuppköparna i samband med betalningen av (den fulla) straffavgiften uppenbarligen inte i proportion till det mål som eftersträvas med systemet.

17 Den nationella domstolen framför även andra skäl till att ifrågavarande system med straffavgifter skall anses vara oproportionerligt.

18 Under dessa omständigheter beslutade Finanzgericht Düsseldorf att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Strider bestämmelserna om straffavgifter i artikel 3.2 andra stycket i ... förordning nr 536/93..., i dess lydelse enligt ... förordning nr 1001/98..., mot proportionalitetsprincipen i de fall där endast ett ringa överskridande av fristen föreligger, som inte heller vållats av den som påförts straffavgiften?"

Prövning av tolkningsfrågan

19 I syfte att komma fram till en tolkning av gemenskapsrätten som är användbar för den nationella domstolen, skall det påpekas att tolkningsfrågan bland annat bygger på antagandet att mejeriet Borgmann i målet vid den nationella domstolen inte har iakttagit den tidsfrist som stadgas i artikel 3.2 första stycket i förordning nr 536/93.

20 Genom detta antagande förutsätts att den utsatta tidsfristen avser mottagandet, och inte avsändandet, av de erforderliga uppgifterna. I förstnämnda fall skall dessa ha mottagits av den behöriga myndigheten före den 15 maj. I det sistnämnda skall de ha avsänts före detta datum.

21 Domstolen skall följaktligen först fastställa karaktären av ifrågavarande tidsfrist, eftersom frågan huruvida proportionalitetsprincipen eventuellt åsidosätts i de fall då tidsfristen endast överskrids minimalt, med hänsyn till omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, endast är relevant om den föreskrivna tidsfristen avser mottagandet.

22 Ordalydelserna av de olika språkversionerna av artikel 3.2 första stycket i förordning nr 536/93 ger ingen klar ledning till förmån för vare sig den ena eller den andra tolkningen av tidsfristen.

23 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 44 i sitt förslag till avgörande, skall uppköparen enligt de flesta språkversionerna före den 15 maj varje år till den behöriga myndigheten "inge" eller "meddela" en sammanfattning av de avräkningar som utarbetats för varje mjölkproducent. Sådana formuleringar tyder snarast på att uppgifterna skall vara avsända före det sista datumet.

24 Av den grekiska versionen (κοινοποιεί), den nederländska versionen (bezorgt) och den finska versionen (antaa tiedoksi) av bestämmelsen i fråga förstår man snarare att uppgifterna skall ha mottagits före det sista datumet.

25 I händelse av skillnader mellan de olika språkversionerna, skall bestämmelsen i fråga tolkas mot bakgrund av den allmänna systematiken i och syftet med de föreskrifter i vilka den ingår (se dom av den 9 mars 2000 i mål C-437/97, EKW och Wein & Co, REG 2000, s. I-1157, punkt 42).

26 Det följer i detta avseende av femte skälet i förordning nr 536/93 att man genom denna avser att fastställa strikta villkor beträffande tidsfrister för meddelanden och betalningar.

27 Även om det är nödvändigt att datumet den 15 maj iakttas för att säkerställa att systemet fungerar väl i syfte att garantera att utestående belopp betalas i rätt tid, är det emellertid inte ovillkorligen nödvändigt att detta datum iakttas för att systemet skall fungera väl, eftersom ett minimalt överskridande inte äventyrar att tilläggsavgiften på mjölk inbetalas före den 1 september (se domen i det ovannämnda målet Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, punkt 41).

28 Kommissionen har under den muntliga förhandlingen klargjort att den inte motsätter sig att datumet den 15 maj betraktas som det datum före vilket uppgifterna skall vara avsända. Den anser nämligen att perioden från den 15 maj till den 1 september är tillräckligt lång för att det skall gå att undvika oöverkomliga praktiska problem.

29 Följaktligen strider det varken mot den allmänna systematiken i eller syftet med ifrågavarande bestämmelser att tidsfristen i fråga förstås som en frist avseende avsändandet, vilket eventuellt får till följd att de uppgifter som skall inges inte inkommer till den behöriga myndigheten i medlemsstaten förrän några dagar efter den 15 maj.

30 När en gemenskapsrättslig bestämmelse behöver tolkas, skall den dessutom så långt som möjligt tolkas i överensstämmelse med bestämmelserna i EG-fördraget och gemenskapsrättens allmänna principer (dom av den 27 januari 1994 i mål C-98/91, Herbrink, REG 1994, s. I-223, punkt 9), och i synnerhet med rättssäkerhetsprincipen.

31 I enlighet med denna princip krävs bland annat att sådana bestämmelser som de här aktuella, som innebär att berörda ekonomiska aktörer påförs avgifter, skall vara klara och precisa, så att aktörerna på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och själva vidta åtgärder i enlighet därmed (se dom av den 12 februari 2004 i mål C-236/02, Slob, REG 2004, s. I-1861, punkt 37).

32 I en sådan situation som den i målet vid den nationella domstolen, där en gemenskapsrättslig bestämmelse kan tolkas på skilda sätt och där ingen av de tolkningar som kan komma i fråga motverkar de mål som eftersträvas med bestämmelsen, skall den tidsfrist som utsatts i artikel 3.2 första stycket i förordning nr 536/93 anses vara en frist för avsändande.

33 Eftersom mejeriet Borgmann har iakttagit detta formkrav i målet vid den nationella domstolen, såsom framgår av beslutet om hänskjutande, saknas således anledning att besvara den nationella domstolens fråga i dess lydelse enligt inlagan till domstolen.

34 Svaret till den nationella domstolen skall följaktligen vara att artikel 3.2 i förordning nr 536/93, i dess lydelse enligt förordning nr 1001/98, skall tolkas så, att mjölkuppköparen iakttar den i bestämmelsen föreskrivna tidsfristen när han sänder de erforderliga uppgifterna till den behöriga myndigheten före den 15 maj det berörda året.

Rättegångskostnader

35 De kostnader som har förorsakats den franska regeringen och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den hänskjutande domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående den fråga som genom beslut av den 19 december 2001 har ställts av Finanzgericht Düsseldorf — följande dom:

Artikel 3.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 536/93 av den 9 mars 1993 om tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgiften för mjölk och mjölkprodukter, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1001/98 av den 13 maj 1998, skall tolkas så, att mjölkuppköparen iakttar den i bestämmelsen föreskrivna tidsfristen när han sänder de erforderliga uppgifterna till den behöriga myndigheten före den 15 maj det berörda året.

Skouris Gulmann Puissochet

Schintgen Colneric

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 1 april 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitiesekreterare Ordförande