FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN

fremsat den 10. november 1993 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

Sagens baggrund

1. Denne sag drejer sig om en anmodning fra den tyske Finanzgericht Düsseldorf (herefter benævnt »Finanzgericht«) om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 12, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 [1] — i sin oprindelige version og som ændret og omnummereret til stk. 4 ved forordning (EØF) nr. 3005/85 af 29. oktober 1985 [2] — samt om fortolkningen og gyldigheden af artikel 15, stk. 4, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 [3]. De stillede spørgsmål er opstået under en sag mellem mejeriet Milchwerke Köln/Wuppertal eG (herefter benævnt »sagsøgeren«) og Hauptzollamt Köln-Rheinau (herefter benævnt »Hauptzollamt«).

2. For at holde væksten i mælkeproduktionen under kontrol blev der ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 [4] indsat en artikel 5c i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter [5]. Denne artikel 5c bestemmer bl.a., at:

»I fem på hinanden følgende tidsrum, hvert på 12 måneder, indføres der fra den 1. april 1984 en tillægsafgift, som skal erlægges af producenterne eller opkøberne [6] af komælk.«

3. Dette er baggrunden for sagens faktiske omstændigheder. Sagsøgeren er indtrådt i alle den med sagsøgeren sammenlagte Milchversorgung Rheinland eG's rettigheder og for-

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — Forordning om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT 1984 L 132, s. 11).

2 — Forordning om tiende ændring af forordning (EØF) nr. 1371/84 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 for mælk og mejeriprodukter (EFT 1985 L 288, s. 10).

3 — Forordning om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT 1988 L 139, s. 12).

4 — Forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1984 L 90, s. 10).

5 — EFT 1968 I, s. 169.

6 — Begreberne »producent« og »opkøber« defineres i artikel 12, litra c), henholdsvis litra e) i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31.3.1984, jf. nedenfor, fodnote 8.

pligtelser (herefter benævnt »Rheinland«), som opkøber mælk af ca. 6 000 tilsluttede malkekvægholdere, som ligeledes er dens andelshavere. Før sammenlægningen har en prokurist, D., i Rheinland forsætligt ladet et stort antal leverancereferencemængder, der skulle tildeles disse mælkeproducenter, beregne forkert, således at disse mælkeproducenter skulle betale lavere tillægsafgift, og Rheinland kunne forarbejde mere mælk.

Efter en revision, der begyndte i slutningen af 1988, kom det for dagen, at der i i alt 309 tilfælde var beregnet urigtige referencemængder. Der blev indledt en strafferetlig efterforskning mod prokurist D. og andre af Rheinland's ansvarlige. Endvidere annullerede Hauptzollamt alle de producenters referencemængder, for hvem disse mængder var blevet fastsat for højt, og erstattede dem med nye referencemængder med tilbagevirkende gyldighed [7].

4. Hauptzollamt afkrævede ved detaljerede afgiftsafgørelser af 12. og 14. juni 1991 sagsøgeren i alt 5 975 480,49 DM i endnu skyldige tillægsafgifter. Ved afgørelse efter klage af 19. december 1991 nedsatte Hauptzollamt ganske vist dette beløb til 5 849 307,47 DM, men erklærede i øvrigt, at klagen var ubegrundet.

Den 31. december 1991 indbragte sagsøgeren Hauptzollamt's afgørelse for Finanzgericht, som har forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål. Før jeg går over til at behandle disse spørgsmål, ønsker jeg imidlertid at give en noget mere detaljeret oversigt over de gældende bestemmelser.

Relevante retsregler

Rådets forordninger

5. Artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 bestemmer ikke blot, at der indføres en tillægsafgift på komælk (jf. ovenfor, afsnit 2), men ligeledes, at hver af medlemsstaterne skal opkræve denne afgift på sit område efter en af to i artiklen opstillede formler. Tyskland har valgt formel A, ifølge hvilken

7 — Nogle producenter, som det ikke lykkedes under henvisning til særlige omstændigheder nu at opnå en tilbagevirkende forhøjelse af deres referencemængder, har indbragt denne afgørelse fra Hauptzollamt for Finanzgericht. Det er imidlertid ikke disse sager — i nogle af hvilke Finanzgericht ifølge forelæggelseskendelsen allerede har frifundet sagsøgte — som har ført til de foreliggende præjudicielle spørgsmål.

tillægsafgiften alene gælder for *producenter* af mælk:

»*Formel A*

— Enhver mælkeproducent skal erlægge en afgift for de mængder mælk og/eller mælkeækvivalenter, som han har leveret til en opkøber, og som i det pågældende mejeriår overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes.«

Formel B, hvorefter tillægsafgiften gælder for *opkøbere* af mælk, er ikke inddraget i sagen.

6. På samme dato som forordning (EØF) nr. 856/84, altså den 31. marts 1984, udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 857/84 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeripro dukter [8]. Artikel 9, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 857/84 lød oprindelig således:

»Ved anvendelsen af formel A og B opkræves afgiften:

a) som foreløbige kvartalsvise afgifter, der beregnes på grundlag af den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som, for hver afgiftspligtig, i det pågældende kvartal overstiger den sammenlagte referencemængde, beregnet pr. udgangen af det tilsvarende kvartal i det referencekalenderår, som medlemsstaten har valgt

b) ved fastsættelsen af en endelig opgørelse for hver afgiftspligtig efter udgangen af den pågældende periode på 12 måneder på grundlag af den faktiske overskridelse af den årlige referencemængde i samme periode.«

Fra den 27. maj 1985 har der været en ny version gældende af artikel 9, stk. 1, som er udstedt ved Rådets forordning (EØF) nr. 1305/85 af 23. maj 1985 [9]. Den nye

8 — EFT L 90, s. 13.

9 — Forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 137, s. 12).

bestemmelse lyder således:

»Ved anvendelsen af formel A og B opkræves afgiften ved årlige betalinger. Med henblik herpå fastsættes der for hver afgiftspligtig en opgørelse efter udløbet af den pågældende tolvmånedersperiode på grundlag af den faktiske overskridelse i samme periode af den afgiftspligtiges årlige referencemængde. Der udfærdiges halvårlige midlertidige erklæringer efter nærmere fastsatte bestemmelser.«

Artikel 9, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 857/84 blev ikke ændret [10]. Bestemmelsen lyder således:

»Ved anvendelse af formel A opkræves afgiften af opkøberen hos vedkommende producent.«

10 — Ved artikel 1, punkt 7, i forordning (EØF) nr. 1305/85 blev der ganske vist tilføjet et afsnit til artikel 9, stk. 2, men dette er ikke relevant for besvarelsen af de nu foreliggende præjudicielle spørgsmål.

Kommissionens forordninger

7. Ved artikel 11 i forordning (EØF) nr. 857/84 har Rådet overladt det til Kommissionen at fastsætte yderligere gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften. De præjudicielle spørgsmål vedrører tre forordninger, som Kommissionen har udstedt i henhold til denne bestemmelse. Som sagt drejer det sig om forordningerne (EØF) nr. 1371/84, (EØF) nr. 3005/85 og (EØF) nr. 1546/88.

I sin oprindelige version bestemte artikel 12, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1371/84 bl.a.:

»De i stk. 1 omhandlede opkøbere skal inden for 45 dage efter udgangen af hvert kvartal betale det afgiftsbeløb, de eventuelt skylder, til det kompetente organ. (...)«

Da man ved forordning nr. 1305/85 (se ovenfor, afsnit 6) gik over fra kvartalsvise til årlige afgifter, måtte denne bestemmelse tilpasses. Dette skete ved artikel 1, punkt 7, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3005/85 af 29. oktober 1985. Den nye bestemmelse, nu

stk. 4, i den således ændrede artikel 12 i forordning (EØF) nr. 1371/84, bestemte bl.a.:

Tysk ret

»De i stk. 1, 2 og 3 omhandlede opkøbere indbetaler senest 60 dage efter udgangen af hver periode på 12 måneder det kompetente organ det afgiftsbeløb, de eventuelt skylder. (...)«

I mellemtiden er forordning (EØF) nr. 1371/84 ophævet i sin helhed og erstattet af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 [11]. Artikel 15, stk. 4, i den nye retsakt svarer ordret til den lige citerede version på nær en forlængelse af den i bestemmelsen nævnte frist på 60 dage til tre måneder:

»De i stk. 1, 2 og 3 omhandlede opkøbere indbetaler senest tre måneder efter udgangen af hver periode på 12 måneder til det kompetente organ det afgiftsbeløb, de eventuelt skylder. (...)«

11 — Allerede nævnt ovenfor i fodnote 3.

8. Skønt de præjudicielle spørgsmål strengt taget ikke vedrører tysk ret, vil jeg dog også nævne den i Tyskland gældende »Milch-Garantiemengen-Verordnung (MGVO)« af 25. maj 1984 [12]. Artikel 3 i denne MGVO, som i mellemtiden er ændret flere gange [13], indeholder det tyske valg af formel A. Artikel 4, stk. 1, i MGVO bestemmer, at opkøbere af mælk skal beregne referencemængder for producenter, som leverer dem mælk, og ifølge hvilken nærmere fremgangsmåde dette skal ske. I artikel 11, stk. 1 og 2, bestemmes, på hvilken måde opkøbere skal indeholde tillægsafgiften på købsprisen, som skal bæres af producenterne, henholdsvis hvorledes de skal indbetale de således indeholdte beløb til del kompetente myndigheder.

Det første og det andet præjudicielle spørgsmål

9. Jeg vil behandle Finanzgericht's første og andet spørgsmål under ét. Disse spørgsmål

12 — Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1984 I, s. 720.

13 — Ifølge Kommissionen er den seneste ændring sket den 24.4.1991 (BGBl. 1991 I, s. 1034).

lyder således:

»1) Skal opkøberen ved anvendelse af formel A i artikel 5c, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 804/68 ifølge artikel 12, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1371/84, som denne oprindelig var affattet, som afgiftspligtig betale en tillægsafgift, der er opstået på grund af nedsættelse med tilbagevirkende gyldighed af referencemængder, når opkøberens medarbejdere har foretaget den ukorrekte, for høje fastsættelse af referencemængderne og således har forårsaget, at tillægsafgiften ikke blev betalt i fuldt omfang?

2) Skal opkøberen under sådanne betingelser som nævnes i spørgsmål 1) betale tillægsafgiften i henhold til artikel 12, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1371/84, som affattet ved forordning (EØF) nr. 3005/85, og artikel 15, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1546/88?«

Med disse spørgsmål ønsker Finanzgericht med andre ord oplyst, om det i et tilfælde som det foreliggende alene er producenterne, der kan afkræves betaling af en tillægsafgift på mælk, som med urette ikke er opkrævet, eller også opkøberne.

Kan også opkøberen være afgiftspligtig?

10. De opfattelser, der er fremført i denne sag, kan sammenfattes således. Ifølge sagsøgeren, Kommissionen og Finanzgericht kan visse beløb alene afkræves mælkeproducenterne og ikke en opkøber. Formel A forpligter alene en opkøber som sagsøgeren til at indbetale den fra producenterne faktisk modtagne tillægsafgift til Hauptzollamt, hvilket åbenbart er sket. Der er derimod ingen hjemmel for at kræve, at sagsøgeren skal betale en sådan tillægsafgift, selv hvis det kan bebrejdes denne, at der kunne inddrives for lidt i tillægsafgift.

Under henvisning til artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 (jf. ovenfor, afsnit 5) har Hauptzollamt erklæret sig enig i, at tillægsafgiften i henhold til formel A i princippet skal betales af mælkeproducenten. Alligevel er Hauptzollamt, hvilket fremgår af forelæggelseskendelsen [14], af den opfattelse, at også en opkøber af mælk under visse omstændigheder kan være forpligtet til at betale tillægsafgift i henhold til denne formel. Hauptzollamt har herved henvist til de af Kommissionen udstedte gennemførelsesforordninger, nærmere bestemt

14 — Hauptzollamt har hverken indgivet skriftlige eller mundtlige indlæg for Domstolen.

til artikel 12, stk. 2 (artikel 12, stk. 4, i den ændrede version), i forordning (EØF) nr. 1371/84 og artikel 15, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1546/88. Ifølge disse artikler vil opkøbere af mælk ifølge Hauptzollamt normalt faktisk kunne begrænse sig til at indbetale den fra mælkeproducenterne opkrævede tillægsafgift til de kompetente myndigheder. Når det imidlertid må tilskrives deres egen fejl, at der blev opkrævet for lidt i tillægsafgift, må de nævnte artikler forpligte dem til selv at efterbetale det for lidt opkrævede.

11. Hauptzollamt's opfattelse kan ikke overbevise mig. I de nævnte artikler i Kommissionens forordninger kan der efter min opfattelse ikke findes hjemmel for at statuere, at også en opkøber af mælk kan være forpligtet til at betale tillægsafgift i henhold til formel A.

For at godtgøre dette er det hensigtsmæssigt i den ved fællesskabsforordningerne indførte ordning vedrørende tillægsafgifter at sondre mellem begreberne afgifts-og betalingspligtige. Hvad angår udpegningen af *afgiftspligtige*, er grundbestemmelsen i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 som citeret ovenfor krystalklar. Artiklen indfører en tillægsafgift, »som skal erlægges af producenterne *eller* opkøberne af komælk« (min fremhævelse). Ved anvendelse af formel A gælder tillægsafgiften for producenter, ved anvendelse af formel B gælder den for opkøbere. Som sagt har Tyskland valgt formel A.

Hvad angår udpegningen af *betalingspligtige*, er de gældende bestemmelser i fællesskabsretten lige så klare. Artikel 9, stk. 2, i Rådets gennemførelsesforordning (EØF) nr. 857/84 bestemmer nemlig udtrykkeligt, at ved anvendelse af formel A opkræves afgiften af opkøberen hos vedkommende producent, mens artikel 12, stk. 2 — senere artikel 12, stk. 4 — i forordning (EØF) nr. 1371/84 og artikel 15, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1546/88 forpligter opkøberen til at indbetale de således opkrævede beløb til de kompetente organer. Det må udledes af sidstnævnte bestemmelser, at opkøbere af mælk i henhold til formel A, igen i modsætning til ordningen under formel B [15], ikke selv er afgiftspligtige, men udelukkende betalingspligtige.

12. Lad os nu se på disse artikler i de af Kommissionen udstedte gennemførelsesforordninger, hvoraf Hauptzollamt udleder, at opkøbere af mælk også i henhold til formel A under visse omstændigheder kan være *afgiftspligtige*. Ud over den ovenfor nævnte artikel 12, stk. 2, i den oprindelige

15 — Jf. artikel 10 i samme forordning (EØF) nr. 857/84, som vedrører formel B og udelukkende taler om »den afgiftspligtige opkøber«.

version, artikel 12, stk. 4, i den ændrede version af forordning (EØF) nr. 1371/84 og artikel 15, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1546/88 nævner Hauptzollamt desuden artikel 12, stk. 4, i den oprindelige version af forordning (EØF) nr. 1371/84. Denne bestemmelse lyder således:

»Hvis den i artikel 9, stk. 1, litra b), i forordning (EØF) nr. 857/84 omhandlede endelige afgørelse viser, at der er en forskel mellem summen af de foreløbige afgifter for hvert kvartal og det afgiftsbeløb, der rent faktisk skal betales, tilbagebetaler det kompetente organ eller i givet fald den afgiftspligtige forskellen inden den 1. juli, som følger efter afslutningen af den pågældende periode på 12 måneder.« [16]

13. Hauptzollamt har ikke anført noget argument til støtte for den opfattelse, at disse artikler ikke alene gør opkøberne til betalingspligtige, men også under visse omstændigheder — f.eks. som følge af en svigagtig handling, der kan tilregnes dem — til afgiftspligtige. Heller ikke jeg finder noget sådant argument. Tværtimod, de citerede passus indeholder kun en bekræftelse af den opkrævnings-og viderebetalingsopgave, som er pålagt opkøberne ved artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 (jf. ovenfor, afsnit 6).

Finanzgericht har i øvrigt med rette anført, at den af Hauptzollamt hævdede fortolkning rejser særlige problemer. De i afsnit 12 nævnte artikler vil nemlig i så fald fastsætte en sanktion for opkøbere, som ikke overholder deres forpligtelser, uden at angive, under hvilke betingelser (f.eks. alene ved forsæt eller også i tilfælde af uagtsomhed?) denne sanktion finder anvendelse.

14. Såfremt de nævnte artikler, som er de af Kommissionen udstedte *gennemførelses*-bestemmelser, skal fortolkes på den af Hauptzollamt foreslåede måde, så er de i øvrigt i strid med den udtrykkelige ordlyd af artikel 5c i *grund* forordning (EØF) nr. 804/68. Ifølge denne artikel (citeret i afsnit 2) skal tillægsafgiften efter formel A »erlægges af« producenterne af komælk. Det er fast retspraksis, at når der kan opstå spørgsmål om fortolkning af en gennemførelsesforordning, skal den fortolkes i overensstemmelse med den grundforordning, som den er udstedt i henhold til [17]. Se som et nyere eksempel også den den 24. juni 1993 afsagte dom i sagen Dr. Tretter:

»Det fremgår af Domstolens praksis, at når en bestemmelse i den afledte fællesskabsret

16 — I den ved forordning (EØF) nr. 3005/85 ændrede version af artikel 12 i forordning (EØF) nr. 1371/84 findes der ikke længere tilsvarende bestemmelser. Dette er logisk i betragtning af, at overgangen fra kvartalsvise til årlige afgifter har overflødiggjort den nævnte endelige opgørelse.

17 — Dom af 10.3.1971, sag 38/70, Deutsche Tradax, Sml. 1971, s. 27; org. ref.: Rec. s. 145, præmis 10, af 6.3.1979, sag 92/78, Simmenthal, Sml. s. 777, præmis 70 ff., og af 16.6.1987, sag 46/86, Romkes, Sml. s. 2671, præmis 16. Se som et nyere eksempel på prøvelse af en gennemførelsesforordning i forhold til en grundforordning: dom af 7.7.1993, sag C-217/91, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3923, præmis 19-27.

kræver en fortolkning, skal den så vidt muligt fortolkes således, at den bringes i overensstemmelse med traktaten (jf. bl.a. dom af 13.12.1983, sag 218/82, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 4063, præmis 15). En gennemførelsesforordning skal ligeledes så vidt muligt fortolkes i overensstemmelse med grundforordningen (jf. herved dom af 10.3.1971, sag 38/70, Tradax, Sml. 1971, s. 27, org. ref.: Rec. s. 145, præmis 10).« [18]

15. Jeg foreslår derfor at besvare de første to præjudicielle spørgsmål således, at artikel 12 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 — såvel i stk. 2 i den oprindelige version som i stk. 4 i den ændrede version — og artikel 15, stk. 4, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 skal fortolkes således, at en opkøber af mælk i henhold til den i artikel 5c, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 804/68 nævnte formel A *ikke* kan anses for afgiftspligtig, selv ikke, når der som følge af en tilbagevirkende nedsættelse af referencemængder, som må tilskrives en ansvarspådragende adfærd fra opkøberen, dennes medarbejdere eller befuldmægtigede, endnu skal betales et beløb i tillægsafgift på mælk.

Den forpligtelse til bekæmpelse af svig, som pålægges medlemsstaterne i henhold til fællesskabsretten

16. Af dette resultat ville man kunne udlede, at der på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin ikke er mulighed for sanktioner mod de manipulationer, som er gennemført hos Rheinland. En sådan konstatering bidrager ikke til en effektiv bekæmpelse af svig på landbrugsområdet. Også Hauptzollamt henviser hertil:

»Såfremt der kun skulle betales det beløb, sagsøgeren har indeholdt i betalingen for mælken, ville sagsøgeren til syvende og sidst kunne bestemme efter eget forgodtbefindende, hvilke afgifter der skulle betales, selv hvis opkøberen som her havde foretaget manipulationer. (...) Sagsøgeren er nemlig selv ansvarlig for denne situation og kan ikke forvente, at følgerne af sagsøgerens handlinger nu i fuldt omfang skal bæres af de berørte mælkeproducenter eller af det offentlige.« [19]

I Domstolens praksis anses nødvendigheden af effektivt at bekæmpe svig da også for overordentlig vigtig, og afgjort i landbrugssektoren, hvor enorme beløb af fællesskabsmidler går tabt som følge af svig. I dommen af 21. september 1989 i sag 68/88, Kommissionen mod Grækenland, har Domstolen i forbin-

18 — Sag C-90/92, Sml. 1993 I, s. 3569, præmis 11.

19 — Forelæggelseskendelsen, s. 7.

delse med straffe-eller disciplinærretlig forfølgning af bedragere da også statueret følgende:

»I henhold til Kommissionen indebærer traktatens artikel 5, at medlemsstaterne skal straffe personer, som overtræder fællesskabsretten, på samme måde, som disse personer straffes for overtrædelse af national lovgivning. Den Hellenske Republik har tilsidesat disse forpligtelser, idet den har undladt at indlede strafferetlig eller disciplinær forfølgning i henhold til national lovgivning mod de personer, der har begået de svigagtige transaktioner, og mod dem, som har medvirket hertil og dækket over dem.

Hertil bemærkes, at medlemsstaterne, når der ikke findes en særlig bestemmelse i en fællesskabsforordning, der fastsætter en sanktion for overtrædelser, eller når der i forordningen med hensyn hertil henvises til nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, i medfør af EØF-traktatens artikel 5 skal træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft.

Sanktionsvalget tilkommer medlemsstaterne, men disse skal navnlig drage omsorg for, at overtrædelse af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.

Endvidere skal de nationale myndigheder være lige så agtpågivende ved overtrædelser af fællesskabsretten, som de er ved gennemførelsen af tilsvarende national lovgivning.« [20]

17. Det turde fremgå af denne retspraksis, at fællesskabsretten pålægger medlemsstaterne en klar forpligtelse til effektivt at sørge for at straffe og retsforfølge svigagtige handlemåder, som bevirker, at indtægter, der er bestemt for Fællesskabet, går tabt, og at Fællesskabet derved forarmes. Denne strafforfølgning skal ske på samme betingelser som for tilsvarende og lige så grove overtrædelser af national ret, og forfølgning af overtrædelser af fællesskabsretten skal gennemføres lige så energisk som forfølgning af tilsvarende nationale overtrædelser [21].

20 — Sml. 1989, s. 2965, præmis 22-25. Senere bekræftet i dom af 10.7.1990, sag C-326/88, Hansen, Sml. I, s. 2911, præmis 17, og kendelse af 13.7.1990, sag C-2/88 Imm., Zwartveld m.fl., Sml. I, s. 3365, præmis 17.

21 — Ved traktaten om Den Europæiske Union er dette princip i øvrigt udtrykkeligt indskrevet i den nye artikel 209 A i EF-traktaten. Se også punkt 5 i Unions-traktatens artikel K 1, hvorved medlemsstaterne forpligter sig til at betragte »bekæmpelse af svig på internationalt plan« som et spørgsmål af fælles interesse med henblik på et snævrere samarbejde om retlige og indre anliggender.

Medlemsstaternes forpligtelse til i henhold til EF-traktatens artikel 5 at træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre en effektiv gennemførelse af fællesskabsretten, gælder i øvrigt ikke alene den straffe- og disciplinærretlige sanktionering og forfølgning af svigagtige handlinger, men ligeledes fremsættelse af alle krav af administrativ, skatte-og afgiftsmæssig eller civilretlig art til inddrivelse eller efteropkrævning af skatter eller afgifter, som er unddraget på svigagtig måde, eller til opnåelse af erstatning.

18. Den nævnte forpligtelse til at træffe alle passende foranstaltninger følger i øvrigt ikke alene af EF-traktatens artikel 56, men også, og i særdeleshed, af artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 [22] som er grundforordningen vedrørende finansiering af den fælles landbrugspolitik. Den »tillægsafgift på mælk, der omhandles i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68«, gælder nemlig som en »intervention til regulering af landbrugsmarkederne« som omhandlet i denne forordnings artikel 3, stk. 1. Artikel 8 i forordning (EØF) nr. 729/70 pålægger medlemsstaterne følgende forpligtelser med hensyn til effektiv bekæmpelse af bedrageri:

»1. Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet med henblik herpå, især det stadium, administrations-eller retssagerne befinder sig på.

2. Tilbagebetales de nævnte beløb ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne; dette gælder ikke for uregelmæssigheder

22 — Forordning om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196). De foranstaltninger, der gælder som interventioner som omhandlet i artikel 3, stk. 1, blev oprindelig opregnet i bilaget til Rådets forordning (EØF) nr. 1883/78 af 2. august 1978 om de almindelige regler for finansiering af interventioner gennem Den Europæiske Udvikling-og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 216, s. 1). Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1716/84 af 18. juni 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 1883/78 (EFT L 163, s. 1) er dette bilag blevet udskiftet. Under »X. Mælk og mejeriprodukter. C. Andre foranstaltninger« nævnes tillægsafgiften herefter som det første punkt.

eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for. (...)«

19. At der efter tysk ret allerede blev truffet foranstaltninger i anledning af prokurists D.'s svigagtige handlinger, turde fremgå af den omstændighed, at en række personer blev strafforfulgt. Derudover kan jeg forestille mig, at sagsøgeren, og ikke alene prokurist D., efter tysk ret kan gøres civilretligt ansvarlig, såfremt det måtte fremgå, at D.'s manipulationer kan tilregnes sagsøgeren, eller at individuelle producenter, som Hauptzollamt efterfølgende måtte afkræve den ikke-betalte tillægsafgift, kan rejse regreskrav mod sagsøgeren.

Jeg vil i denne forbindelse bemærke, at det tilkommer de kompetente nationale forvaltningsmyndigheder og domstole til opfyldelse af de overfor (afsnit 17 og 18) nævnte fællesskabsretlige forpligtelser at bringe de procedurer og regler, der står til rådighed efter national ret, i anvendelse i videst muligt omfang. Inden for disse rammer skal de gøre alt for at muliggøre gennemførelsen af kravet om tilbagebetaling over for sagsøgeren, dennes medarbejdere eller prokurister, af midler, der, uanset af hvilke grunde, ikke kan kræves tilbagebetalt af de individuelle producenter, f.eks. fordi disse sidstnævnte er blevet insolvente eller kan påberåbe sig et princip om beskyttelse af den berettigede forventning. At et sådant direkte krav ikke følger af de konkrete, i de præjudicielle spørgsmål nævnte forordningsartikler, kan nemlig ikke være til hinder for, at medlemsstaterne er forpligtet til i overensstemmelse med de ovenfor nævnte fællesskabsretlige forpligtelser at støtte muligheden for at fremsætte et sådant krav på bestemmelser i national ret.

Det tredje præjudicielle spørgsmål

20. Finanzgericht's tredje præjudicielle spørgsmål lyder således:

»Såfremt spørgsmål 1) og 2) besvares bekræftende: Er artikel 12, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1371/84 og artikel 15, stk. 4 i forordning (EØF) nr. 1546/88 gyldige, for så vidt de ved anvendelse af formel A i artikel 5c, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 804/68 også udpeger opkøberen som afgiftspligtig?«

Den forelæggende ret selv anfører, at det tredje præjudicielle spørgsmål kun har interesse, for så vidt de første to spørgsmål besvares bekræftende. Dette kan der, som det måtte fremgå af det foregående, efter min

opfattelse ikke være tale om. Såfremt Domstolen ikke måtte være enig med mig, så vil jeg henvise til, hvad jeg sagde ovenfor i afsnit 14. Der anførte jeg allerede, at de i det tredje præjudicielle spørgsmål nævnte bestemmelser, såfremt de skal fortolkes på den af Hauptzollamt foreslåede måde, ville komme i strid med artikel 5c i grundforordning (EØF) nr. 804/68. På grundlag af den dér citerede retspraksis [23] ville dette betyde, at de pågældende bestemmelser er ugyldige, for så vidt de ved anvendelse af formel A ved hjælp af en sanktion gør opkøberen afgiftspligtig.

Ligesom sagsøgeren, Kommissionen og Finanzgericht foreslår jeg da også Domstolen i givet fald at besvare det tredje præjudicielle spørgsmål benægtende.

Forslag til afgørelse

21. Sammenfattende foreslår jeg Domstolen at besvare de af Finanzgericht stillede spørgsmål således:

»Artikel 12, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 — i sin oprindelige version og som ændret og omnummereret til artikel 12, stk. 4, ved forordning (EØF) nr. 3005/85 af 29. oktober 1985 — og artikel 15, stk. 4, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 skal fortolkes således, at en opkøber af mælk i henhold til den i artikel 5c, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 804/68 nævnte formel A *ikke* kan anses for afgiftspligtig, end ikke, når der som følge af en tilbagevirkende nedsættelse af referencemængderne, som kan tilskrives opkøberen, dennes medarbejderes eller befuldmægtigedes ansvarspådragende adfærd, endnu skyldes et beløb i tillægsafgift på mælk.«

23 — Jf. ovenfor, fodnote 17.