

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

25. marts 2004 *

I de forenede sager C-480/00 — C-482/00, C-484/00, C-489/00 — C-491/00 og C-497/00 — C-499/00,

angående en anmodning, som Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italien) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

Azienda Agricola Ettore Ribaldi

mod

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica,

procesdeltager:

Caseificio Nazionale Novareze Soc. coop. arl (sag C-480/00),

* Processprog: italiensk.

og

Domenico Buttiglione m.fl.

mod

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (sag C-481/00),

og

Azienda Agricola Ettore Raffa m.fl.

mod

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (sag C-482/00),

og

Carlo Balestreri

mod

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica,

procesdeltager:

Parmalat SpA (sag C-484/00),

og

Aziende Agricole »Corte delle Piacentine« m.fl.

mod

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) (sag C-489/00),

og

Cesare e Michele Filippi ss

mod

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (sag
C-490/00),

og

Cooperativa Produttori Latte Associati della Lessinia arl

mod

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (sag
C-491/00),

og

Azienda Agricola Simone e Stefano Gonal di Gonzato

mod

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (sag C-497/00),

og

Azienda Agricola Gianluigi Cerati e Maria Ceriali ss

mod

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (sag C-498/00),

og

Nicolò Musini på vegne af Azienda Agricola Tenuta di Fassia,

mod

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica,

I - 2952

procesdeltager:

Cooperativa Produttori Latte Soc. coop. arl (sag C-499/00),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 1, 2 og 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1) og artikel 3 og 4 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter (EFT L 57, s. 12),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris (refererende dommer), som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne C. Gulmann, J.-P. Puissochet, F. Macken og N. Colneric,

generaladvokat: P. Léger

justitssekretær: ekspeditionssekretærerne L. Hewlett og H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Azienda Agricola Ettore Ribaldi ved avvocatessa E. Ermondi

- Buttiglione m.fl. ved advokater G.R. Notarnicola og de Stasio

- Azienda Agricola Ettore Raffa m.fl. ved advokater C. Verticale, M. Condinanzi og B. Nascimbene

- Balestreri ved advokater C. Verticale, M. Condinanzi og B. Nascimbene

- Azienda Agricola »Corte delle Piacentine« m.fl. ved advokat R. Corradi

- Cesare e Michele Filippi ss ved advokatessa M. Aldegheri

- Cooperativa Produttori Latte della Lessinia arl ved advokatessa M. Aldegheri

- Azienda Agricola Simone e Stefano Gonal di Gonzato ved advokater F. Gabrieli og F. Volpe

- Azienda Agricola Gianluigi Cerati e Maria Ceriali ss ved advokater G. Pizzoccaro og S. Bernocchi

- Musini på vegne af Azienda Agricola Tenuta di Fassia ved advokati M. Nicolini, B. Nascimbene og M. Condinanzi

- den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af advokati dello Stato O. Fiumara og G. Aiello

- Rådet for Den Europæiske Union ved J. Carbery og F. Ruggeri Laderchi, som befuldmægtigede

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Niejahr og L. Visaggio, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 12. december 2002 er afgivet mundtlige indlæg af Azienda Agricola Ettore Ribaldi ved E. Ermondi, af Buttiglione m.fl. ved G.R. Notarnicola og de Stasio, af Azienda Agricola Ettore Raffa m.fl., Balestreri og Musini, på vegne af Azienda Agricola Tenuta di Fassia ved M. Condinanzi og B. Nascimbene, af Azienda Agricola »Corte della Piacentine« m.fl. ved R. Corradi og advokato M. Tomaselli, af Cesare e Michele Filippi ss og af Cooperativa Produttori Latte della Lessinia arl ved M. Aldegheri, af Azienda Agricola Simone e Stefano Gonal di Gonzato ved F. Volpe, F. Gabrieli og advokato F. Piazza, af Azienda Agricola Gianluigi Cerati e Maria Ceriali ss ved S. Bernocchi, af den italienske regering ved O. Fiumara, af den græske regering ved G. Kanellopoulos, som befuldmægtiget, af Rådet ved F.P. Ruggeri Laderchi, og af Kommissionen ved C. Cattabriga, som befuldmægtiget,

og efter generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. maj 2003,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved domme af 6. juli 2000, indgået til Domstolens Justitskontor den 29. december 2000, har Tribunale amministrativo regionale del Lazio i henhold til artikel 234 EF forelagt syv præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 1, 2 og 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1) og artikel 3 og 4 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter (EFT L 57, s. 12).
- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under sager mellem en række italienske mælkeproducenter og Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (det italienske interventionsorgan på landbrugsområdet, herefter »AIMA«) og i visse sager Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (Ministeriet for Statskassen, Statsbudgettet og Økonomisk Planlægning) eller Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (Land- og Skovbrugsministeriet) vedrørende gyldigheden af beslutninger truffet i 1999 af AIMA om korrektion af de referencemængder, der var tildelt for mælkeproduktionsårene 1995/1996 og 1996/1997, genuddeling af uudnyttede referencemængder for samme produktionsår og som følge heraf om fornyet beregning af den afgift, producenterne skulle betale for de pågældende produktionsår.

Relevante retsfor skrifter

De fællesskabsretlige bestemmelser

- 3 Som følge af den vedvarende uligevægt mellem udbud og efterspørgsel i mælkesektoren blev der i 1984 indført en ordning med tillægsafgift ved Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 (EFT L 90, s. 10, herefter »forordning nr. 804/68«) og ved Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning nr. 804/68 (EFT L 90, s. 13). I henhold til denne artikel 5c opkræves der en tillægsafgift på mængder af mælk, der overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes.
- 4 Denne tillægsafgiftsordning, der oprindeligt skulle gælde indtil den 1. april 1993, blev ved forordning nr. 3950/92 forlænget indtil den 1. april 2000.
- 5 Artikel 1 i denne forordning har følgende ordlyd:

»For yderligere syv på hinanden følgende tolv månedersperioder, der begynder den 1. april 1993, indføres der en tillægsafgift, som skal erlægges af producenter af komælk, for de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, der er leveret til en opkøber eller solgt direkte til konsum i den pågældende tolv månedersperiode, og som overstiger en nærmere fastsat mængde.

Afgiften fastsættes til 115% af indikativprisen for mælk.«

6 Forordningens artikel 2 bestemmer:

»1. Afgiften skal erlægges for alle de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, der afsættes i den pågældende tolv månedersperiode, og som overstiger en af de mængder, der er omhandlet i artikel 3. Den betales af de producenter, der har bidraget til overskridelsen.

Alt efter medlemsstatens afgørelse, fastsættes producenternes bidrag til betalingen af afgiften efter eventuel ekstratildeling af de uudnyttede referencemængder enten på opkøberniveau på grundlag af den overskridelse, der tilbagestår, efter at de uudnyttede referencemængder er blevet fordelt i forhold til hver producentens referencemængde, eller på nationalt niveau på grundlag af overskridelsen af den referencemængde, som hver producent råder over.

[...]

4. Når det opkrævede beløb er højere end den afgift, der skal betales, kan medlemsstaten anvende saldoen til finansiering af de foranstaltninger, som er omhandlet i artikel 8, første led, og/eller til fordeling blandt producenter inden for de prioriterede kategorier, der er etableret af medlemsstaten på grundlag af objektive kriterier, der skal fastsættes nærmere, eller producenter, som er ramt af en ekstraordinær situation som følge af en national foranstaltning, der er uden forbindelse med denne ordning.«

- 7 Artikel 4 i forordning nr. 3950/92, som fastsætter kriterierne for beregningen af den individuelle kvote, der er til rådighed for hver enkelt producent, 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 i artikel 3, idet der tages højde for eventuelle nedsættelser med henblik på at forsyne den nationale reserve, der er nævnt i artikel 5.

2. Den individuelle referencemængde forhøjes eller etableres på behørigt 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.

Ved definitive ændringer af de individuelle referencemængder tilpasses de mængder, der er omhandlet i artikel 3, tilsvarende efter fremgangsmåden i artikel 11.

[...]

8 Endelig hedder det forordningens artikel 10:

»Afgiften betragtes som en del af de interventioner, der er bestemt til regulering af landbrugsmarkedene, og den anvendes til finansiering af udgifter i mejerisektoren.«

9 Det fremgår af femte betragtning til forordning nr. 536/93, at »erfaringen viser, at der er forekommet betydelige forsinkelser i fremsendelsen af oplysningerne om indsamling og direkte salg og i afgiftsbetalingen, hvilket har hindret, at ordningen har kunnet blive fuldt effektiv«, og at »der bør tages fornødent hensyn til disse erfaringer i form af strenge krav om frister for formidling af oplysninger og for betaling, og kravene bør være forbundet med sanktioner«.

10 Denne forordnings artikel 3 har følgende ordlyd:

»1. Ved udgangen af hver af de perioder, der er nævnt i artikel 1 i forordning [...] nr. 3950/92, udfærdiger opkøberen for hver producent en opgørelse, der for den referencemængde og det repræsentative fedtindhold, som sidstnævnte råder over, viser mængde og fedtindhold for den mælk og/eller de mælkeækvivalenter, han har leveret i løbet af perioden.

[...]

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 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 svarende til afgiften ved overskridelse af de mængder mælk og mælkeækvivalenter, som producenterne har leveret ham, med 0,1%. Dog kan sanktionen højst udgøre 20 000 ECU.

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 inddrivning af uberettiget udbetalte beløb.«

11 Forordningens artikel 4 bestemmer:

»1. For direkte salg afgiver producenten ved udgangen af hver af de perioder, der er nævnt i artikel 1 i forordning [...] nr. 3950/92, en sammenfattende erklæring om mængden af mælk og/eller andre mejeriprodukter, udspecificeret på produkt, der er solgt direkte til konsum og/eller til grossister, modningslagre eller detailhandlere.

[...]

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%. Dog kan sanktionen højst udgøre 1 000 ECU.

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 [...]«

12 Artikel 5 i forordning nr. 536/93 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne fastlægger i påkommende tilfælde de prioriterede kategorier af producenter, der er nævnt i artikel 2, stk. 4, i forordning [...] nr. 3950/92, på grundlag af et eller flere af følgende objektive kriterier efter nedenstående prioritetsorden:

[...]

b) bedriftens geografiske beliggenhed og først og fremmest bjergområder, jf. artikel 3, stk. 3, i Rådets direktiv 75/268/EØF [...]

[...]«

13 Artikel 7 i samme forordning har følgende ordlyd:

»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, lagerregnskabs sandsynlighed og de i stk. 1, litra c) og d), nævnte forsyninger for så vidt 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.

[...]«

De nationale bestemmelser

- 14 Den italienske ordning med tillægsafgifter på mælk blev oprindeligt indført ved lov nr. 468 af 26. november 1992 (GURI nr. 286, af 4.12.1992, s. 3, herefter »lov nr. 468/92«). Denne lov fastsatte navnlig kriterierne for tildeling af individuelle referencemængder samt bestemmelser for national udligning (genuddeling af uudnyttede referencemængder). Loven er blevet fulgt op af en omfattende regulering, som er blevet ændret flere gange. I løbet af denne lovgivningsmæssige udvikling er særligt vedtaget for det første lovdekret nr. 727 af 23. december 1994 (GURI nr. 304 af 30.12.1994, s. 5, herefter »lovdekret nr. 727/94«), efter ændring nu lov nr. 46 af 24. februar 1995 (GURI nr. 48 af 27.2.1995, s. 3, herefter »lov nr. 46/95«), som regulerede ordningen med nedsættelse af de tildelte mængder, og for det andet finanslov nr. 662 af 23. december 1996 (supplement til GURI nr. 303 af 28.12.1996, s. 233, herefter »lov nr. 662/96«), som i artikel 2, stk. 168, fastlagde kriterierne for den nationale udligning.
- 15 Corte costituzionale (forfatningsdomstol) (Italien) erklærede ved dom nr. 520 af 28. december 1995 artikel 2, stk. 1, i lovdekret nr. 727/94, efter ændring lov nr. 46/95, ugyldig, for så vidt som bestemmelsen udelukker, at de berørte regioner kan medvirke ved fastsættelsen af nedskæringerne af mælkeproducenternes individuelle kvoter, i det mindste i form af en anmodning om en udtalelse. Samme domstol annullerede endvidere ved dom nr. 398 af 11. december 1998 artikel 2, stk. 168, i lov nr. 662/96, med den begrundelse, at det ikke var foreskrevet, at der skal indhentes en udtalelse fra regionerne og de selvstyrende provinser.
- 16 I mellemtiden har Kommissionen indledt en procedure mod Den Italienske Republik i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) vedrørende den i artikel 5 i lov nr. 468/92 omhandlede fremgangsmåde for genuddeling af uudnyttede individuelle mængder. Ved begrundet udtalelse af 20. maj 1996 anfægtede Kommissionen, for så vidt angår leveringer, muligheden for at genuddele uudnyttede mængder på producentsammenslutningsniveau og

ikke på producent- eller opkøberniveau, som foreskrevet i forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93. Proceduren blev efterfølgende stillet i bero, idet de italienske myndigheder bragte den anfægtede tilsidesættelse til ophør ved vedtagelse af lov nr. 662/96, hvis artikel 2, stk. 166, bestemmer, at den omhandlede fremgangsmåde ikke længere skal finde anvendelse fra mælkeproduktionsåret 1995/1996.

- 17 Med henblik på at ophæve den usikkerhed med hensyn til fastsættelsen af den faktiske mælkeproduktion, som var skabt af et system, som ikke havde givet mulighed for at fremlægge pålidelige oplysninger, særligt for mælkeproduktionsårene 1995/1996 og 1996/1997, besluttede den italienske lovgiver at nedsætte en undersøgelseskommission i henhold til lovdekret nr. 11 af 31. januar 1997 (GURI nr. 25 af 31.1.1997, s. 3), efter ændring lov nr. 81 af 28. marts 1997 (GURI nr. 81 af 1.4.1997, s. 4). Denne undersøgelseskommission fik til opgave at fastslå, om der eventuelt var uregelmæssigheder i privatpersoners eller offentlige eller private organers forvaltning af mængderne, og om der eventuelt var uregelmæssigheder i afsætningen af mælk og mejeriprodukter fra producenterens side eller ved opkøbernes anvendelse heraf.
- 18 Henset hertil og i lyset af de konklusioner, som undersøgelseskommissionen nåede frem til, blev der gennemført yderligere en ændring af den italienske lovgivning med vedtagelsen af lovdekret nr. 411 af 1. december 1997 (GURI nr. 208 af 1.12.1997, s. 3, herefter »lovdekret nr. 411/97«), efter ændring lov nr. 5 af 27. januar 1998 (GURI nr. 22 af 28.1.1998, s. 3, herefter »lov nr. 5/98«), og ved lovdekret nr. 43 af 1. marts 1999 (GURI nr. 50 af 2.3.1999, s. 8, herefter »lovdekret nr. 43/99«), efter ændring lov nr. 118 af 27. april 1999 (GURI nr. 100 af 30.4.1999, s. 4, herefter »lov nr. 118/99«).
- 19 I henhold til artikel 2 i lov nr. 5/98 har AIMA til opgave på grundlag særligt af regeringens undersøgelseskommissions rapport og den kontrol, der er foretaget,

og hvis resultater er meddelt regionerne, at fastsætte de mængder mælk, der faktisk er produceret og afsat i mælkeproduktionsårene 1995/1996 og 1996/1997. I henhold til samme artikels stk. 5 skal AIMA inden 60 dage fra lovdekretets ikrafttræden give producenterne meddelelse om de tildelte individuelle referencemængder og de mængder mælk, der er afsat. Producenterne kan påklage de af AIMA fastsatte mængder til regionerne og de selvstyrede provinser, som skal træffe afgørelse inden 80 dage fra udløbet af klagefristen på 60 dage. I stk. 11 bestemmes, at efter konstateringerne og afgørelserne vedrørende klagerne foretager AIMA de heraf følgende ændringer af resultaterne af de anvendte skemaer og de individuelle referencemængder med henblik på den nationale udligning og betalingen af tillægsafgiften.

20 Artikel 1, stk. 1, i lovdekret nr. 43/99 bestemmer for det første, at AIMA foretager den nationale udligning for mælkeproduktionsårene 1995/1996 og 1996/1997 på baggrund af de oplysninger vedrørende mælkeproduktionen, som den har fastsat, og for det andet, at AIMA beregner tillægsafgiften for hver producent. AIMA er i henhold til samme bestemmelse forpligtet til at meddele producenterne, opkøberne og regionerne og de selvstyrede provinser resultaterne af beregningerne inden 60 dage fra lovdekretets ikrafttræden.

21 Det følger af stk. 12 i samme artikel, at resultaterne af de nationale udligninger, der er foretaget i henhold til de nye regler, er endelige for så vidt angår betalingen af tillægsafgiften, tilpasningerne i forbindelse hermed og frigivelsen af garantiene. Opkøberne skal i henhold til samme artikels stk. 15 efter at have modtaget AIMA's meddelelse vedrørende de afgifter, der skal betales for mælkeproduktionsårene 1995/1996 og 1996/1997, inden 30 dage indbetale de omhandlede beløb og tilbagebetale eventuelle overskydende beløb, idet de giver regionerne og de selvstyrede provinser meddelelse herom.

Hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

- 22 Ved sager anlagt ved Tribunale amministrativo regionale del Lazio har sagsøgerne anfægtet lovligheden af de beslutninger, hvorved AIMA har gennemført genuddelingen af uudnyttede referencemængder for så vidt angår mælkeproduktionsårene 1995/1996 og 1996/1997 i henhold til artikel 1 i lovdekret nr. 43/99, efter ændring lov nr. 118/99. Sagsøgerne har til støtte for sine påstande særligt gjort gældende, at beslutningerne er ulovlige, idet de er vedtaget på grundlag af en tildeling af de individuelle referencemængder med tilbagevirkende kraft.
- 23 Den forelæggende ret har anført, at det i hovedsagerne er nødvendigt generelt at efterprøve, om de nationale bestemmelser, hvorefter tildelingen af de individuelle referencemængder sker med tilbagevirkende kraft eller i hvert fald en tildeling, som også administrativt har tilbagevirkende kraft, er forenelig med de generelle fællesskabsretlige principper. Retten finder, at en sådan undersøgelse må foretages præjudicielt, da afgørelsen af de væsentligste kritikpunkter afhænger heraf.
- 24 Den forelæggende ret finder i denne forbindelse, at medlemsstaterne bør være i stand til at forfølge de i artikel 33 EF nævnte formål, om end med forsinkelse, hvilket imidlertid uvægerligt ville blive bragt i fare ved en streng fortolkning af fællesskabsretten, som ikke giver mulighed for at forene princippet om den berettigede forventning med disse formål. Den omstændighed, at fællesskabsretten i sig selv i det væsentlige forbyder medlemsstaterne at påtage sig afgiftsforpligtelsen, taler for en fortolkning, hvorefter de nødvendige transaktioner med hensyn til afgifterne i tilfælde af tvister også kan foretages efter udløbet af de frister, der er fastsat i forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93.

- 25 Tribunale amministrativo regionale del Lazio har under disse faktiske og retlige omstændigheder besluttet at udsætte sagerne og stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

Første spørgsmål (sagerne C-480/00 — C-482/00, C-484/00, C-489/00 — C-491/00 og C-497/00 — C-499/00)

»1. Skal artikel 1 og 4 i forordning [...] nr. 3950/92 [...] og artikel 3 og 4 i forordning [...] nr. 536/93 [...] fortolkes således, at fristerne for tildeling af kvoter og for gennemførelse af udligningsbetalingerne og opkrævningen af afgifterne kan fraviges, såfremt de relevante foranstaltninger anfægtes administrativt eller ved domstolene?«

Andet spørgsmål (sagerne C-480/00 — C-482/00, C-484/00, C-489/00 — C-491/00 og C-497/00 — C-499/00)

»Såfremt dette [første] spørgsmål besvares benægtende:

Er artikel 1 og 4 i forordning [...] nr. 3950/92 [...] og artikel 3 og 4 i forordning [...] nr. 536/93 [...] 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?«

Tredje spørgsmål (sagerne C-480/00, C-482/00, C-489/00 — C-491/00 og C-497/00 — C-499/00)

»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 referencemængder eller ikke berører medlemsstatens officielle nye fordeling af den pågældende stats samlede kvote blandt statens egne producenter?«

Fjerde spørgsmål (sagerne C-480/00, C-482/00, C-489/00 — C-491/00 og C-497/00 — C-499/00)

»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?«

Femte spørgsmål (sag C-484/00)

»Skal [...] forordningerne 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 en anden form, såsom ved offentlige opslag?«

Sjette spørgsmål (sagerne C-480/00, C-490/00 og C-491/00)

»Skal artikel 2, stk. 1, i [...] forordning nr. 3950/92 og artikel 3, stk. 3, i [...] forordning nr. 536/93 fortolkes således, at medlemsstaterne har mulighed for at fastlægge privilegerede producentgrupper, der skal modtage udligningsbetaling i forhold til andre producenter?«

Syvende spørgsmål (sag C-481/00)

»Skal [...] forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 fortolkes således, at medlemsstaterne har mulighed for at fastlægge privilegerede producentgrupper, der skal modtage udligningsbetaling først i forhold til andre grupper, navnlig ved at fastlægge de såkaldte »ugunstigt stillede områder« som efterstillet bjerg-områderne?«

Første spørgsmål

- 26 Den forelæggende ret har med det første spørgsmål nærmere bestemt spurgt, om artikel 1 og 4 i forordning nr. 3950/92 og 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 til 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.

Indlæg for Domstolen

- 27 Sagsøgerne i hovedsagerne har gjort gældende, at artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93 fastsætter meget præcise frister for dispositioner, som opkøbere, producenter og medlemsstaten skal udføre i forbindelse med national udligning og opkrævning af tillægsafgifter. Det er derfor klart, at for at kunne overholde disse i fællesskabsretten fastsatte frister, skal uddelingen og eventuelle ændringer i de individuelle referencemængder foretages inden begyndelsen af produktionsåret med henblik på at give producenterne mulighed for at planlægge deres virksomheds aktiviteter.
- 28 Sagsøgerne i hovedsagerne er af den opfattelse, at fristernes bindende karakter ligeledes er blevet fastslået af Domstolen såvel på området for tillægsafgifter for mælk (dom af 13.4.2000, sag C-292/97, Karlsson m.fl., Sml. I, s. 2737, præmis 32, og af 6.7.2000, sag C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, Sml. I, s. 5461, præmis 38, 40 og 41) som på området for sukker (dom af 11.8.1995, sag C-1/94, Cavarzere Produzioni Industriali m.fl., Sml I, s. 2363).
- 29 Sagsøgerne i hovedsagerne har endvidere anført, at hvis det ikke havde været et strengt og absolut krav at overholde fristerne i forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93, ville fællesskabsbestemmelserne på dette område hverken kunne nå sine specifikke formål eller den fælles landbrugspolitik generelle formål.
- 30 Endelig har sagsøgerne gjort gældende, at en fortolkning, som tillader fravigelser af disse frister ved at gøre det muligt at tildele referencemængder med tilbagevirkende kraft selv efter udløbet af det omhandlede mælkeproduktionsår og således opkræve afgifter med tilbagevirkende kraft, vil være i strid med såvel proportionalitetsprincippet som retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

- 31 For så vidt angår proportionalitetsprincippet har sagsøgerne i hovedsagerne gjort 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 omhandlede ordning forfulgte formål. Anmodning om indbetaling af en tillægsafgift efter udløbet af fristen for betaling af dette beløb for det omhandlede mælkeproduktionsår er imidlertid irrationel, hvis den referencemængde, som afgiften er beregnet ud fra, ikke bygger på den faktiske produktion i løbet af det omhandlede produktionsår.
- 32 For så vidt angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er princippet blevet tilsidesat, fordi producenterne kunne forvente at få meddelelse i tide om foranstaltninger, som har indvirkning på investeringer i forbindelse med produktion og afsætning af mælk. Sagsøgerne har under restmødet understreget, at de ikke kunne få kendskab til de individuelle referencemængder, som var blevet tildelt dem for de omhandlede mælkeproduktionsår, således at de ændringer, de italienske myndigheder gennemførte i 1999, i virkeligheden udgør en tildeling af kvoter med tilbagevirkende kraft.
- 33 Den italienske regering har gjort gældende, at hvis der er uoverensstemmelser, fejl eller indsigelser ved fastlæggelsen af referenceproduktionen, vil hele ordningen blive påvirket, med mere eller mindre afgørende ændringer af de tilladte referencemængder, som først kan fastlægges efterfølgende.
- 34 Den italienske regering er endvidere af den opfattelse, at en rationel fortolkning af fællesskabsforordningerne fører til, at en fastlæggelse af kvoter med tilbagevirkende kraft er i overensstemmelse med den vedtagne ordning, idet de kvoter, der oprindeligt blev fastlagt, har været genstand for korrektioner som følge af ændringer i gennemførelsesbestemmelserne til forordningerne.

- 35 Den italienske regering har endvidere anført, at de ændringer, der følger af anvendelsen af de nationale bestemmelser, som blev vedtaget alene med det formål at gøre det muligt at opkræve tillægsafgiften, nødvendigvis må have tilbagevirkende kraft, idet de havde til formål at fastsætte de mængder, der skulle tildeles hver producent, og således den mælkemængde, der faktisk blev produceret og afsat. På samme måde må den italienske regerings indgriben med henblik på at pålægge de producenter, der var ansvarlige for overskridelserne, en tillægsafgift — således som Kommissionen havde krævet ved indledningen af overtrædelsesproceduren i 1997 — nødvendigvis være baseret på en fastsættelse af referencemængder med tilbagevirkende kraft.
- 36 Den italienske regering finder derfor, at man må fortolke artikel 1 og 4 i forordning nr. 3950/92 og artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93 på en sådan måde, at fristerne for tildeling af kvoter og for gennemførelse af udligning og pålæggelse af afgifter er almindelige frister, som kan fraviges i tilfælde af tvist ved en administrativ eller retslig procedure.
- 37 For så vidt angår den hævdede tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning har den italienske regering anført, at de forskellige erhvervsdrivende kender eller burde kende de relevante fællesskabsbestemmelser og de produktionslofter, der fastsættes heri på nationalt plan og derfor også på individuelt plan, hvilket under alle omstændigheder forbyder en overskridelse af produktionen i referenceåret. Regeringen har tilføjet, at den efterfølgende fastsættelse af individuelle mængder så vidt muligt er sket gennem en kontradiktorisk drøftelse med producenterne og således med deres medvirken.
- 38 Kommissionen har for det første understreget, at forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 hverken indførte nogen ny tildeling af individuelle referencemængder i forhold til den tidligere ordning eller fastsatte nogen frister for gennemførelsen af en sådan tildeling. Den genuddeling af uudnyttede individuelle kvoter, som følger af artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 536/93, udgjorde således ikke en ny tildeling af individuelle referencemængder til producenterne.

- 39 Efter disse indledende bemærkninger har Kommissionen henvist til princippet om medlemsstaternes procesautonomi. Kommissionen er af den opfattelse, at den omstændighed, at hverken forordning nr. 3950/92 eller forordning nr. 536/93 udtrykkeligt tager tilfælde af ændringer efter udførte kontroller i betragtning, viser, at det tilkommer medlemsstaterne at vedtage de nødvendige bestemmelser i henhold til de kriterier, der følger af national ret.
- 40 Det følger heraf, at for at sikre en korrekt og fyldestgørende gennemførelse af fællesskabsbestemmelserne kan — og skal — resultatet af medlemsstaternes kontrol føre til en korrektion af den omhandlede referencemængde og således af den pålagte afgifts størrelse, også efter udløbet af den produktionsperiode, som de relaterer sig til. Den omstændighed, at foranstaltninger til korrektion af de individuelle referencemængder og fornyet beregning af afgifterne er truffet efter udløbet af de omhandlede produktionsperioder, fritager hverken medlemsstaten eller de berørte erhvervsdrivende fra forpligtelsen til at overholde — selv på mellemlang sigt — de relevante forordningsbestemmelser.

Domstolens bemærkninger

- 41 Indledningsvis bemærkes, at der i forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 hverken findes bestemmelser om efterfølgende ændring af de individuelle referencemængder, som er tildelt mælkeproducenterne, eller om korrektion som følge heraf af de tillægsafgifter, som producenterne er pålagt.
- 42 I overensstemmelse med de almindelige principper, som ligger til grund for Fællesskabet, og som finder anvendelse på forbindelserne mellem dette og medlemsstaterne, påhviler det i henhold til EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) imidlertid medlemsstaterne at sikre gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne på deres område. 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 (jf. bl.a. dom af 23.11.1995, sag C-285/93, Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, Sml. I, s. 4069, præmis 26, og dommen i sagen Karlsson m.fl., præmis 27).

- 43 Når medlemsstaterne vedtager foranstaltninger til gennemførelse af en fællesskabsretlig bestemmelse, er de nationale myndigheder ved udøvelsen af deres skønsbeføjelse forpligtet til at iagttage de almindelige principper i fællesskabsretten, herunder proportionalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. i denne retning bl.a. dom af 20.6.2002, sag C-313/99, Mulligan m.fl., Sml. I, s. 5719, præmis 35 og 36).
- 44 På baggrund heraf bemærkes, at for at give en nyttig besvarelse af det første spørgsmål og konkret for at afgøre, hvorvidt de relevante bestemmelser i forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 er til hinder for efterfølgende ændringer af de referencemængder, som er tildelt producenterne, og korrektion som følge heraf af størrelsen af de tillægsafgifter, som producenterne er pålagt, må det undersøges, hvorvidt sådanne foranstaltninger er i overensstemmelse med ordlyden af og formålet med disse bestemmelser, med formålet og den generelle opbygning af bestemmelserne vedrørende ordningen med tillægsafgifter på mælk og med fællesskabsrettens generelle principper.
- 45 For så vidt angår ordlyden af de relevante bestemmelser bemærkes, at artikel 1 og 4 i forordning nr. 3950/92 og artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93 ikke indeholder nogen bestemmelser, der udtrykkeligt er til hinder for de nationale myndigheders vedtagelse af foranstaltninger som de i hovedsagerne omhandlede. Det samme gælder for så vidt angår nævnte forordningers samtlige bestemmelser.

- 46 Hvad angår disse bestemmelsers formål kan artikel 1 og 4 i forordning nr. 3950/92 hverken anses for at foreskrive en ny tildeling af individuelle referencemængder eller end mindre for at fastsætte en specifik frist for en sådan tildeling.
- 47 Forordning nr. 3950/92 tilsigter således at forlænge ordningen med tillægsafgifter på mælk indført ved de tidligere bestemmelser og hviler på den forudsætning, at mælkekvoterne for alle medlemsstaternes vedkommende allerede var tildelt inden forordningens ikrafttræden (jf. i denne retning dommen i sagen Karlsson m.fl., præmis 32).
- 48 Første betragtning til forordningen taler således om en »videreførelse« af den ved forordning nr. 856/84 indførte ordning, og artikel 1 bestemmer, at tillægsafgiften for mælk indføres for »yderligere« syv på hinanden følgende tolv månedersperioder. På samme måde bestemmer artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 3950/92, at de individuelle referencemængder, der tildeles for fremtidige produktionsperioder, fastsættes på grundlag af de referencemængder, der er til rådighed for producenten på den sidste dag, hvor den tidligere lovgivning fandt anvendelse, dvs. den 31. marts 1993.
- 49 Henset til den omstændighed, at fællesskabslovgivers hensigt ikke var endeligt at fastsætte disse referencemængder for hele varigheden af forlængelsen af ordningen med tillægsafgift på mælk, bestemmer artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 3950/92 imidlertid i det væsentlige, at mængderne kan tilpasses hvert af de omhandlede mælkeproduktionsår under forudsætning af, at de samlede individuelle referencemængder for salg til mejerier og direkte salg ikke overskrider den samlede garantimængde, som er tildelt medlemsstaten, i betragtning af medlemsstatens eventuelle nedsættelser for at vedligeholde den nationale reserve.

- 50 Herefter skal artikel 1 og 4 i forordning nr. 3950/92 ikke fortolkes således, at de er til hinder for, at de nationale myndigheder efter udløbet af det omhandlede mælkeproduktionsår kan korrigere urigtige individuelle referencemængder, når sådanne korrektioner særligt har til formål at opnå, at den produktion i en medlemsstat, der er fritaget for tillægsafgift, ikke overskrider den samlede garantimængde, som er tildelt denne stat.
- 51 Det samme gælder for artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93. I denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af artikel 3, stk. 2, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, at opkøberen på den ene side og producenten, som sælger sin produktion direkte, på den anden side inden den 15. maj skal meddele medlemsstatens kompetente myndigheder en opgørelse over henholdsvis den mængde indsamlet og produceret mælk, der er solgt i løbet af det forløbne regnskabsår. Det fremgår endvidere af artikel 3, stk. 3, sammenholdt med artikel 4, 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 fremgår det af disse artiklers stk. 4, at opkøberen og producenten skal indbetale de beløb, der skal erlægges, inden den 1. september det følgende år.
- 52 Såfremt det antages, at disse frister er bindende (jf. i denne retning *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen-dommen*, præmis 38-40), er de ikke desto mindre ikke til hinder for, at en medlemsstats kompetente myndigheder efterfølgende gennemfører kontroller og korrektioner for at sikre, at medlemsstatens produktion ikke overstiger den samlede mængde, som er tildelt medlemsstaten.
- 53 Såvel fristerne i artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93 som efterfølgende kontroller og korrektioner som dem, der er gennemført af AIMA i hovedsagerne, har derimod til formål at sikre, at ordningen med tillægsafgift på mælk fungerer effektivt, og at de relevante bestemmelser anvendes korrekt.

- 54 I denne forbindelse bemærkes endvidere, at det anføres i ottende betragtning til forordning nr. 536/93, at »medlemsstaterne bør kunne foretage relevant kontrol efterfølgende, så de kan efterprøve, hvorvidt og i hvilket omfang afgiften er blevet opkrævet ifølge bestemmelserne«. Sådanne kontrolforanstaltninger er beskrevet i forordningens artikel 7 med henblik på at sikre rigtigheden af opkøbernes og producenternes opgørelser over indsamling og direkte salg. Det er klart, at sådanne kontroller først kan finde sted efter udløbet af det pågældende mælkeproduktionsår, og at de kan føre til korrektion af de tildelte referencemængder og således også til en ny beregning af skyldige afgifter.
- 55 Denne fortolkning af artikel 1 og 4 i forordning nr. 3950/92 og artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93 styrkes endvidere af formålet med de bestemmelser, der indførte en tillægsafgift på mælk. Som generaladvokaten har understreget i punkt 66 i forslaget til afgørelse, ville formålene med disse bestemmelser blive bragt i fare, hvis mælkeproduktionen i en medlemsstat, som følge af en fejlagtig fastsættelse af individuelle referencemængder, overskrider den samlede garantimængde, som er tildelt medlemsstaten, uden at denne overskridelse medførte betaling af en tillægsafgift. I et sådant tilfælde ville den solidaritet, som ordningen med tillægsafgift på mælk bygger på, blive brudt for så vidt som de producenter, der nyder godt af de 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, vil således opnå en uberettiget konkurrencemæssig fordel i forhold til producenter i de medlemsstater, der anvender ordningen i overensstemmelse med fællesskabsretten.
- 56 Hvad endelig angår foreneligheden af foranstaltninger til kontrol og korrektion, som de af AIMA i hovedsagerne gennemførte, med de generelle principper om proportionalitet og beskyttelse af den berettigede forventning kan den af sagsøgerne i hovedsagerne fremførte argumentation ikke tiltrædes.

- 57 For så vidt angår proportionalitetsprincippet bemærkes først, at formålet med tillægsafgiftsordningen er at genoprette ligevægten mellem udbud og efterspørgsel i mejerisektoren, der er præget af strukturelle overskud, ved hjælp af en begrænsning af mælkeproduktionen. Denne foranstaltning omfattes således af målsætningen vedrørende en rationel udvikling af mælkeproduktionen samt opretholdelse af en rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen, idet den bidrager til at stabilisere indkomsterne for den berørte gruppe inden for landbrugsbefolkningen (dom af 17.5.1988, sag 84/87, Erpelding, Sml. s. 2647, præmis 26).
- 58 Herefter kan tillægsafgiften, i modsætning til hvad sagsøgerne i hovedsagerne har anført, ikke betragtes som en sanktion svarende til den straf, der er omhandlet i artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93. Tillægsafgiften på mælk udgør således en indskrænkning, der følger af markedspolitiske eller strukturpolitiske bestemmelser (jf. i denne retning dom af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 13).
- 59 Som det endvidere klart fremgår af artikel 10 i forordning nr. 3950/92, udgør tillægsafgiften en del af de interventioner, der er bestemt til regulering af landbrugsmarkederne, og den anvendes til finansiering af udgifter i mejerisektoren. Det følger heraf, at tillægsafgiften ud over det åbenbare formål at forpligte mælkeproducenterne til at overholde de referencemængder, der er tildelt dem, også har et økonomisk formål, for så vidt som den skal tilvejebringe de nødvendige midler for Fællesskabet til afsætning af den produktion, producenterne har skabt ud over deres kvoter.
- 60 Det skal herved tilføjes, at som Kommissionen har anført under den mundtlige forhandling, varer denne overskudsproduktion lang tid efter udløbet af det omhandlede mælkeproduktionsår, navnlig i form af lagre af mejeriprodukter.
- 61 Herefter må det fastslås, at når det drejer sig om foranstaltninger som dem, der er truffet af AIMA i hovedsagerne, er problemstillingen vedrørende foreneligheden af anvendelsen af sanktioner med tilbagevirkende kraft ikke relevant.

- 62 Desuden er det ubestridt, at foranstaltninger som de i hovedsagerne omhandlede er egnede til at realisere det forfulgte mål.
- 63 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt sådanne foranstaltninger går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet, må der tages hensyn til den omstændighed — således som det fremgår af forelæggelsesdommene — at de individuelle referencemængder, som oprindeligt blev tildelt af de italienske myndigheder, var behæftet med et stort antal fejl, der navnlig skyldtes, at den faktiske produktion, som tildelingen af kvoter var baseret på, var oplyst af producenterne selv. Blandt disse fejl har regeringens undersøgelseskommission særligt konstateret, at over 2 000 af de landbrugsbedrifter, som havde erklæret at producere mælk, ikke havde køer.
- 64 Herefter kan foranstaltninger som dem, der er truffet af AIMA under de i hovedsagerne omhandlede omstændigheder, ikke anses for at stå i misforhold til det mål, der forfølges.
- 65 For så vidt angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er sagsøgerne i hovedsagerne af den opfattelse, at de italienske myndigheder ved at vedtage de omhandlede foranstaltninger har tilsidesat sagsøgernes berettigede forventning, for det første fordi korrektionen af de individuelle referencemængder og den nye beregning af den tillægsafgift, der skal betales, først er gennemført henholdsvis to og tre år efter det omhandlede produktionsår, og for det andet fordi sagsøgerne i hovedsagerne først i 1999 har kunnet få kendskab til de tildelte referencemængder.
- 66 Hvad angår det første argument må det fastslås, at for så vidt som en producents individuelle referencemængde faktisk svarer til den mælkemængde, der er afsat af denne producent i løbet af referenceåret, kan den pågældende producent — som i princippet har kendskab til den mængde, han producerer — ikke have en berettiget forventning om opretholdelse af en urigtig referencemængde.

- 67 Hvad angår det andet argument bemærkes, at som det fremgår af sagen, blev de første lovbestemmelser til gennemførelse af ordningen med en tillægsafgift på mælk først gennemført i Italien i 1992. Betalingen af en tillægsafgift har i øvrigt først været et krav for de italienske mælkeproducenter fra mælkeproduktionsåret 1995/1996. Der kan imidlertid ikke eksistere en berettiget forventning om opretholdelse af en situation, som er åbenbart ulovlig i forhold til fællesskabsretten, nemlig en manglende anvendelse af ordningen med tillægsafgift på mælk. Uafhængigt af sagens særlige omstændigheder kan medlemsstaternes mælkeproducenter således ikke med føje forvente, at de 11 år efter indførelsen af denne ordning kan fortsætte med at producere mælk uden begrænsninger.
- 68 Henset til ovenstående bemærkninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 1 og 4 i forordning nr. 3950/92 og artikel 3 og 4 i forordning nr. 536/93 skal fortolkes således, at de ikke 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 genberegner de skyldige tillægsafgifter efter udløbet af fristen for betaling af disse afgifter for det pågældende mælkeproduktionsår.

Andet spørgsmål

- 69 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål, er det uforholdsmæssigt at besvare det andet spørgsmål.

Tredje, fjerde og femte spørgsmål

- 70 Med tredje, fjerde og femte spørgsmål, som behandles under ét, har den forelæggende ret nærmere bestemt spurgt, om forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 skal fortolkes således, at de foreskriver, at de individuelle referencemængder meddeles producenterne, og i bekræftende fald, om denne meddelelse skal sendes til hver producent individuelt, eller om den kan foretages på anden måde, såsom ved offentlige opslag.

Formaliteten

- 71 Kommissionen har rejst tvivl om, hvorvidt disse spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som den forelæggende ret hverken har gjort rede for, hvordan de indgår i hovedsagernes faktiske og retlige rammer, eller hvorfor besvarelsen af disse spørgsmål er relevant for afgørelsen af hovedsagerne.

- 72 I denne forbindelse bemærkes, at det udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de af den nationale ret stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af en bestemmelse i fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den af den forelæggende ret ønskede fortolkning eller vurdering af gyldigheden af en fællesskabsbestemmelse savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de

faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, *Bosman*, Sml. I, s. 4921, præmis 59-61, af 13.7.2000, sag C-36/99, *Idéal tourisme*, Sml. I, s. 6049, præmis 20, og af 9.9.2003, sag C-137/00, *Milk Marque og National Farmers' Union*, Sml. I, s. 7975, præmis 37).

- 73 Hvad navnlig angår kravet om en tilstrækkelig beskrivelse i forelæggelsesafgørelsen af de retlige rammer og de faktiske omstændigheder i hovedsagen bemærkes, at kravet for det første tjener til at give Domstolen mulighed for at give en fortolkning af fællesskabsretten, der kan være til nytte for den nationale ret (jf. bl.a. dom af 26.1.1993, forenede sager C-320/90 — C-322/90, *Telemarsicabruzzo m.fl.*, Sml. I, s. 393, præmis 6), og for det andet til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 20 i EF-statutten for Domstolen (jf. bl.a. dom af 21.9.1999, sag C-67/96, *Albany*, Sml. I, s. 5751, præmis 40).
- 74 På trods af, at den forelæggende rets oplysninger om de faktiske omstændigheder er meget sparsomme, fremgår det af forelæggelsesdommene, at den italienske lov vedtaget i 1992 indeholder bestemmelser om skemaer for regionerne med en opregning af producenter og mælkekvoter. Det anføres endvidere heri, at kvoterne er opdelt i to dele og tildeles i forhold til produktionen i mælkeproduktionsårene 1988/1989 eller 1991/1992. Det følger heraf, at de individuelle referencemængder, der blev tildelt for første gang til de italienske producenter efter 1992, blev offentliggjort ved offentlige opslag. Drøftelserne i retsmødet bekræftede i øvrigt, at hovedsagerne endvidere angik spørgsmålet om, hvorvidt en sådan meddelelse var i overensstemmelse med kravene i den relevante fællesskabsret, idet sagsøgerne gjorde gældende, at opslagene ikke var tilgængelige, og at sagsøgerne havde været ude af stand til at få kendskab til de mælkekvoter, de var tildelt. Såvel den italienske regering som Kommissionen var i øvrigt i stand til at fremkomme med skriftlige og mundtlige bemærkninger herom.

75 Herefter kan tredje, fjerde og femte spørgsmål antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Indlæg for Domstolen

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

77 For så vidt angår formen på denne meddelelse er sagsøgerne i hovedsagerne af den opfattelse, at mælkekvoterne skal meddeles individuelt til de omhandlede producenter. Manglende individuel meddelelse udgør efter deres opfattelse en krænkelse af retssikkerhedsprincippet og den grundlæggende ejendomsret.

78 Den italienske regering har gjort gældende, at forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 ikke indeholder noget særligt krav på dette punkt, og at den formidling, der har fundet sted gennem offentlige opslag, er forenelig med fællesskabsretten. Under retsmødet præciserede regeringen, at opslagene blev sendt til de kompetente regionstjenester, hvor hver producent kunne få adgang til dem, og at de ligeledes blev offentliggjort i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*.

79 Kommissionen har anført, at i mangel af specifikke fællesskabsbestemmelser herom skal meddelelse om individuelle referencemængder ske i overensstemmelse med national ret, idet disse nationale bestemmelser skal anvendes på en sådan

måde, at målet med ordningen med tillægsafgift på mælk nås. Dette indebærer, at meddelelsesformen skal sikre, at producenten faktisk får kendskab til de mælkekvoter, der er tildelt ham. Kommissionen har anført, at den finder den meddelelsesform, de italienske myndigheder har anvendt ved den oprindelige tildeling af individuelle referencemængder i henhold til de i 1992 vedtagne retsforskrifter, nemlig en meddelelse ved rekommanderet skrivelse med modtagelsesbevis, tilfredsstillende.

Domstolens svar

- 80 Det må for det første fastslås, at selv om der ikke i forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 udtrykkeligt er foreskrevet en forpligtelse til at give producenterne meddelelse om de individuelle referencemængder, må en sådan meddelelse såvel ved den oprindelige tildeling af en referencemængde som ved hver efterfølgende ændring af denne mængde anses for obligatorisk henset dels til hovedformålet med og opbygningen af ordningen med tillægsafgift på mælk, dels til retssikkerhedsprincippet.
- 81 Det er ubestridt, at ordningen har til formål at sikre, at mælkeproduktionen i Fællesskabet ikke overstiger en samlet garantimængde, som er fastsat på fællesskabsplan og fordelt mellem producenterne af medlemsstaterne. Det er kun muligt at nå dette mål, hvis producenterne er informeret om, hvilken del af den samlede garantimængde der er tildelt dem, og at de er forpligtede til ikke at overskride denne mængde.
- 82 Henset til den omstændighed, at producenter, hvis produktion overskrider den individuelle referencemængde, i overensstemmelse med denne ordning er forpligtet til at betale en tillægsafgift på 115% af indikativprisen for mælk, vil manglende meddelelse af referencemængden til den omhandlede producent være åbenbart i strid med retssikkerhedsprincippet.

- 83 For så vidt angår fremgangsmåden ved denne meddelelse er det ubestridt, at der i henhold til retssikkerhedsprincippet kræves en passende offentliggørelse af de nationale foranstaltninger, der vedtages i henhold til fællesskabsretten (dommen i sagen Mulligan m.fl., præmis 51). Da meddelelse om individuelle referencemængder til de omhandlede producenter er en foranstaltning, som de kompetente nationale myndigheder træffer inden for rammerne af anvendelsen af fællesskabsbestemmelserne vedrørende tillægsafgift på mælk, skal den gennemføres i overensstemmelse med kravet om passende offentliggørelse.
- 84 Retssikkerhedsprincippet stiller derimod i henhold til Domstolens praksis ikke krav om en særlig offentliggørelsesform, f.eks. at de pågældende foranstaltninger offentliggøres i den pågældende medlemsstats officielle tidende, offentliggørelse ved offentlige opslag eller individuel meddelelse til hver enkelt producent (jf. i denne retning dommen i sagen Mulligan m.fl., præmis 51).
- 85 Grunden til, at der i henhold til retssikkerhedsprincippet som almindeligt fællesskabsretligt princip kræves en passende offentliggørelse af de foranstaltninger, der træffes af medlemsstaterne med henblik på at opfylde en forpligtelse, der påhviler dem i henhold til fællesskabsretten, er således det åbenbare behov for at sikre, at de retssubjekter, der er berørt af sådanne foranstaltninger, er i stand til at gøre sig bekendt med omfanget af deres rettigheder og forpligtelser på det specifikke område, der reguleres ved fællesskabsretten (dommen i sagen Mulligan m.fl., præmis 52).
- 86 Det følger heraf, at der ved en passende offentliggørelse må forstås, at de fysiske eller juridiske personer, der er berørt, herved kan få kendskab til deres individuelle referencemængde. Det er følgelig ikke udelukket, at en offentliggørelse af de individuelle referencemængder ved offentlige opslag, som det er tilfældet i hovedsagerne, kan opfylde denne betingelse, henset ligeledes til den omstændighed, som den italienske regering også har understreget, at opslagene var blevet offentliggjort i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*. Det tilkommer imidlertid den nationale domstol på grundlag af disse betragtninger og de faktiske oplysninger, den råder over, at afgøre, om dette er tilfældet i hovedsagerne.

- 87 Herefter skal tredje, fjerde og femte spørgsmål besvares med, at forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 skal fortolkes således, at den oprindelige tildeling af individuelle referencemængder og enhver efterfølgende ændring af disse mængder skal meddeles de omhandlede producenter af de kompetente nationale myndigheder.

Retssikkerhedsprincippet kræver, at de fysiske eller juridiske personer, der er berørt, ved denne meddelelse kan få kendskab til enhver oplysning vedrørende den oprindelige tildeling af individuelle referencemængder eller en efterfølgende ændring heraf. Det tilkommer den nationale domstol på grundlag af de faktiske oplysninger, den råder over, at afgøre, om dette er tilfældet i hovedsagerne.

Sjette og syvende spørgsmål

- 88 Med sjette og syvende spørgsmål har den forelæggende ret spurgt om, hvorvidt forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 eller visse bestemmelser i disse forordninger skal fortolkes således, at de giver medlemsstaterne mulighed for at bestemme, hvilke kategorier af producenter der skal have fortrinsret ved genuddeling af uudnyttede referencemængder, og særligt, om bjergområderne har forrang for de såkaldt »ugunstigt stillede« områder.
- 89 Kommissionen har ligeledes rejst tvivl om, hvorvidt disse spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som den forelæggende ret hverken har gjort rede for, hvordan de indgår i hovedsagernes faktiske og retlige rammer, eller hvorfor besvarelsen af disse spørgsmål er relevant for afgørelsen af hovedsagerne.

- 90 Det bemærkes, at i henhold til den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 72 og 73, kan Domstolen særligt afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når den ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål. Kravet om en tilstrækkelig beskrivelse i forelæggelsesafgørelsen af de retlige rammer og de faktiske omstændigheder i hovedsagen tjener for det første til at give Domstolen mulighed for at give en fortolkning af fællesskabsretten, der kan være til nytte for den nationale ret, og for det andet til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 20 i EF-statutten for Domstolen.
- 91 Den forelæggende ret har imidlertid ikke givet nogen angivelser til forståelse af den juridiske og faktiske sammenhæng, det sjette og det syvende spørgsmål indgår i. Efter at have gengivet indholdet af forelæggelsesdommen i hver sag ordret har retten i de fire sager, hvori spørgsmålene er stillet, begrænset sig til at tilføje, at blandt de spørgsmål, sagsøgerne i hovedsagerne havde anmodet om forelæggelse for Domstolen af, havde retten fundet det relevant at fastholde de to omhandlede spørgsmål.
- 92 Det må derfor fastslås, at den forelæggende ret ikke har fremlagt de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at Domstolen kan foretage en saglig korrekt besvarelse af disse spørgsmål.
- 93 Herefter kan sjette og syvende spørgsmål ikke antages til realitetsbehandling.

Sagsomkostningerne

- 94 De udgifter, der er afholdt af den italienske og græske regering samt af Rådet og Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunale amministrativo regionale del Lazio ved domme af 6. juli 2000, for ret:

- 1) Artikel 1 og 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter og 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 gennemførte kontroller korrigerer de individuelle referencemængder, der er tildelt hver producent, og følgelig efter genuddeling af uudnyttede reference-

mængder genberegner de skyldige tillægsafgifter efter udløbet af fristen for betaling af disse afgifter for det pågældende mælkeproduktionsår.

- 2) Forordning nr. 3950/92 og nr. 536/93 skal fortolkes således, at den oprindelige tildeling af individuelle referencemængder og enhver efterfølgende ændring af disse mængder skal meddeles de omhandlede producenter af de kompetente nationale myndigheder.

Retssikkerhedsprincippet kræver, at de fysiske eller juridiske personer, der er berørt, ved denne meddelelse kan få kendskab til enhver oplysning vedrørende den oprindelige tildeling af individuelle referencemængder eller en efterfølgende ændring heraf. Det tilkommer den nationale domstol på grundlag af de faktiske oplysninger, den råder over, at afgøre, om dette er tilfældet i hovedsagerne.

Skouris

Gulmann

Puissochet

Macken

Colneric

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. marts 2004.

R. Grass

V. Skouris

Justitssekretær

Præsident