

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

1. april 2004 *

I sag C-1/02,

angående en anmodning, som Finanzgericht Düsseldorf (Tyskland) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG

mod

Hauptzollamt Dortmund,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter (EFT L 57, s. 12), som affattet ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1001/98 af 13. maj 1998 (EFT L 142, s. 22),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne C. Gulmann, J.-P. Pisssochet, R. Schintgen og C. Colneric (refererende dommer),

generaladvokat: A. Tizzano,
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG ved Rechtsanwalt S. Büscher
- den franske regering ved G. Géraud de Bergues og A. Colomb, som befuldmægtigede
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Niejahr, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 9. april 2003 er afgivet mundtlige indlæg af Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse 3. juli 2003,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 19. december 2001, indgået til Domstolen den 7. januar 2002, har Finanzgericht Düsseldorf i medfør af artikel 234 EF forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter (EFT L 57, s. 12), som affattet ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1001/98 af 13. maj 1998 (EFT L 142, s. 22).
- 2 Spørgsmålet er blevet rejst under en tvist mellem Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG (herefter »Borgmann mejeri«) og Hauptzollamt Dortmund (hovedtoldkammer i Dortmund, siden den 1.1.2002 ansvarlig i stedet for det oprindeligt ansvarlige Hauptzollamt Bochum, herefter under ét benævnt »HZA«) vedrørende en sanktion pålagt af HZA på grund af en påstået overskridelse af den i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 fastsatte frist for meddelelse af de i bestemmelsen omhandlede informationer.

Relevante retsregler

- 3 Ved Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1) blev den fælles markedsordning, indført den 2. april 1984, forlænget med yderligere syv på

hinanden følgende tolv månedersperioder, begyndende den 1. april 1993, og den videreførte ordnings grundregler blev fastlagt. I medfør af artikel 2, stk. 1, første afsnit, i forordningen skal afgiften erlægges for alle de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, der afsættes i den pågældende tolv månedersperiode, og som overstiger en af de mængder for levering eller direkte salg, der er omhandlet i artikel 3. Den betales af de producenter, der har bidraget til overskridelsen.

- 4 I ottende betragtning til forordning nr. 3950/92 udtales, at for at undgå forsinkelser i opkrævning og betaling af tillægsafgiften bør det fastsættes, at opkøberne skal betale afgiften. I medfør af samme forordnings artikel 2, stk. 2, første afsnit, skal opkøberen betale det skyldige beløb til medlemsstatens kompetente organ; beløbet fratrækkes i den mælkepris, der betales til de afgiftspligtige producenter, og hvis dette ikke er muligt, opkræves det på anden passende vis.
- 5 Med hjemmel i bl.a. artikel 11 i forordning nr. 3950/92 udstedte Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber forordning nr. 536/93. I henhold til forordningens artikel 3, stk. 4, skal den afgiftspligtige opkøber inden den 1. september hvert år indbetale det beløb, der skal erlægges, til det kompetente organ efter regler, som medlemsstaten fastsætter. Inden den 15. maj hvert år skal opkøberen under bødeansvar, i henhold til artikel 3, stk. 2, meddele medlemsstatens myndigheder de nødvendige oplysninger.
- 6 Femte betragtning til forordning nr. 536/93 har følgende ordlyd:

»[...] 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; 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«.

- 7 Den oprindelige version af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 539/93 lød således:

»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.«

- 8 I dom af 6. juli 2000 i sagen Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (sag C-356/97, Sml. I, s. 5461) fastslog Domstolen, at artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93 i sin oprindelige form var ugyldig, idet bestemmelsen i tilfælde af en overskridelse af fristen i bestemmelsens første afsnit pålagde opkøberen en bøde, uden at der var mulighed for at tage hensyn til fristoverskridelsens omfang.

- 9 Inden afsigelsen af denne dom havde Kommissionen allerede udstedt forordning nr. 1001/98, hvorved artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/98 blev erstattet med følgende bestemmelse:

»Hvis fristen overskrides, skal opkøberen betale en bøde, der beregnes således:

- Hvis den i første afsnit omhandlede meddelelse foretages inden den 1. juni, er sanktionen lig med det skyldige afgiftsbeløb for en overskridelse svarende til 0,1% af de mængder mælk og mælkeækvivalent, som producenterne har leveret ham. Sanktionen må ikke være lavere end 500 ECU eller over 20 000 ECU.
- Hvis den i første afsnit omhandlede meddelelse foretages efter den 31. maj, men inden den 16. juni, er sanktionen lig med det skyldige afgiftsbeløb for en overskridelse svarende til 0,2% af de mængder mælk og mælkeækvivalent, som producenterne har leveret ham. Sanktionen må ikke være lavere end 1 000 ECU eller over 40 000 ECU.
- Hvis den i første afsnit omhandlede meddelelse foretages efter den 15. juni, men inden den 1. juli, er sanktionen lig med det skyldige afgiftsbeløb for en overskridelse svarende til 0,3% af de mængder mælk og mælkeækvivalent, som producenterne har leveret ham. Sanktionen må ikke være lavere end 1 500 ECU eller over 60 000 ECU.
- Hvis den i første afsnit omhandlede meddelelse foretages inden den 1. juli, er sanktionen lig med sanktionen i tredje led, forhøjet med et beløb lig med 3% af sidstnævnte sanktion for hver kalenderdags forsinkelse fra den 1. juli. Sanktionen må ikke være over 100 000 ECU.

Er den mængde mælk og mælkeækvivalent, der er leveret opkøberen pr. tolv månedersperiode, lavere end 100 000 kg, nedsættes de i de tre første led omhandlede minimumssanktioner henholdsvis til 100, 200 og 300 ECU.«

Hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 10 Borgmann mejeri er et privat mejeri. Ved skrivelse af 10. april 2000 opfordrede HZA det til inden den 14. maj 2000 på de vedlagte formularer at afgive meddelelsen i henhold til artikel 3, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 536/93 og artikel 11, stk. 3, i Milchmengen-Garantie-Verordnung (anordning om garanti-mælkemængder, herefter »MGV«) vedrørende tolv månedersperioden fra den 1. april 1999 til den 31. marts 2000 og henledte opmærksomheden på den bøde, som ville blive pålagt, hvis tidsfristen ikke blev overholdt.
- 11 Borgmann mejeris meddelelse af 11. maj 2000, som i henhold til de berørte medarbejders erklæring på tro og love blev afsendt samme dag, blev først modtaget af HZA den 16. maj 2000.
- 12 Med henvisning til artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93, som affattet ved forordning nr. 1001/98, pålagde HZA ved beslutning af 29. maj 2000 Borgmann mejeri en bøde på 39 311,60 DEM (20 000 ECU) på grund af den forsinkede fremsendelse af meddelelsen.
- 13 Som begrundelse anførte HZA, at der som følge af fristens overskridelse måtte pålægges en bøde, som svarede til en afgift på 0,1% af den mængde, der faktisk var leveret aftageren/køberen inden for den pågældende tolv månedersperiode.

Denne bøde måtte ikke være lavere end 500 ECU og ikke højere end 20 000 ECU. På grundlag af Borgmann mejeris angivelser vedrørende den leverede mælke-mængde blev afgiften på 55 985,36 DEM nedsat til 39 311,60 DEM på grund af maksimalbeløbet på 20 000 ECU.

- 14 Ved beslutning af 9. juli 2001 afviste HZA Borgmann mejeris klage over beslutningen af 29. maj 2000. Den 13. juli 2001 anlagde Borgmann mejeri sag ved Finanzgericht Düsseldorf.
- 15 Med henvisning til dommen i sagen Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, nævnt ovenfor, hvori Domstolen kendte artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93 ugyldig, idet den stred mod proportionalitetsprincippet, har Finanzgericht ytret tvivl om lovligheden af sanktionsordningen i forordning nr. 1001/98, som efter denne rets opfattelse finder anvendelse i denne sag. Den anser ligeledes ordningen for uforholdsmæssigt. Ordningen udgør en forværring for opkøberen af mælk i forhold til den tidligere ordning, som Domstolen kendte ugyldigt. Finanzgericht har anført, at for de mælkeopkøbere, som kun har gjort sig skyldig i en ubetydelig overskridelse af meddelelsesfristen, kan der stadigvæk efter ordningen pålægges en bøde på indtil 20 000 ECU. For de opkøbere, som først afgiver meddelelsen efter den 31. maj, forhøjes bøden endda mærkbart i forhold til de bestemmelser, der blev kendt ugyldige.
- 16 Efter Finanzgerichts opfattelse er i hvert fald den for Borgmann mejeri relevante periode mellem den 15. maj og den 1. juni for lang. Den er uforholdsmæssig, idet den kan medføre, at det fulde bødebeløb også pålægges, selv om fristoverskridelsen kun er på en dag, uden at det ses, at overskridelsen har haft mærkbar virkning for opkøberens indbetaling af afgiftsbeløbet inden den 1. september i henhold til artikel 3, stk. 4, første afsnit, i Kommissionens forordning nr. 536/93. Hermed står de ulemper, som bødebetalingen (af den fulde bøde) påfører mælkeopkøberne, i misforhold til det formål, der forfølges med ordningen.

- 17 Den forelæggende ret har endvidere fremført andre grunde til, at den pågældende sanktionsordning er uforholdsmæssig.
- 18 Finanzgericht Düsseldorf har herefter besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er bestemmelserne om pålæggelse af bøder i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93, som ændret ved forordning nr. 1001/98, i strid med proportionalitetsprincippet i tilfælde, hvor der kun foreligger en ubetydelig fristoverskridelse, som endda er uforskyldt?«

Det præjudicielle spørgsmål

- 19 Med henblik på at give en fortolkning af fællesskabsretten, som er anvendelig for den nationale ret, bemærkes, at det præjudicielle spørgsmål bl.a. bygger på den forudsætning, at Borgmann mejeri i hovedsagen ikke har overholdt fristen i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93.
- 20 Forudsætningen bygger på den antagelse, at fristen er en frist for modtagelse og ikke for afsendelse af de påkrævede oplysninger. I den første situation skal oplysningerne være modtaget af den kompetente myndighed inden den 15. maj. I den anden situation skal de være afsendt inden denne dato.

- 21 Det er derfor først nødvendigt at bestemme fristens art, idet spørgsmålet om en eventuel tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet i tilfælde af en ubetydelig overskridelse heraf i den i hovedsagen foreliggende situation kun opstår, hvis fristen er en modtagelsesfrist.
- 22 De forskellige sproglige versioner af ordlyden af artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93 giver ikke nogen klar indikation for den ene eller anden fortolkning af fristen.
- 23 Som generaladvokaten har anført i punkt 44 i forslaget til afgørelse, fremgår det af størstedelen af sprogversionerne, at opkøberen »meddeler« eller »tilsender« en oversigt over de opgørelser, der er udfærdiget for den enkelte mælkeproducent til den kompetente nationale myndighed, inden den 15. maj hvert år. Denne formulering tyder nærmest på, at oplysningerne skal være afsendt inden for tidsfristen.
- 24 Af den græske (»κοινοποιεί«), hollandske (»bezorgt«) og finske (»antaa tiedoksi«) version fremgår det imidlertid nærmere, at oplysningerne skal være modtaget inden for tidsfristen.
- 25 I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sproglige versioner af en fællesskabsbestemmelse skal den pågældende bestemmelse desuden fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (jf. dom af 9.3.2000, sag C-437/97, EKW og Wein & Co., Sml. I, s. 1157, præmis 42).
- 26 Det fremgår herved af femte betragtning til forordning nr. 536/93, at dens formål er at fastsætte strenge krav om frister for formidling af oplysninger og for betaling.

- 27 Selv om en overholdelse af fristen pr. 15. maj ganske vist er nødvendig for ordningens gnidningsløse funktion, således at det kan sikres, at indbetalingen af det skyldige beløb sker rettidigt, kan det ikke udledes heraf, at fristens overholdelse er uomgængelig nødvendig herfor, da en ubetydelig fristoverskridelse ikke medfører nogen risiko for, at tillægsafgiften på mælk ikke betales inden den 1. september (jf. dommen i sagen Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, præmis 41).
- 28 Kommissionen har under retsmødet understreget, at den ikke modsætter sig, at den 15. maj anses for datoen, inden hvilken oplysningerne skal være afsendt. Den vurderer, at en frist fra den 15. maj til den 1. september er tilstrækkelig til at undgå uovervindelige praktiske problemer.
- 29 Hverken den almindelige opbygning af eller formålet med den omhandlede forordning er følgelig til hinder for, at den pågældende frist fortolkes som en afsendelsesfrist, som har til følge, at de oplysninger, som skal fremsendes, eventuelt ikke er medlemsstatens kompetente myndighed i hænde før nogle dage efter den 15. maj.
- 30 Endvidere skal en bestemmelse i den afledte fællesskabsret i videst muligt omfang fortolkes i overensstemmelse med EF-traktatens bestemmelser og de almindelige fællesskabsretlige principper (dom af 27.1.1994, sag C-98/91, Herbrink, Sml. I, s. 223, præmis 9), herunder retssikkerhedsprincippet.
- 31 Dette princip kræver navnlig, at en ordning som den foreliggende, der kan medføre, at de pågældende erhvervsdrivende pålægges afgifter, er klar og utvetydig, for at de ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (jf. dom af 12.2.2004, sag C-236/02, Slob, Sml. I, s. 1861, præmis 37).

- 32 I en situation som den i hovedsagen foreliggende, hvor en afledt rets bestemmelse kan fortolkes forskelligt, og hvor ingen af de mulige fortolkninger går imod bestemmelsens formål, må det fastslås, at fristen i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93 skal fortolkes som en afsendelsesfrist.
- 33 Under disse omstændigheder, hvor Borgmann mejeri i henhold til forelæggelseskendelsen har overholdt denne formalitet i hovedsagen, skal det af den forelæggende ret stillede spørgsmål, i den udformning, det er blevet forelagt Domstolen, ikke besvares.
- 34 Det forelagte spørgsmål skal herefter besvares med, at artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 536/93, som affattet ved forordning nr. 1001/98, skal fortolkes således, at bestemmelsens frist er overholdt, når en opkøber har afsendt de påkrævede oplysninger til den kompetente myndighed inden den 15. maj i det pågældende år.

Sagens omkostninger

- 35 De udgifter, der er afholdt af den franske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Finanzgericht Düsseldorf ved kendelse af 19. december 2001, for ret:

Artikel 3, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter, som affattet ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1001/98 af 13. maj 1998, skal fortolkes således, at bestemmelsens frist er overholdt, når en opkøber har afsendt de påkrævede oplysninger til den kompetente myndighed inden den 15. maj i det pågældende år.

Skouris

Gulmann

Puissochet

Schintgen

Colneric

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. april 2004.

R. Grass

V. Skouris

Justitssekretær

Præsident