

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

8. marts 2007\*

I sag C-45/06,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Finanzgericht des Landes Brandenburg (Tyskland) ved afgørelse af 9. november 2005, indgået til Domstolen den 30. januar 2006, i sagen

**Campina GmbH & Co.,** tidligere TUFFI Campina emzett GmbH

mod

**Hauptzollamt Frankfurt (Oder),**

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Schintgen, og dommerne M. Ilešič (refererende dommer) og E. Levits,

\* Processprog: tysk.

generaladvokat: P. Mengozzi  
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den græske regering ved G. Kanellopoulos og S. Papaioannou, som befuldmægtigede
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Schiefferer og C. Cattabriga, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører proportionaliteten 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 ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1001/98 af 13. maj 1998 (EFT L 142, s. 22, herefter »forordning nr. 536/93«).
  
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Campina GmbH & Co., tidligere TUFFI Campina emzett GmbH (herefter »Campina«), der er universal-successor i mælkeforarbejdnings og -opkøbsvirksomheden Meierei-Zentrale GmbH (herefter »MZ«), og Hauptzollamt Frankfurt (Oder) vedrørende en ubetydelig overskridelse af fristen for at meddele oversigten over opgørelser (herefter »meddelelsen«).

### De fællesskabsretlige bestemmelser

- 3 Artikel 3, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 536/93 har følgende ordlyd:

»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.«

- 4 Artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93 bestemte i sin oprindelige udgave følgende:

»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.«

- 5 Sidstnævnte bestemmelse blev erklæret uforholdsmæssig ved Domstolens dom af 6. juli 2001, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (sag C-356/97, Sml. I, s. 5461).

- 6 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber havde i mellemtiden vedtaget forordning nr. 1001/98. Dennes artikel 1 bestemmer følgende:

»Artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning (EØF) nr. 536/93 affattes således:

»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.

[...]««

- 7 Artikel 5 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1392/2001 af 9. juli 2001 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 187, s. 19) har følgende ordlyd:

»[...]

3. Overholder opkøberen ikke den i stk. 2 omhandlede frist, skal opkøberen [...] betale et beløb lig med tillægsafgiften for en overskridelse af de mængder mælk og mælkeækvivalent, som producenterne har leveret opkøberen, svarende til 0,01% pr.

kalenderdag, forsinkelsen andrager. [...] Beløbet må ikke være lavere end 100 EUR eller højere end 100 000 EUR.

[...]«

- 8 Artikel 2, stk. 2, andet punktum, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1) har følgende ordlyd:

»Ændres bestemmelserne om administrative sanktioner i en fællesskabsretsakt efterfølgende, anvendes de mindst strenge bestemmelser med tilbagevirkende kraft.«

### **Hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål**

- 9 MZ gav ved hjælp af et skema, som var underskrevet den 17. maj 1999 og samme dag kom frem til Hauptzollamt Cottbus (herefter »HZA«), meddelelse om de mælkemængder, der var blevet leveret til selskabet af producenterne i løbet af året 1998/1999.
- 10 På bagsiden af skemaet er der trykt en anvisning om, at meddelelsen skal være HZA i hænde senest den 14. maj. Da HZA havde modtaget meddelelsen med tre dages forsinkelse, besluttede myndigheden med henvisning til artikel 3, stk. 2, andet afsnit,

i forordning nr. 536/93, at der som følge af den manglende overholdelse af fristen måtte pålægges en bøde, som svarede til den afgift, der skulle betales ved en overskridelse på 0,1% af de mængder mælk og mælkeækvivalenter, som producenterne havde leveret. På grundlag af MZ's angivelser vedrørende den leverede mælkemængde, og henset til loftet på 20 000 ECU, udgjorde bøden således 39 116,60 DEM.

- 11 MZ påklagede denne afgørelse og begærede samtidig udsættelse med gennemførelsen af afgørelsen. MZ gjorde gældende, at den medarbejder, som virksomheden havde betroet udfærdigelse og afsendelse af meddelelserne den 14. maj 1999, var arbejdsmæssigt overbelastet, fordi den pågældende ligeledes skulle overholde andre vigtige frister. Da den 14. maj 1999 var en fredag, blev meddelelsen overgivet til HZA den påfølgende arbejdsdag, nemlig mandag den 17. maj 1999.
- 12 MZ var således af den opfattelse, at selv om HZA ikke modtog meddelelsen på fristdagen, var fristoverskridelsen ubetydelig, da HZA alligevel tidligst ville kunne behandle den den 17. maj 1999, og følgelig havde overskridelsen ingen konsekvenser. MZ udledte heraf, at den bøde, selskabet var blevet pålagt, ikke stod i forhold til overskridelsen.
- 13 Efter først at have afvist at udsætte fuldbyrdelsen af afgørelsen, udsatte HZA klagesagen på De Europæiske Fællesskabers Domstols afgørelse i den sag, der gav anledning til Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen-dommen.
- 14 HZA forkastede herefter MZ's klage ved afgørelse af 4. juli 2001, idet den fandt klagen ubegrundet. HZA understregede med henvisning til artikel 3, stk. 2, andet

afsnit, i forordning nr. 536/93, dels at i henhold til denne bestemmelse var bøden for meddelelser, der var foretaget efter den 14. maj 1999, men før den 1. juni 1999, lig med 0,1% af de mængder mælk og mælkeækvivalent, som producenterne havde leveret, uden at bøden dog kunne være mindre end 500 ECU eller højere end 20 000 ECU, dels at spørgsmålet, om MZ eventuelt havde udvist culpa, efter forordningens ordlyd ikke var relevant.

- 15 Campina anlagde annullationssøgsmål til prøvelse af denne afgørelse.
- 16 Hvad angår HZA's argumentation på grundlag af artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93 har Campina anført, at forordningen er ugyldig og således uden virkning, for så vidt som den ikke indeholder nogen mekanismer, hvorved der kunne tages hensyn til længden af tilsidesættelsen af fristen og den culpa, som er udvist af den pågældende virksomhed, når der skal pålægges en bøde efter forordningen. Det var imidlertid netop dette, som Domstolen kritiserede i Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen-dommen vedrørende den oprindelige udgave af bestemmelsen.
- 17 Hauptzollamt Frankfurt (Oder) har nedlagt påstand om frifindelse, idet der allerede i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93 er taget tilstrækkeligt hensyn til varigheden af tilsidesættelsen af fristen ved udmålingen af bøderne i forhold til fristoverskridelsen. Hauptzollamt har præciseret, at ifølge forordningens ordlyd er det uden betydning, om der foreligger culpa eller objektiv skade.
- 18 Efter den forelæggende rets opfattelse er den bødeordning, som fastsættes i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93, uforholdsmæssig, for så vidt som den



indebærer en retsstilling for mælkeopkøberne, som i tilfælde af en ubetydelig forsinkelse ikke er bedre end den, der følger af artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93 i den oprindelige udgave, som Domstolen har kendt ugyldig i *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen-dommen*.

- 19 Retten har præciseret, at i hvert fald perioden fra den 15. maj til den 1. juni er for lang, og at den har uforholdsmæssige virkninger, fordi det fulde bødebeløb også pålægges i tilfælde, hvor fristen — som i den foreliggende sag — ikke overskrides med mere end en enkelt arbejdsdag, og hvor overskridelsen ikke har haft nogen virkning for den indbetaling af tillægsafgiften, som opkøberen skal foretage inden den 1. september i henhold til artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 536/93. Retten har i øvrigt tilføjet, at det omhandlede mejeri ikke skal betale nogen tillægsafgifter.
- 20 Den forelæggende ret har endelig anført, at der ved fastsættelsen af bødens størrelse overhovedet ikke tages hensyn til, om den forsinkede indgivelse af meddelelsen har haft nogen virkning på den administrative procedure, navnlig betalingsfristen den 1. september. Retten har i denne forbindelse præciseret, at Domstolen allerede har understreget, at en ubetydelig overskridelse af fristen 15. maj ikke indebar nogen risiko for, at tillægsafgiften på mælk ikke ville blive betalt før den 1. september (jf. *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen-dommen*, præmis 41).
- 21 Finanzgericht des Landes Brandenburg har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er sanktionsordningen i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i [...] forordning [nr. 536/93] [...] i strid med proportionalitetsprincippet i tilfælde, hvor der kun

er tale om en ubetydelig fristoverskridelse, der tilmed ikke har haft nogen mærkbar virkning?»

## Om det præjudicielle spørgsmål

### *Indlæg for Domstolen*

- 22 Den græske regering har anført, at overholdelsen af fristen 15. maj i hovedsagen er nødvendig, for at ordningen med tillægsafgifter og den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter fungerer ordentligt, idet beregningen af tillægsafgifter bringes i fare af den forsinkede meddelelse af de oplysninger, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 536/93.
- 23 Regeringen har præciseret, at de bøder, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93, varierer i forhold til forsinkelsens længde og overtrædelsens alvor, hvilket giver mulighed for dels at tilskynde mælkeopkøberne til at overholde fristen 15. maj, dels at undgå, at de mejerier, der ikke skal betale tillægsafgift, ikke overholder fristen. Regeringen er endelig ikke af den opfattelse, at det tidsrum på 15 dage, som er omhandlet i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93, er en foranstaltning, som er åbenbart uegnet til at nå det tilsigtede formål.
- 24 Kommissionen er af den opfattelse, at i overensstemmelse med princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af den bøde, der på den mindst strenge måde sanktionerer den i hovedsagen omhandlede overtrædelse, skal forordning nr. 1392/2001 finde anvendelse.

- 25 Kommissionen har understreget, at denne forordning for det første fastsætter procentsatsen til 0,01% pr. kalenderdags forsinkelse, modsat de 0,1%, der var fastsat i forordning nr. 536/93, og for det andet nedsætter minimumsbøden til 100 EUR. Kommissionen er af den opfattelse, at anvendelsen af forordning nr. 1392/2001 ikke kan forhindres af den omstændighed, at sagsøgeren i hovedsagen allerede var pålagt en bøde efter forordning nr. 536/93, idet den afgørelse i hovedsagen, hvorefter denne bøde var blevet pålagt, var blevet anfægtet. Den således pålagte sanktion udgør derfor ikke en endelig fastslået retsstilling.
- 26 Hvad angår proportionalitetsprincippet i forbindelse med artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93 har Kommissionen henvist til den vide skønsmåling, hvorover den råder på området for landbrugspolitikken.
- 27 Det følger af denne beføjelse, at Kommissionen ikke var forpligtet til at fastsætte bødeløbet i form af daglige bødetrin, og den kunne følgelig vedtage den i hovedsagen omhandlede ordning, hvorefter de opkøbere, som ikke havde overholdt fristen 15. maj, således blev tilskyndet til at gennemføre meddelelsen, før den følgende periode begyndte, for at undgå en højere sanktion. Kommissionen mener ikke, at den åbenbart har overskredet grænserne for sin skønsmåling ved at have valgt et tidsrum på ca. 15 dage for hver fase, hvormed fristen for indgivelse af meddelelsen var overskredet.
- 28 Et bødepålæg efter artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93 går i øvrigt ikke videre, end hvad der er nødvendigt og passende for at nå det tilsigtede formål, nemlig at tilskynde opkøberne til at indgive meddelelsen i rette tid.

- 29 Kommissionen har endelig anført, at enhver overskridelse af fristen fra opkøberne medfører en nedsættelse af den periode, som de kompetente nationale myndigheder har til at beregne størrelsen af tillægsafgiften, og udgør således en risiko for ordningens funktion. En forpligtelse til at bevise, hvorvidt fristoverskridelsen har haft indflydelse på den administrative procedure, ville derfor have bragt den afskrækkende virkning og effektivitet af bøderne i fare.

### *Domstolens svar*

- 30 Som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 234 EF, tilkommer det denne at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den (dom af 4.5.2006, sag C-286/05, Haug, Sml. I, s. 4121, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Det skal endvidere bemærkes, at det påhviler Domstolen at fortolke alle de bestemmelser i fællesskabsretten, som de nationale retter skal anvende for at træffe afgørelse i de for dem verserende tvister, også selv om disse bestemmelser ikke udtrykkeligt er omtalt i de præjudicielle spørgsmål, der forelægges Domstolen (dom af 11.12.1997, sag C-42/96, Immobiliare SIE, Sml. I, s. 7089, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Det bemærkes, at princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af mildere straffe udgør en del af de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne,

således at princippet skal anses for at høre til de almindelige fællesskabsretlige grundsætninger, som Domstolen skal sikre overholdelsen af, og som den nationale ret skal overholde (jf. i denne retning dom af 3.5.2005, forenede sager C-387/02, C-391/02 og C-403/02, Berlusconi m.fl., Sml. I, s. 3565, præmis 67-69).

- 33 Princippet kommer nærmere bestemt til udtryk i artikel 2, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 2988/95, hvorefter de kompetente myndigheder, når de underkaster en adfærd de sanktioner, som følger af en sektorforordning, skal anvende dem med tilbagevirkende kraft, fordi de er mindre strenge (jf. i denne retning dom af 1.7.2004, sag C-295/02, Gerken, Sml. I, s. 6369, præmis 61).
- 34 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at der i hovedsagen er tale om en ubetydelig overskridelse af fristen 15. maj, idet meddelelsen er indgået til den kompetente nationale myndighed den følgende arbejdsdag.
- 35 For at give den forelæggende ret en anvendelig besvarelse, skal det således fastslås, hvorvidt forordning nr. 1392/2001 må antages at fastsætte en mindre streng bødeordning end den, der følger af forordning nr. 536/93, når der er tale om et særligt tilfælde, såsom det i hovedsagen omhandlede, der er karakteriseret ved en ubetydelig overskridelse af fristen 15. maj.

- 36 Det følger imidlertid af artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 1392/2001, at bøden for overskridelse af fristen 15. maj, som den i hovedsagen omhandlede overskridelse, for det første er fastsat til et beløb svarende til tillægsafgiften for en overskridelse af de mængder mælk og mælkeækvivalent, som producenterne har leveret opkøberen, svarende til 0,01% pr. kalenderdag af den referencemængde for »direkte salg«, som opkøberen råder over, og for det andet ikke kan være lavere end 100 EUR eller højere end 100 000 EUR.
- 37 Derimod følger det af artikel 3, stk. 2, andet afsnit, første led, i forordning nr. 536/93, at bøden for overskridelse af fristen 15. maj, som den i hovedsagen omhandlede overskridelse, for det første svarer til 0,1% af de mængder mælk og mælkeækvivalent, som producenterne har leveret opkøberen, og for det andet, at sanktionen ikke må være lavere end 500 EUR eller over 20 000 EUR.
- 38 Det kan således fastslås, som Kommissionen med rette har anført i sit indlæg for Domstolen, at når det drejer sig om en ubetydelig overskridelse af fristen 15. maj, som i den foreliggende sag, er bødeordningen i henhold til artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 1392/2001 mindre streng end den, der følger af artikel 3, stk. 2, andet afsnit, første led, i forordning nr. 536/93.
- 39 I henhold til ovenstående fortolkning skal der ikke tages stilling til proportionaliteten af den bødeordning, der følger af artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 536/93.
- 40 Under hensyn til det ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares på følgende måde:

- Princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af mildere straffe skal overholdes af den nationale ret, når denne skal pålægge en sanktion for en adfærd, som ikke er i overensstemmelse med kravene i de fællesskabsretlige bestemmelser.
  
- Når det drejer sig om en ubetydelig overskridelse af fristen 15. maj, som den, der er omhandlet i hovedsagen, er bødeordningen i henhold til artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 1392/2001 mindre streng end den, der følger af artikel 3, stk. 2, andet afsnit, første led, i forordning nr. 536/93.

### **Sagens omkostninger**

- <sup>41</sup> 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. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

**Princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af mildere straffe skal overholdes af den nationale ret, når denne skal pålægge en sanktion for en adfærd, som ikke er i overensstemmelse med kravene i de fællesskabsretlige bestemmelser.**

Når det drejer sig om en ubetydelig overskridelse af fristen 15. maj, som den, der er omhandlet i hovedsagen, er bødeordningen i henhold til artikel 5, stk. 3, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1392/2001 af 9. juli 2001 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter mindre streng end den, der følger af artikel 3, stk. 2, andet afsnit, første led, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1001/98 af 13. maj 1998.

Underskrifter