

**DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)**  
**den 25 mars 2004 \***

I de förenade målen C-231/00, C-303/00 och C-451/00,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid den nationella domstolen anhängiga målen mellan

**Cooperativa Lattepiù arl**

och

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) (C-231/00),**

mellan

**Azienda Agricola Marcello Balestreri e Maura Lena**

och

**Regione Lombardia,**

\* Rättegångsspråk: italienska.

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) (C-303/00),

och mellan

Azienda Agricola Giuseppe Cantarello

och

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

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (C-451/00),

angående tolkningen och giltigheten av artiklarna 1, 4, 6 och 7 i rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 405, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 159) och av artiklarna 3 och 4 i kommissionens förordning (EEG) nr 536/93 av den 9 mars 1993 om tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgiften för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 57, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 202),

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

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

generaladvokat: P. Léger,

justitiesekreterare: avdelningsdirektörerna L. Hewlett och H.A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Azienda Agricola Marcello Balestreri e Maura Lena, genom W. Viscardini Donà och M. Paolin, avvocati,
  
- Azienda Agricola Giuseppe Cantarello, genom A. Zanichelli, L. Manzi och A. Manzi, avvocati,
  
- Italiens regering, genom I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av O. Fiumara och G. Aiello (C-231/00), O. Fiumara (C-303/00) och G. Aiello (C-451/00), avvocati dello Stato,
  
- Greklands regering, genom G. Kanellopoulos och C. Tsiavou, båda i egenskap av ombud,
  
- Europeiska unionens råd, genom J. Carbery och F. Ruggeri Laderchi, båda i egenskap av ombud,
  
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Niejahr och L. Visaggio, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 12 december 2002 av: Cooperativa Lattepiù arl, företrätt av A. Tonachella, avvocato, Azienda Agricola Marcello Balestreri e Maura Lena, företrädd av W. Viscardini Donà, Azienda Agricola Giuseppe Cantarello, företrädd av A. Zanichelli, Italiens regering, företrädd av O. Fiumara, Greklands regering, företrädd av G. Kanellopoulos, rådet, företrätt av F.P. Ruggeri Laderchi, och kommissionen, företrädd av C. Cattabriga, i egenskap av ombud,

och efter att den 8 maj 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Tribunale amministrativo regionale del Lazio har, genom beslut av den 6 april, den 6 juli och den 28 juni 2000 som inkom till domstolens kansli den 9 juni (C-231/00), den 8 augusti (C-303/00) respektive den 8 december (C-451/00) samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt två frågor om tolkningen och giltigheten av artiklarna 1, 4, 6 och 7 i rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 405, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 159) och av artiklarna 3 och 4 i kommissionens förordning (EEG) nr 536/93 av den 9 mars 1993 om tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgiften för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 57, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 202).

- 2 Frågorna har uppkommit i ett antal tvister mellan å ena sidan ett flertal italienska mjölkproducenter och å andra sidan Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (statligt organ för interventioner på jordbruksmarknaden) (nedan kallat AIMA) och, i två av de tre målen, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (ministeriet för jordbruks- och skogspolitik) eller Regione Lombardia (regionen Lombardiet) angående lagligheten av de beslut som AIMA fattade år 1999 att justera de referenskvantiteter som tilldelats avseende regleringsåren för mjölk 1995/1996 och 1996/1997, att omfördela de outnyttjade referenskvantiteterna för samma regleringsår och att därmed göra en ny beräkning av de avgifter som producenterna skulle betala för dessa regleringsår.

## Tillämpliga bestämmelser

### *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

- 3 Till följd av en bestående obalans mellan utbud och efterfrågan inom mjölksektorn infördes år 1984 ett system med tilläggsavgifter genom rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 (EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95) (nedan kallad förordning nr 804/68), och genom rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 (EGT L 90, s. 13). Enligt nämnda artikel 5c skall en tilläggsavgift betalas för de mjölkkvantiteter som överstiger en referenskvantitet som skall fastställas.
- 4 Detta system med tilläggsavgifter, som enligt de ursprungliga föreskrifterna skulle gälla fram till den 1 april 1993, förlängdes genom förordning nr 3950/92 till att gälla fram till den 1 april 2000.

5 I artikel 1 i sistnämnda förordning föreskrivs följande:

”Under sju nya på varandra följande tolv månadersperioder, som börjar löpa den 1 april 1993, skall producenter av komjölk betala en tilläggsavgift för sådana kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalent som levereras till en uppköpare eller säljs direkt för konsumtion under den aktuella tolv månadersperioden och som överstiger en viss kvantitet som skall fastställas.

Avgiften skall vara 115 % av riktpriiset på mjölk.”

6 I artikel 2.1 i samma förordning anges följande:

”1. Avgiften skall betalas för samtliga kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalent som saluförs under den aktuella tolv månadersperioden och som överstiger den aktuella kvantitet som avses i artikel 3. Den skall delas mellan de producenter som bidragit till överskottet.

Sedan de outnyttjade referenskvantiteterna eventuellt har omfördelats skall, i enlighet med medlemsstatens beslut, producenternas andel av den avgift som skall betalas fastställas antingen på uppköparnivå, på grundval av det överskott som återstår sedan de outnyttjade referenskvantiteterna har fördelats i proportion till varje producentens referenskvantiteter, eller på nationell nivå, på grundval av överskottet i proportion till varje enskild producentens referenskvantitet.”

- 7 I artikel 4 i förordning nr 3950/92, där kriterierna för beräkning av den individuella kvot som varje producent får disponera har fastställts, föreskrivs följande:

”1. Den individuella referenskvantitet som är disponibel för jordbruksföretaget skall vara lika med den kvantitet som är disponibel den 31 mars 1993 och skall i förekommande fall justeras för var och en av de aktuella perioderna, så att summan av de individuella referenskvantiteterna av samma slag inte överstiger de motsvarande totala kvantiteter som avses i artikel 3, med hänsyn tagen till eventuella minskningar som gjorts för att överföra individuella referenskvantiteter till den nationella reserv som avses i artikel 5.

2. För att ta hänsyn till förändringar som påverkar producenternas leveranser och direktförsäljning, skall individuella referenskvantiteter ökas eller införas om producenten inger en vederbörligen styrkt ansökan. Ökningen eller införandet av en sådan referenskvantitet förutsätter en motsvarande minskning eller indragning av andra referenskvantiteter som producenten förfogar över. Sådana justeringar får inte leda till en ökning av summan av de totalt levererade och direkt försålda kvantiteter som avses i artikel 3 för den berörda medlemsstaten.

Om de individuella referenskvantiteterna ändras definitivt, skall de kvantiteter som avses i artikel 3 justeras i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 11.

...”

- 8 I artikel 6 i samma förordning anges följande:

”1. Medlemsstater skall, före ett datum som de skall fastställa och senast den 31 december, för den aktuella tolv månadersperioden godkänna tillfälliga

upplåtelser av individuella referenskvantiteter som de producenter som är berättigade till [dem] inte avser att utnyttja. De referenskvantiteter som avses i artikel 4.3 får inte upplåtas tillfälligt förrän den 31 mars 1995.

Medlemsstater får reglera upplåtelseerna beroende på producentkategori eller mjölkproduktionens struktur och får begränsa upplåtelser till uppköpnivå eller inom regioner samt fastställa i vilken mån upplåtelseerna får ske på nytt.

2. Varje medlemsstat får besluta att inte tillämpa punkt 1 på grundval av ett eller båda av följande kriterier:

- Behovet att underlätta strukturell utveckling och anpassning.
- Betydande administrativa behov.”

9 I artikel 7 i förordningen föreskrivs följande:

”1. Referenskvantiteter som finns disponibla i ett företag skall i händelse av överlåtelse genom försäljning, utarrendering eller arv överföras tillsammans med företaget till de producenter som tar över företaget i enlighet med närmare bestämmelser som medlemsstaterna skall fastställa med hänsyn till de arealer som används för mjölkproduktion eller andra objektiva kriterier och, i förekommande fall, eventuella avtal mellan parterna. Varje del av referenskvantiteten som inte har överförts tillsammans med företaget skall tillföras den nationella reserven.



Samma bestämmelser skall gälla för andra typer av överlåtelser som för producenterna medför jämförbara rättsliga effekter.

...

2. Om det inte finns något avtal mellan parterna i det fall ett arrendekontrakt löper ut utan att det finns möjlighet till förnyelse på liknande villkor eller i situationer som medför jämförbara rättsliga effekter skall de disponibla referenskvantiteterna i det aktuella företaget helt eller delvis överföras till de producenter som övertar dem, i enlighet med bestämmelser som antagits eller kommer att antas av medlemsstaterna med beaktande av parternas rättmätiga intressen.”

10 Slutligen anges följande i artikel 10 i förordning nr 3950/92:

”Avgiften skall betraktas som intervention i syfte att stabilisera jordbruksmarknaderna och skall användas till att finansiera utgifter inom mjölksektorn.”

11 I femte skälet i förordning nr 536/93 anges följande: ”De erfarenheter som förvärvats har visat att systemet inte har fungerat helt effektivt till följd av betydande förseningar både i samband med ingivandet av siffror om insamling, direktförsäljning och betalningen av avgiften. Dessa erfarenheter bör beaktas och nödvändiga slutsatser dras så att strikta villkor fastställs beträffande tidsfrister för meddelanden och betalningar samt möjliggöra för påföljder i de fall där tidsfristerna överskrids.”

12 I artikel 3 i sistnämnda förordning föreskrivs följande:

”1. I slutet av var och en av de perioder som avses i artikel 1 i förordning ... nr 3950/92, skall uppköparen för varje producent utarbeta en avräkning som för den referenskvantitet producenten förfogar över och den representativa fetthalten i hans produktion anger kvantiteten av och fetthalten i den mjölk och mjölkekvivalenter som han har levererat under perioden.

...

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

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

3. Medlemsstaterna får föreskriva att den behöriga myndigheten skall underrätta uppköparen om det avgiftsbelopp som han skall betala efter det att, i enlighet med medlemsstatens beslut, alla eller delar av de outnyttjade referenskvantiteterna eventuellt har omfördelats antingen direkt till de berörda producenterna eller till uppköparna för senare fördelning mellan de berörda producenterna.

4. Före den 1 september varje år skall den betalningsskyldige uppköparen till den behöriga myndigheten betala det belopp han är skyldig i enlighet med föreskrifter som fastställts av medlemsstaten.

Om betalningsfristen överskrids, skall ränta läggas till de förfallna beloppen med en årlig procentsats som fastställs av medlemsstaten och som inte skall vara lägre än den räntesats som medlemsstaten tillämpar vid indrivning av felaktigt utbetalda belopp.”

13 I artikel 4 i samma förordning anges följande:

”1. När det gäller direktförsäljning skall producenten i slutet av var och en av de perioder som avses i artikel 1 i förordning ... nr 3950/92 lämna en sammanfattande deklARATION avseende de sammanlagda kvantiteter mjölk och andra mjölkprodukter, specificerade efter produkt, som sålts direkt för konsumtion och till grossister, mognadslager och detaljhandeln.

...

2. Producenten skall inge deklARATIONER till den behöriga myndigheten i medlemsstaten före den 15 maj varje år.

Om nämnda tidsfrist överskrids, skall producenten betala avgiften för alla kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalenter som sålts direkt och som överstiger hans referenskvantitet eller, om han inte överskridit sin referenskvantitet, en straffavgift

som motsvarar avgiften för ett överskott på 0,1% av hans referenskvantitet. Denna straffavgift får inte vara högre än 1 000 ecu.

Om en deklARATION inte har ingivits före den 1 juli, skall artikel 5 andra stycket i förordning (EEG) nr 3950/92 tillämpas 30 dagar efter det att medlemsstaten har delgivit producenten härom.

3. Medlemsstaterna får föreskriva att den behöriga myndigheten skall underrätta producenten om det avgiftsbelopp som han skall betala efter det att myndigheterna, i enlighet med medlemsstatens beslut, eventuellt har omfördelat alla eller delar av de outnyttjade referenskvantiteterna till de berörda producenterna.

4. Före den 1 september varje år skall producenten till den behöriga myndigheten betala det belopp han är skyldig i enlighet med föreskrifter som fastställts av medlemsstaten.

Om betalningsfristen överskrids, skall ränta läggas till de förfallna beloppen med en årlig procentsats som fastställs av medlemsstaten ...”

14 I artikel 7 i förordning nr 536/93 anges följande:

”1. Medlemsstater skall vidta alla de kontrollåtgärder som krävs för att säkerställa betalning av avgiften för eventuella kvantiteter mjölk och mjölkekivalenter som saluförts ... utöver de kvantiteter som avses i artikel 3 i förordning ... nr 3950/92.

...

...

3. Medlemsstaterna skall fysiskt kontrollera att bokföringen avseende de kvantiteter mjölk och mjölkekvalenter som saluförts är korrekt och skall i detta syfte kontrollera mjölktransporterna vid uppsamlingen i jordbruksföretagen och skall särskilt på platsen kontrollera följande:

- a) I uppköparens lokaler skall de redovisningar som avses i artikel 3.1 kontrolleras, liksom lagerbokföringens tillförlitlighet och de i punkt 1 c och 1 d nämnda leveranserna med avseende på de handelsdokument och övriga dokument som belägger hur den uppsamlade mjölken respektive mjölkekvalenterna har använts.
  
- b) I lokalerna hos de producenter som har en referenskvantitet för direktförsäljning skall det kontrolleras att den deklaration som avses i artikel 4.1 och den lagerbokföring som avses i punkt 1 f är tillförlitliga.

...”

### *Den nationella lagstiftningen*

- 15 De italienska bestämmelserna om tilläggsavgift för mjölk infördes ursprungligen genom lag nr 468 av den 26 november 1992 (GURI nr 286 av den 4 december 1992, s. 3) (nedan kallad lag nr 468/92). I denna lag fastställdes bland annat kriterierna för tilldelning av individuella referenskvantiteter samt tillvägagångssättet för nationell kompensation (omfördelning av outnyttjade referenskvantiteter). Nämnda lag åtföljdes därefter av omfattande lagstiftning, som ändrades vid ett flertal tillfällen. Under denna utveckling av lagar och

författningar antogs bland annat dels lagdekret nr 727 av den 23 december 1994 (GURI nr 304 av den 30 december 1994, s. 5) (nedan kallat lagdekret nr 727/94), som i ändrad lydelse blev lag nr 46 av den 24 februari 1995 (GURI nr 48 av den 27 februari 1995, s. 3) (nedan kallad lag nr 46/95), genom vilket systemen för nedsättning av tilldelade kvantiteter bestämdes, dels finanslag nr 662 av den 23 december 1996 (GURI, ordinarie tillägg nr 303 av den 28 december 1996, s. 233) (nedan kallad lag nr 662/96), i vilken kriterierna för nationell kompensation angavs i artikel 2.168.

16 Genom dom nr 520 av den 28 december 1995 ogiltigförklarade Corte costituzionale (italiensk författningsdomstol) artikel 2.1 i lagdekret nr 727/94, som i ändrad lydelse blev lag nr 46/95, i den del de berörda regionerna enligt denna artikel inte skulle delta i fastställandet av minskningen av mjölkproducenternas individuella kvoter, åtminstone inte i form av en begäran om yttrande. Genom dom nr 398 av den 11 december 1998 ogiltigförklarade samma domstol dessutom artikel 2.168 i lag nr 662/96 med motiveringen att det inte föreskrevs att regionerna och de självstyrande områdena skulle beredas tillfälle att yttra sig.

17 Under tiden däremellan inledde Europeiska gemenskapernas kommission ett förfarande mot Republiken Italien i enlighet med artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) angående den metod för att omfördela outnyttjade individuella kvantiteter som föreskrevs i artikel 5 i lag nr 468/92. Genom ett motiverat yttrande av den 20 maj 1996 invände kommissionen, med avseende på leveranser, mot möjligheten att omfördela outnyttjade kvantiteter på producentföreningsnivå, och inte på producent- eller uppköparnivå, vilket föreskrivs i förordningarna nr 3950/92 och nr 536/93. Detta ärende avskrevs sedan de italienska myndigheterna hade undanröjt den påtalade överträdelsen genom att anta lag nr 662/96, i vilken det föreskrevs i artikel 2.166 att metoden i fråga inte längre skulle tillämpas från och med regleringsåret för mjölk 1995/1996.

- 18 För att undanröja den osäkerhet beträffande fastställandet av den faktiska mjölkproduktionen som orsakades av ett system som inte gjorde det möjligt att ta fram tillförlitliga uppgifter, särskilt inte för regleringsåren för mjölk 1995/1996 och 1996/1997, beslutade den italienska lagstiftaren genom lagdekret nr 11 av den 31 januari 1997 (GURI nr 25 av den 31 januari 1997, s. 3), som i ändrad lydelse blev lag nr 81 av den 28 mars 1997 (GURI nr 81 av den 1 april 1997, s. 4), att inrätta en regeringsledd undersökningskommission. Undersökningskommissionen fick i uppdrag att kontrollera förekomsten av eventuella oegentligheter vid enskildas och offentliga och privata organs hantering av kvantiteterna samt vid producenternas saluföring av mjölk och mjölkprodukter eller vid uppköparnas utnyttjande av kvantiteterna.
- 19 I detta sammanhang och mot bakgrund av den regeringsledda undersökningskommissionens slutsatser gjordes en ny ändring av de italienska bestämmelserna genom antagandet av lagdekret nr 411 av den 1 december 1997 (GURI nr 208 av den 1 december 1997, s. 3) (nedan kallat lagdekret nr 411/97), som i ändrad lydelse blev lag nr 5 av den 27 januari 1998 (GURI nr 22 av den 28 januari 1998, s. 3) (nedan kallad lag nr 5/98), och av lagdekret nr 43 av den 1 mars 1999 (GURI nr 50 av den 2 mars 1999, s. 8) (nedan kallat lagdekret nr 43/99), som i ändrad lydelse blev lag nr 118 av den 27 april 1999 (GURI nr 100 av den 30 april 1999, s. 4) (nedan kallad lag nr 118/99).
- 20 Enligt artikel 2 i lag nr 5/98 har AIMA i uppdrag att på grundval av bland annat den regeringsledda undersökningskommissionens rapport och de kontroller som regionerna har genomfört och rapporterat fastställa de faktiska mjölkkvantiteter som producerats och saluförts under regleringsåren för mjölk 1995/1996 och 1996/1997. Enligt artikel 2.5 skall AIMA inom sextio dagar från dagen för lagdekretets ikraftträdande underrätta producenterna om vilka individuella referenskvantiteter de har tilldelats och vilka de saluförda mjölkkvantiteterna är. Producenterna får begära omprövning av de kvantiteter som AIMA har fastställt hos regionerna och de självstyrande områdena, vilka skall fatta beslut inom åttio dagar räknat från utgången av sextiodagarsfristen för ingivande av begäran. I artikel 2.11 föreskrivs att AIMA på grundval av de utförda

kontrollerna och besluten med anledning av framställningarna om omprövning skall ändra de använda blanketterna och de individuella referenskvantiteterna i syfte att kunna genomföra den nationella kompensationen och uppbära betalningen av tilläggsavgiften.

- 21 I artikel 1.1 i lagdekret nr 43/99 föreskrivs dels att AIMA skall genomföra den nationella kompensationen för regleringsåren för mjölk 1995/1996 och 1996/1997 på grundval av de uppgifter om mjölkproduktionen som det har fastställt, dels att AIMA skall beräkna vilken tilläggsavgift varje producent skall betala. Enligt samma bestämmelse skall AIMA inom sextio dagar från dagen för ikraftträdandet av nämnda lagdekret underrätta producenterna, uppköparna, regionerna och de självstyrande områdena om resultatet av beräkningarna.
- 22 Enligt artikel 1.12 skall resultatet av den nationella kompensationen i enlighet med de nya bestämmelserna vara slutgiltigt med avseende på betalning av tilläggsavgiften, motsvarande avräkning och frigörelse av säkerheter. Enligt artikel 1.15 skall uppköparna, efter att ha underrättats av AIMA om de avgifter som skall uttas för regleringsåren för mjölk 1995/1996 och 1996/1997, inom trettio dagar betala beloppen i fråga och återbetala eventuella överskott samt underrätta regionerna och de självstyrande områdena om detta.
- 23 Angående tillvägagångssättet för försäljning av referenskvantiteter utan överlåtelse av mark föreskrivs följande i artikel 18.9 och 18.10 i presidentdekret nr 569 av den 23 december 1993 (GURI, ordinarie tillägg nr 306 av den 31 december 1993) (nedan kallat dekret nr 569/93): "Regionerna skall, efter att ha kontrollerat att nämnda handlingar har korrigerats och i enlighet med gällande rätt, före den 15 januari varje år tillsända AIMA en förteckning över de försäljningar som har ägt rum fram till den 30 november ... AIMA skall före utgången av den frist som föreskrivs i föregående punkt utföra nödvändiga kontroller för att säkerställa att de sålda referenskvantiteterna faktiskt motsvarar de referenskvantiteter som överlåtaren har rätt till enligt lag [nr 468/92] ..."



Slutligen föreskrivs följande i artikel 18.12 i nämnda dekret: ”Överlåtelsen av mjölkkvoter är giltig först sedan de kontroller som föreskrivs i föregående stycken har utförts.” I artikel 20 i samma dekret finns bestämmelser med samma innebörd med avseende på uthyrning av mjölkkvoter.

**Twisterna vid den nationella domstolen och frågorna om tolkningen och giltigheten**

*Mål C-231/00*

- 24 Cooperativa Lattepiù arl, som är sökande i ett av målen vid den nationella domstolen, har vid nämnda domstol bestridit lagenligheten av AIMA:s beslut att genomföra artikel 1 i lagdekret nr 43/99, som i ändrad lydelse blev lag nr 118/99, enligt vilken kompensationen för regleringsåren för mjölk 1995/1996 och 1996/1997 skulle genomföras. Till stöd för sin talan har sökanden i den nationella domstolen bland annat anfört att nämnda beslut är rättsstridiga eftersom de antogs på grundval av ett retroaktivt fastställande av de individuella referenskvantiteterna.
- 25 Den nationella domstolen har uppgivit att det inom ramen för tvisten vid nämnda domstol måste prövas huruvida de nationella bestämmelserna om retroaktiv tilldelning av individuella referenskvantiteter, eller i vart fall retroaktiv tilldelning inom ramen för ett administrativt förfarande, allmänt sett är förenliga med de allmänna principerna i gemenskapens rättsordning. En sådan prövning måste nämligen göras innan tvisten vid den nationella domstolen kan avgöras, eftersom bedömningen av den huvudsakliga grund som har anförts beror på utgången av denna prövning.

26 I detta sammanhang anser den nationella domstolen att medlemsstaterna måste få eftersträva att uppnå målen i artikel 33 EG även om det sker för sent, vilket dock oundvikligen skulle äventyras av en strikt tolkning av gemenskapsbestämmelserna, som inte skulle göra det möjligt att förena principen om skydd för berättigade förväntningar med dessa mål. Den omständigheten att det är enligt gemenskapens rättsordning som det i princip är förbjudet för medlemsstaten att ta på sig kostnaden för avgifterna talar enligt den nationella domstolen för tolkningen att de åtgärder som behövs för att ta ut avgifterna i fall av tvist får vidtas även efter det att de frister som anges i förordningarna nr 3950/92 och nr 536/93 har löpt ut.

27 Mot denna rättsliga och faktiska bakgrund beslutade Tribunale amministrativo regionale per il Lazio att vilandeförklara målet och begära ett förhandsavgörande av EG-domstolen av följande frågor:

”1) Kan bestämmelserna i artiklarna 1 och 4 i ... förordning ... nr 3950/92 ... och i artiklarna 3 och 4 i ... förordning ... nr 536/93 ... tolkas så, att det kan göras undantag från fristerna för tilldelning av kvoter och för betalning av kompensation och uttag av avgifter i fall då åtgärderna i fråga bestrids vid administrativ myndighet eller domstol?”

Om denna fråga besvaras nekande:

2) Är bestämmelserna i artiklarna 1 och 4 i ... förordning ... nr 3950/92 ... och i artiklarna 3 och 4 i ... förordning ... nr 536/93 ... giltiga, med beaktande av artikel 33 (f.d. artikel 39) i fördraget, mot bakgrund av att det i dessa inte föreskrivs att det kan göras undantag från fristerna i bestämmelserna i fall då åtgärderna för tilldelning av individuella referenskvantiteter, kompensation och avgift bestrids vid administrativ myndighet eller domstol?”

*Mål C-303/00*

- 28 Azienda Agricola Marcello Balestreri e Maura Lena, som är sökande i målet vid den nationella domstolen, producerar mjölk i kommunen Stagno Lombardo (Italien). Företaget hade en individuell referenskvantitet som det hade hyrt och sedan köpt av företaget Maini Lino, som var en annan producent. Efter kontroller hos den överlåtande producenten minskade de italienska myndigheterna den individuella referenskvantitet som denne hade tilldelats. Eftersom denna kvantitet hade överlåtits, gjorde de behöriga myndigheterna en justering av den referenskvantitet som det förvärvande företaget innehade.
- 29 Sökanden i målet vid den nationella domstolen bestred denna justering, först vid förvaltningsmyndighet och därefter vid domstol.
- 30 Den nationella domstolen har för det första framhållit att en sådan befogenhet att göra rättelser uttryckligen föreskrivs i artiklarna 18 och 20 i dekret nr 569/93 med avseende på köp respektive hyra av mjölkkvoter. För det andra har den noterat att det framgår av handlingarna i målet att det i hyres- och försäljningsavtalen i fråga uttryckligen angavs att avtalen var giltiga endast under förutsättning att kontrollerna utföll positivt.
- 31 Med hänvisning till mål C-231/00 har den nationella domstolen konstaterat att förevarande fall visserligen rör den grundläggande frågan huruvida de retroaktiva fastställandena är rättsenliga eller ej, men att de bakomliggande omständigheterna är annorlunda, i och med att AIMA på grundval av kontroller i efterhand för att avgöra om avtalen om överlåtelse av mjölkkvoter var korrekta fastställde att de kvoter som ursprungligen angivits i de aktuella kungörelserna inte motsvarade dem som innehavaren faktiskt hade rätt till.

32 I detta sammanhang beslutade Tribunale amministrativo regionale del Lazio att vilandeförklara målet och begära ett förhandsavgörande av EG-domstolen av följande frågor:

- ”1) Är det enligt bestämmelserna i artiklarna 1, 4, 6 och 7 i ... förordning ... nr 3950/92 ... och i artiklarna 3 och 4 i ... förordning ... nr 536/93 ... tillåtet att göra undantag från fristerna för tilldelning av individuella kvantiteter och således för betalning av kompensation och uttag av avgifter då det vid bedömningen av rättsenligheten av avtal om hyra och försäljning av dessa kvantiteter konstateras att de kvantiteter som först tilldelats överlåtaren har fastställts felaktigt av skäl som myndigheten inte kan klandras för?
- 2) Är de ovannämnda gemenskapsrättsliga bestämmelserna giltiga, med beaktande av artikel 33 (f.d. artikel 39 i fördraget), mot bakgrund av att det i dessa, i fall där de individuella referenskvantiteter som olika företag har hyrt ut eller sålt kontrolleras i efterhand, inte föreskrivs att dessa kvantiteter kan tilldelas retroaktivt genom korrigerig av de felaktiga uppgifter som finns i kungörelserna i fråga på grund av fel som myndigheten inte kan klandras för?”

*Mål C-451/00*

33 Azienda Agricola Giuseppe Cantarello, som är sökande i ett av målen vid den nationella domstolen, har vid nämnda domstol bestridit lagenligheten av AIMA:s beslut att genomföra artikel 1 i lagdekret nr 43/99, som i ändrad lydelse blev lag nr 118/99, enligt vilken kompensationen för regleringsåren för mjölk 1995/1996 och 1996/1997 skulle genomföras.

- 34 Den nationella domstolen har hänvisat till sin begäran om förhandsavgörande i mål C-231/00 och framhållit att de frågor som redan har ställts till EG-domstolen behöver preciseras med hänsyn till att ändringen av lag nr 468/92 även gjordes till följd av ett motiverat yttrande av den 20 maj 1996 som kommissionen riktade till Republiken Italien, i vilket det konstaterades att systemet med kompensation på producentföreningsnivå inte var förenligt med förordning nr 3950/92.
- 35 Den nationella domstolen beslutade mot denna bakgrund att vilandeförklara målet och begära ett förhandsavgörande av EG-domstolen av följande frågor:

”1) Kan artiklarna 1 och 4 i ... förordning ... nr 3950/92 och artiklarna 3 och 4 i ... förordning ... nr 536/93 tolkas så, att det kan göras undantag från fristerna för tilldelning av kvoter och för betalning av kompensation och uttag av avgifter om talan har väckts vid gemenskapsdomstolarna och medlemsstaten i fråga föranleds att ändra de tillämpliga bestämmelserna?

Om denna fråga besvaras nekande:

2) Är de ovannämnda gemenskapsbestämmelserna giltiga, med beaktande av artikel 33 (f.d. artikel 39) i fördraget, mot bakgrund av att det i dessa inte föreskrivs att det kan göras undantag från fristerna för fördelning och kompensation om talan väcks vid gemenskapsdomstolarna?”

## Den första frågan

- 36 Den nationella domstolen har ställt den första frågan i de förenade målen för att få klarhet i huruvida artiklarna 1, 4, 6 och 7 i förordning nr 3950/92 och artiklarna 3 och 4 i förordning nr 536/93 skall tolkas så, att de utgör hinder för att en medlemsstat, efter utgången av tidsfristen för betalning av tilläggsavgifterna för den berörda produktionsperioden, till följd av kontroller justerar de individuella referenskvantiteter som har tilldelats varje producent och till följd därav, efter omfördelning av de outnyttjade referenskvantiteterna, gör en ny beräkning av de tilläggsavgifter som skall betalas.

*Yttranden som har inkommit till domstolen*

- 37 Sökandena i målen vid den nationella domstolen har gjort gällande att det i artiklarna 3 och 4 i förordning nr 536/93 anges mycket exakta frister för de åtgärder som skall vidtas av uppköparna, producenterna och medlemsstaten med avseende på den nationella kompensationen och uppbörden av tilläggsavgiften. För att kunna iaktta de nämnda frister som föreskrivs i gemenskapsbestämmelserna är det således uppenbart att tilldelningen och eventuella ändringar av individuella referenskvantiteter skall göras innan regleringsåret börjar för att producenterna skall kunna planera sin företagsverksamhet.
- 38 Enligt sökandena i målen vid den nationella domstolen har det vidare bekräftats att nämnda frister är tvingande i domstolens rättspraxis såväl på området för tilläggsavgift för mjölk (dom av den 13 april 2000 i mål C-292/97, Karlsson m.fl., REG 2000, s. I-2737, punkt 32, och av den 6 juli 2000 i mål C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, REG 2000, s. I-5461, punkterna 38, 40 och 41) som på området för socker (dom av den 11 augusti 1995 i mål C-1/94, Cavarzere Produzioni Industriali m.fl., REG 1995, s. I-2363).

- 39 Sökandena i målen vid den nationella domstolen har dessutom gjort gällande att varken de specifika mål som eftersträvas med gemenskapsbestämmelserna på detta område eller de allmänna målen för den gemensamma jordbrukspolitiken skulle kunna uppnås genom nämnda bestämmelser om det inte fanns ett strikt och absolut krav på iakttagande av fristerna i förordningarna nr 3950/92 och nr 536/93.
- 40 Slutligen har de gjort gällande att en tolkning enligt vilken det är tillåtet att göra undantag från nämnda frister och således att tilldela referenskvantiteter retroaktivt, även efter utgången av det aktuella regleringsåret för mjölk, och därmed att retroaktivt uppbära avgifter, strider mot såväl proportionalitetsprincipen som rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 41 Beträffande proportionalitetsprincipen har sökandena i målen vid den nationella domstolen hävdade att det bara är tillåtet att påföra tilläggsavgiften om det inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga. Det skulle emellertid vara ologiskt att begära att en tilläggsavgift skall betalas efter utgången av den tidsfrist för betalning av detta belopp som gäller för det aktuella regleringsåret för mjölk, om den referenskvantitet på grundval av vilken avgiften har beräknats inte grundas på den faktiska produktionen under det aktuella regleringsåret för mjölk.
- 42 Vad gäller principen om skydd för berättigade förväntningar anser nämnda sökande att den har åsidosatts, eftersom producenterna kunde förvänta sig att de i tid skulle underrättas om åtgärder som skulle få återverkningar på investeringarna avsedda för produktion av och handel med mjölk. Sökandena framhöll vid förhandlingen att de inte kunnat få kännedom om vilka individuella referenskvantiteter de hade tilldelats för de berörda regleringsåren för mjölk, vilket innebär att de korrigeringar som de italienska myndigheterna gjorde år 1999 i verkligheten utgör en retroaktiv kvottilldelning.

- 43 Den italienska regeringen har inledningsvis gjort gällande att hela mekanismen påverkas om avvikelser, felaktigheter och motstridigheter visar sig när referensproduktionen skall fastställas, vilket leder till mer eller mindre betydande ändringar av de tillåtna referenskvantiteterna, som kan fastställas först i efterhand.
- 44 Enligt den italienska regeringen leder en rationell tolkning av gemenskapsförordningarna till slutsatsen att det är förenligt med det antagna systemet att bestämma kvoterna retroaktivt om de ursprungligen fastställda kvoterna korrigeras till följd av ändringar av bestämmelserna om genomförande av dessa förordningar.
- 45 Den italienska regeringen har dessutom gjort gällande att de justeringar som har gjorts till följd av tillämpningen av de nationella bestämmelser som har antagits enbart för att tilläggsavgiften skall kunna utkrävas måste ha retroaktiv verkan, eftersom bestämmelserna syftade till att fastställa vilka kvantiteter som skulle tilldelas varje producent och därmed vilken mjölkkvantitet som faktiskt hade producerats och saluförts. Den italienska regeringens åtgärder för att låta de producenter som var ansvariga för överskottet bära kostnaden för tilläggsavgiften, vilket kommissionen begärde då fördragsbrottsförfarandet inleddes år 1997, måste vidare bygga på retroaktivt fastställande av referenskvantiteterna.
- 46 Den italienska regeringen anser således att artiklarna 1 och 4 i förordning nr 3950/92 samt artiklarna 3 och 4 i förordning nr 536/93 skall tolkas så, att fristerna för tilldelning av kvoter och för att genomföra kompensation och ta ut avgifter är helt vanliga frister och att undantag därmed vid tvister kan göras från dem genom förvaltnings- eller domstolsbeslut.



- 47 Vad beträffar det påstådda åsidosättandet av principen om skydd för berättigade förväntningar har den italienska regeringen gjort gällande att de olika ekonomiska aktörerna känner till eller borde känna till de tillämpliga gemenskapsbestämmelserna och de högsta produktionsnivåer som därigenom fastställs på nationell nivå, och därmed även på individuell nivå, genom förbudet mot att under några omständigheter överskrida produktionen under referensåret. Regeringen har tillagt att tvåpartssamtal med producenterna har förts i största möjliga mån när de individuella kvantiteterna har fastställts i efterhand och att producenterna således har deltagit i det förfarandet.
- 48 Vad särskilt gäller försäljningen och uthyrningen av individuella kvantiteter har den italienska regeringen klargjort att kontrollverksamheten syftar till att säkerställa att de individuella kvantiteter som har tilldelats överensstämmer med den totala kvantitet som Italien har fått och att de totala kvantiteter som har sålts eller hyrts ut är de som överlåtarna hade rätt till. Om överlåtarens kvantitet inte har fastställts korrekt, måste dessa kvantiteter fastställas på nytt.
- 49 Vidare har den italienska regeringen gjort gällande att avtalsparterna inte kan åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar, eftersom det anges i artiklarna 18.12 och 20.13 i dekret nr 569/93 att avtalets giltighet är beroende av utfallet av kontrollerna.
- 50 Den italienska regeringen har slutligen framhållit den vikt som i de på området tillämpliga gemenskapsbestämmelserna tillmätts kontrollerna för att säkerställa att de ekonomiska aktörer som har bidragit till produktionsöverskottet erlägger rätt tilläggsavgift. De olika berörda producenternas respektive tilläggsavgift kan endast fastställas om kvantiteterna har tilldelats korrekt.

- 51 Den grekiska regeringen, som endast har yttrat sig i mål C-303/00, har i huvudsak anslutit sig till den italienska regeringens argument.
- 52 Kommissionen har anfört att förordningarna nr 3950/92 och nr 536/93 varken innebar någon ny tilldelning av individuella referenskvantiteter i förhållande till det föregående systemet eller innehöll några frister för att göra en sådan tilldelning. Den omfördelning av outnyttjade individuella referenskvantiteter som föreskrivs i artiklarna 3.3 och 4.3 i förordning nr 536/93 utgör inte heller någon ny tilldelning av individuella referenskvantiteter till producenterna.
- 53 Efter dessa inledande anmärkningar har kommissionen i princip hänvisat till medlemsstaternas processuella autonomi. Den omständigheten att det varken i förordning nr 3950/92 eller i förordning nr 536/93 föreskrivs uttryckligen att justeringar kan göras efter det att kontroller utförts innebär enligt kommissionen att det ankommer på medlemsstaten att anta de bestämmelser som behövs enligt kriterier som skall fastställas i medlemsstatens egen interna rättsordning.
- 54 Härav följer enligt kommissionen att resultatet av medlemsstaternas kontroller inte bara kan utan även bör leda till åtgärder för justering av referenskvantiteten i fråga och därmed av de avgifter som skall betalas, även om det sker efter utgången av den produktionsperiod som avgifterna hänför sig till, detta för att säkerställa att gemenskapsbestämmelserna genomförs korrekt och effektivt. Den omständigheten att åtgärder för justering av de individuella referenskvantiteterna och därmed för ny beräkning av avgifterna vidtas efter utgången av de aktuella produktionsperioderna kan varken ge medlemsstaten eller berörda ekonomiska aktörer dispens från att, ens på medellång sikt, iaktta bestämmelserna i de relevanta förordningarna.

*Domstolens svar*

- 55 Domstolen noterar inledningsvis att det inte finns någon bestämmelse i förordningarna nr 3950/92 eller nr 536/93 om korrigerings i efterhand av individuella referenskvantiteter som har tilldelats mjölkproducenter och inte heller om därav följande justering av de tilläggsavgifter som dessa producenter skall betala.
- 56 I enlighet med de allmänna principer som ligger till grund för gemenskapen och som styr förhållandet mellan gemenskapen och medlemsstaterna ankommer det enligt artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG) på medlemsstaterna att säkerställa att gemenskapsbestämmelserna genomförs i medlemsstaterna. I den mån gemenskrätten, inbegripet dess allmänna principer, inte innehåller gemensamma föreskrifter i detta avseende, skall de nationella myndigheterna genomföra gemenskapsbestämmelserna med tillämpning av de formella och materiella bestämmelserna i sin nationella rätt (se bland annat dom av den 23 november 1995 i mål C-285/93, Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, REG 1995, s. I-4069, punkt 26, och domen i det ovannämnda målet Karlsson m.fl., punkt 27).
- 57 När de nationella myndigheterna vidtar åtgärder för tillämpning av gemenskapsbestämmelser är de dock skyldiga att följa de allmänna gemenskapsrättsliga principerna, bland annat proportionalitetsprincipen, rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar, när de utövar sin befogenhet att företa en skönsmässig bedömning (se, för ett motsvarande synsätt, bland annat dom av den 20 juni 2002 i mål C-313/99, Mulligan m.fl., REG 2002, s. I-5719, punkterna 35 och 36).
- 58 Härav följer att domstolen för att kunna ge ett användbart svar på den första frågan — och, mer konkret, för att kunna avgöra huruvida de relevanta bestämmelserna i förordningarna nr 3950/92 och nr 536/93 utgör hinder för korrigerings i efterhand av referenskvantiteter som har tilldelats producenter och

för att beloppen för de tilläggsavgifter som dessa producenter skall betala därmed justeras — skall pröva huruvida sådana åtgärder är förenliga med lydelsen i och syftet med dessa bestämmelser, med syftena med och den allmänna systematiken i bestämmelserna om tilläggsavgift för mjölk och med allmänna gemenskapsrättsliga principer.

- 59 Vad beträffar de relevanta bestämmelsernas lydelse konstaterar domstolen att artiklarna 1, 4, 6 och 7 i förordning nr 3950/92 och artiklarna 3 och 4 i förordning nr 536/93 inte innehåller någon bestämmelse som uttryckligen förbjuder de nationella myndigheterna att vidta sådana åtgärder som de som är i fråga i målen vid den nationella domstolen. Samma sak gäller övriga bestämmelser i nämnda förordningar.
- 60 Beträffande syftet med dessa bestämmelser kan det inte anses föreskrivas i artiklarna 1 och 4 i förordning nr 3950/92 att individuella referenskvantiteter skall tilldelas på nytt, och det kan ännu mindre anses föreskrivas någon specifik frist för en sådan tilldelning.
- 61 Förordning nr 3950/92 syftar nämligen till att förlänga det system med tilläggsavgifter för mjölk som infördes genom de tidigare bestämmelserna och bygger på den förutsättningen att mjölkkvoterna redan har fördelats för samtliga medlemsstater (se, för ett motsvarande synsätt, domen i det ovannämnda målet Karlsson m.fl., punkt 32).
- 62 Således anges det i första skälet i nämnda förordning att det system som infördes genom förordning nr 856/84 bör tillämpas under "ytterligare" en period, och i artikel 1 i förordningen anges att tilläggsavgiften för mjölk införs under sju "nya" på varandra följande tolv månadersperioder. Följdriktigt föreskrivs det i artikel 4.1 i förordning nr 3950/92 att de individuella referenskvantiteter som tilldelas för kommande produktionsperioder skall fastställas med utgångspunkt i de referenskvantiteter som producenterna förfogade över den sista dagen för tillämpning av den tidigare tillämpliga lagstiftningen, det vill säga den 31 mars 1993.

- 63 Eftersom gemenskapslagstiftaren inte hade för avsikt att definitivt fastställa dessa referenskvantiteter för hela den period under vilken förlängningen av systemet med tilläggsavgifter för mjölk skulle vara, föreskrivs det dock i artikel 4.2 i förordning nr 3950/92 i huvudsak att nämnda kvantiteter kan justeras för vart och ett av de aktuella regleringsåren för mjölk, under förutsättning att summan av de individuella referenskvantiteterna för försäljningen till mejerierna och direktförsäljningen inte överstiger den totala garantikvantitet som har tilldelats medlemsstaten, med hänsyn tagen till eventuella minskningar som denna har gjort för att fylla på sin nationella reserv.
- 64 Artikel 6 i förordning nr 3950/92, i vilken det föreskrivs att medlemsstaterna för en tolv månadersperiod skall godkänna tillfälliga upplåtelse av mjölkkvoter före ett datum som de har fastställt och senast den 31 december, kan inte heller tolkas så, att den kvantitet som har överförs för ett referensår för mjölk inte kan bli föremål för kontroller och justeringar efter detta datum. Nämnda datum utgör nämligen endast den tidsgräns efter vilken producenterna inte längre har rätt att komma överens om en överlåtelse av mjölkkvoter för det innevarande referensåret för mjölk.
- 65 Vad beträffar artikel 7 i förordning nr 3950/92 erinrar domstolen om att det i denna bestämmelse uttryckligen anges att medlemsstaterna skall bestämma hur referenskvantiteter som finns disponibla i ett mjölkföretag skall överföras tillsammans med företaget till de producenter som tar över det i händelse av försäljning, utarrendering eller arv. Domstolen konstaterar således att nämnda artikel inte kan anses förbjuda de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna att utföra kontroller i efterhand för att säkerställa att den överlåtna referenskvantiteten är riktig.
- 66 Under dessa omständigheter kan artiklarna 1, 4, 6 och 7 i förordning nr 3950/92 inte tolkas så, att de utgör hinder för att de nationella myndigheterna efter det

aktuella regleringsåret för mjölk justerar felaktiga individuella referenskvantiteter, när sådana justeringar syftar just till att åstadkomma att den från tilläggsavgift befriade produktionen i medlemsstaten inte överstiger den totala garantikvantitet som har tilldelats denna stat.

- 67 Samma sak gäller för artiklarna 3 och 4 i förordning nr 536/93. I detta avseende erinrar domstolen om att det framgår av artikel 3.2 och artikel 4.2 att dels uppköparen, dels den producent som säljer sin produktion direkt skall inge en avräkning för de insamlade kvantiteterna respektive för den sålda produktionen under det gångna räkenskapsåret till den behöriga nationella myndigheten före den 15 maj. Av artikel 3.3 och artikel 4.3 framgår vidare att medlemsstaterna får föreskriva att den behöriga myndigheten skall underrätta dels uppköparen, dels producenten om det avgiftsbelopp som de skall betala efter det att de outnyttjade referenskvantiteterna helt eller delvis eventuellt har omfördelats. Slutligen skall dels uppköparen, dels producenten enligt artikel 3.4 och artikel 4.4 betala det belopp de är skyldiga före den 1 september.
- 68 Fristerna i dessa artiklar är visserligen tvingande (se, för ett motsvarande synsätt, domen i det ovannämnda målet *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen*, punkterna 38–40), men de utgör inte hinder för att de behöriga myndigheterna i en medlemsstat utför kontroller och justeringar i efterhand för att säkerställa att produktionen i medlemsstaten inte överstiger den totala garantikvantitet som har tilldelats den.
- 69 Såväl fristerna i artiklarna 3 och 4 i förordning nr 536/93 som sådana kontroller och justeringar i efterhand som AIMA har utfört i målen vid den nationella domstolen syftar tvärtom till att säkerställa att systemet med tilläggsavgifter för mjölk fungerar effektivt och att de relevanta bestämmelserna tillämpas korrekt.

- 70 I detta avseende erinrar domstolen även om att medlemsstaterna enligt åttonde skälet i förordning nr 536/93 ”måste ... ha lämpliga metoder för att genomföra kontroller i efterhand för att kontrollera om och i vilken utsträckning avgiften har uppburits i enlighet med tillämpliga bestämmelser”. I artikel 7 i nämnda förordning föreskrivs det att sådana kontroller skall utföras för att säkerställa att uppköparnas och producenternas redovisningar av uppsamling och direktförsäljning är riktiga. Det är uppenbart dels att sådana kontroller kan äga rum först efter utgången av det aktuella regleringsåret för mjölk, dels att de kan leda till att de tilldelade referenskvantiteterna justeras och att de avgifter som skall betalas följaktligen räknas om.
- 71 Denna tolkning av artiklarna 1, 4, 6 och 7 i förordning nr 3950/92 och artiklarna 3 och 4 i förordning nr 536/93 stöds även av syftet med bestämmelserna om tilläggsavgift för mjölk. Som generaladvokaten framhåller i punkt 66 i sitt förslag till avgörande skulle syftena med dessa bestämmelser äventyras om mjölkproduktionen i en medlemsstat, till följd av att de individuella referenskvantiteterna inte fastställts korrekt, översteg den totala garantikvantitet som tilldelats staten, utan att detta överskridande medförde att tilläggsavgiften betalades. I ett sådant fall skulle nämligen den solidaritet som systemet med tilläggsavgifter för mjölk bygger på kullkastas i den meningen att producenterna skulle komma i åtnjutande av de fördelar som ett fastställt riktpreis på mjölk innebär utan att ta på sig de förpliktelser som gör att ett sådant riktpreis kan upprätthållas. De producenter vars överskottsproduktion på så sätt otillbörligen befriades från tilläggsavgiften skulle få en oberättigad konkurrensfördel jämfört med producenterna i de medlemsstater som tillämpar gemenskapsbestämmelserna korrekt.
- 72 Vad slutligen beträffar frågan huruvida sådana kontroll- och justeringsåtgärder som AIMA har vidtagit i målen vid den nationella domstolen är förenliga med de allmänna principerna om proportionalitet och skydd för berättigade förväntningar kan de argument som sökandena i målen vid den nationella domstolen har framfört inte godtas.

- 73 Beträffande proportionalitetsprincipen noterar domstolen inledningsvis att tilläggsavgiftssystemet syftar till att genom begränsning av mjölkproduktionen återupprätta balansen mellan tillgång och efterfrågan på mjölkmarknaden, vilken präglas av strukturella överskott. Denna åtgärd är således ett led i målsättningen att trygga en rationell utveckling av mjölkproduktionen och tillförsäkra den berörda jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard genom att bidra till att stabilisera inkomsterna för denna befolkning (dom av den 17 maj 1988 i mål 84/87, Erpelding, REG 1988, s. 2647, punkt 26).
- 74 Härav följer att tilläggsavgiften, i motsats till vad sökandena i målen vid den nationella domstolen har gjort gällande, inte kan betraktas som en sanktionsåtgärd som kan likställas med de straffavgifter som föreskrivs i artiklarna 3 och 4 i förordning nr 536/93. Tilläggsavgiften för mjölk utgör nämligen en inskränkning som följer av marknadspolitiska eller strukturpolitiska bestämmelser (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 10 januari 1992 i mål C-177/90, Kühn, REG 1992, s. I-35, punkt 13).
- 75 Vidare framgår det klart av artikel 10 i förordning nr 3950/92 att tilläggsavgiften skall betraktas som en intervention i syfte att stabilisera jordbruksmarknaderna och skall användas till att finansiera utgifter inom mjölksektorn. Härav följer att tilläggsavgiften, förutom i det uppenbara syftet att tvinga mjölkproducenterna att hålla sig till de referenskvantiteter som de har tilldelats, även har införts i det ekonomiska syftet att skaffa gemenskapen de medel som krävs för att avsätta producenternas produktion utöver kvoterna.
- 76 I detta avseende framhåller domstolen att nämnda produktionsöverskott, som kommissionen anförde vid förhandlingen, består länge efter utgången av det ifrågavarande regleringsåret för mjölk, bland annat i form av lager av mjölkprodukter.



- 77 Domstolen konstaterar således att problematiken med retroaktiv tillämpning av sanktionsåtgärder inte är relevant med avseende på sådana åtgärder som AIMA har vidtagit i målen vid den nationella domstolen.
- 78 Det är dessutom ostridigt att sådana åtgärder som de som är i fråga i målen vid den nationella domstolen är ägnade att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås.
- 79 Vad beträffar frågan huruvida sådana åtgärder går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas beaktar domstolen att det framgår av beslutet om hänskjutande att de individuella referenskvantiteter som de italienska myndigheterna ursprungligen hade tilldelat innehöll ett stort antal felaktigheter, bland annat på grund av att den faktiska produktion på grundval av vilken dessa kvantiteter tilldelades hade intygats av producenterna själva. Bland de felaktigheter som således avslöjades konstaterade den regeringsledda undersökningskommissionen bland annat att mer än 2 000 jordbruksföretag som hade deklarerat att de hade producerat mjölk inte hade några kor.
- 80 Under dessa omständigheter kan sådana åtgärder som AIMA har vidtagit i målen vid den nationella domstolen inte betraktas som oproportionerliga i förhållande till det mål som eftersträvas.
- 81 Vad slutligen beträffar principen om skydd för berättigade förväntningar anser sökandena i målen vid den nationella domstolen att de italienska myndigheterna inte beaktade deras berättigade förväntningar när de antog de åtgärder som är i fråga dels eftersom justeringarna av de individuella referenskvantiteterna och den nya beräkningen av de tilläggsavgifter som skulle betalas gjordes två respektive tre år efter regleringsåren i fråga, dels eftersom sökandena i målen vid den nationella domstolen först år 1999 kunde få kännedom om vilka referenskvantiteter de hade tilldelats.

- 82 Angående det första argumentet konstaterar domstolen att en producers individuella referenskvantitet faktiskt motsvarar den mjölkkvantitet som han har salufört under referensåret och att producenten, som i princip känner till hur mycket han har producerat, därmed inte med fog kan förvänta sig att få behålla en felaktig referenskvantitet.
- 83 Angående det andra argumentet noterar domstolen att det framgår av handlingarna i målet att de första lagarna som syftade till att genomföra systemet med tilläggsavgift för mjölk inte antogs i Italien förrän år 1992. Dessutom avkrävdes de italienska mjölkproducenterna inte någon tilläggsavgift förrän från och med regleringsåret för mjölk 1995/1996. Det kan inte finnas några berättigade förväntningar på att en situation som uppenbart strider mot gemenskapsrätten, det vill säga underlåtenheten att tillämpa systemet med tilläggsavgift för mjölk, skall bestå. Medlemsstaternas mjölkproducenter kunde nämligen, oavsett de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, inte med fog förvänta sig att kunna fortsätta att producera obegränsat med mjölk elva år efter det att nämnda system hade införts.
- 84 Domstolen tillägger för övrigt att de fall som den nationella domstolen har angett som upphovet till de kontroller och justeringar som de italienska myndigheterna genomfört inte påverkar tolkningen av de aktuella bestämmelserna i förordningarna nr 3950/92 och nr 536/93. Det är nämligen av föga betydelse om felaktigheterna i fastställandet av referenskvantiteterna avslöjades efter det att de nationella åtgärder som vidtagits för att genomföra tilläggsavgiftssystemet varit föremål för bestridande vid administrativ myndighet eller domstol, i samband med kontroll av att överlåtelsen av en mjölkkvot skett på ett korrekt sätt eller till och med efter det att den nationella lagstiftningen ändrats i syfte att göra den förenlig med gemenskapsrätten. Inget av dessa fall kan med andra ord påverka de italienska myndigheternas skyldighet att justera felaktiga individuella referenskvantiteter för att säkerställa att gemenskapssystemet med tilläggsavgifter för mjölk genomförs korrekt.

- 85 Av det anförda följer således att den första frågan skall besvaras på så sätt att artiklarna 1, 4, 6 och 7 i förordning nr 3950/92 och artiklarna 3 och 4 i förordning nr 536/93 skall tolkas så, att de inte utgör hinder för att en medlemsstat, efter utgången av tidsfristen för betalning av tilläggsavgifterna för det berörda regleringsåret för mjölk, till följd av kontroller justerar de individuella referenskvantiteter som har tilldelats varje producent och till följd därav, efter omfördelning av de outnyttjade referenskvantiteterna, gör en ny beräkning av de tilläggsavgifter som skall betalas.

### Den andra frågan

- 86 Mot bakgrund av svaret på den första frågan finns det inte skäl att besvara den andra frågan.

### Rättegångskostnader

- 87 De kostnader som har förorsakats den italienska och den grekiska regeringen samt rådet och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 6 april, den 6 juli och den 28 juni 2000 har ställts av Tribunale amministrativo regionale del Lazio — följande dom:

Artiklarna 1, 4, 6 och 7 i rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter och artiklarna 3 och 4 i kommissionens förordning (EEG) nr 536/93 av den 9 mars 1993 om tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgiften för mjölk och mjölkprodukter skall tolkas så, att de inte utgör hinder för att en medlemsstat, efter utgången av tidsfristen för betalning av tilläggsavgifterna för det berörda regleringsåret för mjölk, till följd av kontroller justerar de individuella referenskvantiteter som har tilldelats varje producent och till följd därav, efter omfördelning av de outnyttjade referenskvantiteterna, gör en ny beräkning av de tilläggsavgifter som skall betalas.

Skouris

Gulmann

Puissochet

Macken

Colneric

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 mars 2004.

R. Grass

V. Skouris

Justitiesekreterare

Ordförande