

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 25 mars 2004 *

I de förenade målen C-480/00–C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 och C-497/00–C-499/00,

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

Azienda Agricola Ettore Ribaldi

och

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

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica,

ytterligare deltagare i rättegången:

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

* Rättegångsspråk: italienska.

mellan

Domenico Buttiglione e.a.

och

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

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

mellan

Azienda Agricola Ettore Raffa e.a.

och

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

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

mellan

Carlo Balestreri

och

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

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica,

ytterligare deltagare i rättegången:

Parmalat SpA (C-484/00),

mellan

Azienda Agricola «Corte delle Piacentine» e.a.

och

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

mellan

Cesare e Michele Filippi ss

och

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

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

mellan

Cooperativa Produttori Latte Associati della Lessinia arl

och

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

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

mellan

Azienda Agricola Simone e Stefano Gonal di Gonzato

och

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

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

mellan

Azienda Agricola Gianluigi Cerati e Maria Ceriali ss

och

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

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

och mellan

Nicolò Musini, agissant pour l’Azienda Agricola Tenuta di Fassia,

och

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

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica,

ytterligare deltagare i rättegången:

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

ytterligare deltagare i rättegången:

angående tolkningen och giltigheten av artiklarna 1, 2 och 4 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 Ettore Ribaldi, genom E. Ermondi, avvocatessa,

- Domenico Buttiglione m.fl., genom G.R. Notarnicola och de Stasio, avvocati,

- Azienda Agricola Ettore Raffa m.fl., genom C. Verticale, M. Condinanzi och B. Nascimbene, avvocati,

- Carlo Balestreri, genom C. Verticale, M. Condinanzi och B. Nascimbene, avvocati,

- Azienda Agricola "Corte delle Piacentine" m.fl., genom R. Corradi, avvocato,

- Cesare e Michele Filippi ss, genom M. Aldegheri, avvocatessa,

- Cooperativa Produttori Latte della Lessinia arl, genom M. Aldegheri, avvocatessa,

- Azienda Agricola Simone e Stefano Gonal di Gonzato, genom F. Gabrieli och F. Volpe, avvocati,

- Azienda Agricola Gianluigi Cerati e Maria Ceriali ss, genom G. Pizzoccaro och S. Bernocchi, avvocati,

- Nicolò Musini, för Azienda Agricola Tenuta di Fassia, genom M. Nicolini, B. Nascimbene och M. Condinanzi, avvocati,

- Italiens regering, genom I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av O. Fiumara och G. Aiello, avvocati dello Stato,

- 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: Azienda Agricola Ettore Ribaldi, företrädd av E. Ermondi, Domenico Buttiglione m.fl. företrädda av G.R. Notarnicola och M. de Stasio, Azienda Agricola Ettore Raffa m.fl., Carlo Balestreri och Nicolò Musini, för Azienda Agricola Tenuta di Fassia, företrädda av M. Condinanzi och B. Nascimbene, Azienda Agricola "Corte delle Piacentine" m.fl., företrädda av R. Corradi och M. Tomaselli, avvocato, Cesare e Michele Filippi ss och Cooperativa Produttori Latte della Lessinia arl, företrädda av M. Aldegheri, Azienda Agricola Simone e Stefano Gonal di Gonzato, företrädd av F. Volpe, F. Gabrieli och F. Piazza, avvocato, Azienda Agricola Gianluigi Cerati e Maria Ceriali ss, företrädd av S. Bernocchi, Italiens regering, företrädd av O. Fiumara, Greklands regering, företrädd av G. Kanellopoulos, i egenskap av ombud, rådet, företrädd 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 juli 2000 som inkom till domstolens kansli den 29 december samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt sju frågor om tolkningen och giltigheten av artiklarna 1, 2 och 4 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 några av målen, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (ministeriet för finanser, budget och ekonomisk planering) eller Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (ministeriet för jordbruks- och skogspolitik) 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 mjölkekivalent 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 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 producents referenskvantiteter, eller på nationell nivå, på grundval av överskottet i proportion till varje enskild producents referenskvantitet.

...

4. Om det uppburna beloppet är större än den avgift som skall betalas, får medlemsstaten använda överskottet till att finansiera de åtgärder som avses i artikel 8 första strecksatsen eller omfördela det till producenter som tillhör de prioriterade kategorier som definierats av medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, som skall fastställas närmare, eller till producenter som är utsatta för särskilda omständigheter som uppstått till följd av en nationell bestämmelse som inte har något samband med detta system.”

- 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 Slutligen anges följande i artikel 10 i nämnda förordning:

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

9 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.”

10 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 mjölkekvalenter 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.”

11 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 ... 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 ...”

12 I artikel 5 i förordning nr 536/93 föreskrivs följande:

”1. I förekommande fall skall medlemsstater fastställa de prioriterade produktkategorier som avses i artikel 2.4 i förordning ... nr 3950/92 på grundval av en eller flera av följande objektiva kriterier, i prioritetsordning:

...

b) Jordbruksföretagets geografiska läge, och i första hand bergsområden definierade enligt artikel 3.3 i rådets direktiv 75/268/EEG ...

...”

13 I artikel 7 i samma förordning anges följande:

”1. Medlemsstater skall vidta alla de kontrollåtgärder som krävs för att säkerställa betalning av avgiften för eventuella kvantiteter mjölk och mjölkek-vivalenter 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 mjölkek-vivalenter 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 mjölkek-vivalenterna 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

- 14 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.
- 15 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.
- 16 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 producentförenings-

nivå, 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.

- 17 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.
- 18 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).
- 19 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
- I - 2966

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 60-dagarsfristen 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 genomföra den nationella kompensationen och uppbära betalningen av tilläggsavgiften.

20 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 fastställts, dels att AIMA skall beräkna vilken tilläggsavgift varje producent skall betala. Enligt samma bestämmelse skall AIMA inom sextio dagar från dagen för ikraftträdande av nämnda lagdekret underrätta producenterna, uppköparna, regionerna och de självstyrande områdena om resultatet av beräkningarna.

21 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.

Tvisterna vid den nationella domstolen och frågorna om tolkningen och giltigheten

- 22 Sökandena i målen vid den nationella domstolen har vid nämnda domstol bestridit lagenligheten av AIMA:s beslut att omfördela de outnyttjade referenskvantiteterna för regleringsåren för mjölk 1995/1996 och 1996/1997 med tillämpning av artikel 1 i lagdekret nr 43/99, som i ändrad lydelse blev lag nr 118/99. Till stöd för sin talan har sökandena bland annat anfört att nämnda beslut är rättsstridiga eftersom de antagits på grundval av ett retroaktivt fastställande av de individuella referenskvantiteterna.
- 23 Den nationella domstolen har uppgivit att det inom ramen för tvisterna 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 tvisterna vid den nationella domstolen kan avgöras, eftersom bedömningen av de huvudsakliga grunder som har anförts beror på utgången av denna prövning.
- 24 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.

- 25 Mot denna rättsliga och faktiska bakgrund beslutade Tribunale amministrativo regionale del Lazio att vilandeförklara målen och begära ett förhandsavgörande av EG-domstolen av följande frågor:

Första frågan (målen C-480/00–C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 och C-497/00–C-499/00)

”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?”

Andra frågan (målen C-480/00–C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 och C-497/00–C-499/00)

”Om denna [första] fråga besvaras nekande:

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?”

Tredje frågan (målen C-480/00, C-482/00, C-489/00–C-491/00 och C-497/00–C-499/00)

”Skall förordningarna ... nr 3950/92 och nr 536/93 tolkas så, att det system som införts genom dessa kan tillämpas utan att producenterna officiellt underrättas om vilka individuella referenskvantiteter de har tilldelats eller utan att medlemsstaten i fråga gör en officiell omfördelning mellan producenterna av den totala kvantitet som garanteras den?”

Fjärde frågan (målen C-480/00, C-482/00, C-489/00–C-491/00 och C-497/00–C-499/00)

”Kan artiklarna 3 och 4 i ... förordning ... nr 3950/92 tolkas så, att medlemsstaten inte är tvungen att officiellt underrätta producenterna om vilka individuella referenskvantiteter de har tilldelats eller att den kan tilldela producenterna referenskvantiteter utan att underrätta dem personligen om dessa kvantiteter?”

Femte frågan (mål C-484/00)

”Kan förordningarna ... nr 3950/92 och nr 536/93 tolkas så, att den individuella referenskvantiteten inte nödvändigtvis måste delges varje enskild producent personligen utan kan meddelas i annan form, som till exempel offentliggörande av kungörelser?”

Sjätte frågan (målen C-480/00, C-490/00 och C-491/00)

”Kan artikel 2.1 i förordning ... nr 3950/92 och artikel 3.3 i förordning ... nr 536/93 tolkas så, att medlemsstaterna har möjlighet att ange kategorier av privilegierade producenter som skall erhålla kompensation med förtur gentemot övriga?”

Sjunde frågan (mål C-481/00)

”Skall förordningarna nr 3950/92 ... och nr 536/93 ... tolkas så, att det är tillåtet för medlemsstaterna att ange kategorier av privilegierade producenter som skall åtnjuta kompensation med förtur gentemot övriga, varvid i synnerhet bergs-områden har företräde framför de så kallade mindre gynnade områdena?”

Den första frågan

- 26 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 1 och 4 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

- 27 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.
- 28 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).
- 29 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.
- 30 Slutligen har sökandena i målen vid den nationella domstolen 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.

- 31 Beträffande proportionalitetsprincipen har sökandena i målen vid den nationella domstolen hävdats 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.
- 32 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.
- 33 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.
- 34 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.

35 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.

36 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.

37 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.

38 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.

- 39 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.
- 40 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 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, iakttä bestämmelserna i de relevanta förordningarna.

Domstolens svar

- 41 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.
- 42 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 gemenskapsrätten, 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).

43 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).

44 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 korrigeringar 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.

45 Vad beträffar de relevanta bestämmelsernas lydelse konstaterar domstolen att artiklarna 1 och 4 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.

- 46 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.
- 47 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).
- 48 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.
- 49 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.

- 50 Under dessa omständigheter kan artiklarna 1 och 4 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.
- 51 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.
- 52 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.
- 53 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.

- 54 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.
- 55 Denna tolkning av artiklarna 1 och 4 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.
- 56 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.

- 57 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).
- 58 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).
- 59 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.
- 60 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.
- 61 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.

- 62 Det är dessutom ostridigt att sådana åtgärder som de som är ifråga i målen vid den nationella domstolen är ägnade att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås.
- 63 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 besluten 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.
- 64 Under dessa omständigheter kan sådana åtgärder som AIMA har vidtagit i målen vid den nationella domstolen inte betraktas som oproportionerliga i förhållande till de mål som eftersträvas.
- 65 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.
- 66 Angående det första argumentet konstaterar domstolen att en producents 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.

- 67 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.
- 68 Av det anförda följer att den första frågan skall besvaras på så sätt att artiklarna 1 och 4 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

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

Den tredje, den fjärde och den femte frågan

- 70 Den nationella domstolen har ställt den tredje, den fjärde och den femte frågan, som skall prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida förordningarna nr 3950/92 och nr 536/93 skall tolkas så, att de innebär ett krav på att producenterna skall underrättas om de individuella referenskvantiteterna och, om så är fallet, om varje producent skall underrättas personligen eller om underrättelsen kan göras i annan form, såsom offentliggörande av kungörelser.

Upptagande till sakprövning

- 71 Kommissionen har ifrågasatt att dessa frågor kan tas upp till sakprövning, eftersom den nationella domstolen varken har förklarat hur de hänger samman med den faktiska och rättsliga bakgrunden till målen vid den nationella domstolen eller av vilken anledning svaret på dessa frågor är relevant för avgörandet av de mål som den skall pröva.
- 72 I detta avseende erinrar domstolen om att det uteslutande ankommer på den nationella domstol vid vilken tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EG-domstolen. EG-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av gemenskapsrätten. EG-domstolen kan vägra att avgöra en fråga som en nationell domstol har ställt endast då det är uppenbart att den begärda tolkningen eller bedömningen av giltigheten av en gemenskapsbestämmelse inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen, när frågan är hypotetisk eller när domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett

användbart svar på de frågor som ställts till den (se bland annat dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, *Bosman*, REG 1995, s. I-4921, punkterna 59–61, av den 13 juli 2000 i mål C-36/99, *Idéal tourisme*, REG 2000, s. I-6049, punkt 20, och av den 9 september 2003 i mål C-137/00, *Milk Marque* och *National Farmers' Union*, REG 2003, s. I-7975, punkt 37).

- 73 Vad särskilt beträffar kravet på en tillräcklig beskrivning av den faktiska och rättsliga bakgrunden till tvisten vid den nationella domstolen i begäran om förhandsavgörande erinrar domstolen om att detta krav syftar dels till att göra det möjligt för EG-domstolen att komma fram till en tolkning av gemenskapsrätten som är användbar för den nationella domstolen (se bland annat dom av den 26 januari 1993 i de förenade målen C-320/90–C-322/90, *Telemarsicabruzzo m.fl.*, REG 1993, s. I-393, punkt 6; svensk specialutgåva, volym 14, s. 1), dels till att ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda parter möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 20 i EG-stadgan för domstolen (se bland annat dom av den 21 september 1999 i mål C-67/96, *Albany*, REG 1999, s. I-5751, punkt 40).

- 74 I förevarande fall är den nationella domstolens redogörelse för de faktiska omständigheterna visserligen mycket kortfattad. Det framgår dock av besluten om hänskjutande att det i den italienska lagstiftning som antogs år 1992 föreskrevs att lokala kungörelser skulle innehålla förteckningar över producenter och mjölkkvoter. Där uppgavs även att dessa kvoter delas upp i två delar och tilldelas i förhållande till produktionen under regleringsåren för mjölk 1988/1989 eller 1991/1992. De individuella referenskvantiteter som för första gången efter år 1992 tilldelades producenterna i Italien offentliggjordes således i kungörelser. Vidare bekräftades det vid förhandlingen att tvisterna vid den nationella domstolen även rörde frågan huruvida en sådan underrättelse överensstämde med kraven i den tillämpliga gemenskapsrätten, då sökandena hävdade att dessa kungörelser inte var tillgängliga och att de inte hade kunnat få kännedom om vilka mjölkkvoter de hade tilldelats. Dessutom har såväl den italienska regeringen som kommissionen kunnat avge skriftliga och muntliga yttranden i det avseendet.

75 Den tredje, den fjärde och den femte frågan kan således tas upp till prövning i sak.

Prövning i sak

Yttranden som har inkommit till domstolen

76 Sökandena i målen vid den nationella domstolen, den italienska regeringen och kommissionen är överens om att producenterna skall underrättas om de individuella referenskvantiteterna.

77 Beträffande formerna för denna underrättelse har sökandena i målen vid den nationella domstolen hävdade att mjölkkvoterna skall delges de berörda producenterna personligen. De anser att avsaknad av personlig delgivning utgör en kränkning av rättssäkerhetsprincipen och den grundläggande äganderätten.

78 Den italienska regeringen har gjort gällande att förordningarna nr 3950/92 och nr 536/93 inte innehåller något särskilt krav i det avseendet och att den spridning som i förevarande fall skett genom kungörelser är förenlig med gemenskapsrätten. Den förklarade vid förhandlingen att kungörelserna hade sänts till de behöriga regionala myndigheterna, där varje producent kunde ta del av dem, och att de även hade offentliggjorts i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*.

79 Kommissionen har hävdade att underrättelsen om de individuella referenskvantiteterna, i avsaknad av särskilda gemenskapsbestämmelser, skall göras enligt bestämmelser i nationell rätt, varvid dessa skall tillämpas så, att syftena med

systemet med tilläggsavgifter för mjölk uppnås. Detta innebär att underrättelsen skall ha en sådan form att producenten verkligen får kännedom om vilken mjölkkvot han har tilldelats. Kommissionen har erinrat om att den godtog den form för underrättelse som de italienska myndigheterna valde för den ursprungliga tilldelningen av individuella referenskvantiteter, som gjordes i enlighet med den lagstiftning som antogs år 1992, det vill säga delgivning per rekommenderat brev med mottagningsbevis.

Domstolens svar

- 80 Domstolen konstaterar inledningsvis att det visserligen inte föreskrivs uttryckligen i förordningarna nr 3950/92 och nr 536/93 att producenterna måste underrättas om de individuella referenskvantiteterna, men att en sådan underrättelse, såväl vid den ursprungliga tilldelningen av en referenskvantitet som vid varje senare ändring av nämnda kvantitet, ändå måste anses vara obligatorisk med hänsyn dels till huvudsyftet med och systematiken i systemet med tilläggsavgifter för mjölk, dels till rättssäkerhetsprincipen.
- 81 Det är nämligen ostridigt att detta system syftar till att mjölkproduktionen i gemenskapen inte skall överstiga en total garantikvantitet som är fastställd på gemenskapsnivå och som medlemsstaterna fördelar mellan producenterna. Förverkligandet av detta syfte förutsätter att producenterna informeras om vilken andel av den totala garantikvantiteten som de har tilldelats och som de är skyldiga att inte överskrida.
- 82 Med hänsyn till att den producent vars produktion överstiger hans individuella referenskvantitet enligt detta system är skyldig att betala en tilläggsavgift på 115 procent av riktpriiset på mjölk skulle det dessutom uppenbart strida mot rättssäkerhetsprincipen att inte underrätta den berörda producenten om denna referenskvantitet.

- 83 Vad beträffar formerna för denna underrättelse är det ostridigt att det enligt samma princip krävs att nationella åtgärder som vidtas för tillämpning av en gemenskapsbestämmelse offentliggörs på lämpligt sätt (domen i det ovannämnda målet Mulligan m.fl., punkt 51). Eftersom underrättelsen om de individuella referenskvantiteterna till de berörda producenterna är en åtgärd som vidtas vid de behöriga nationella myndigheternas tillämpning av gemenskapsbestämmelserna om tilläggsavgift för mjölk, skall den göras med iakttagande av kravet på offentliggörande på lämpligt sätt.
- 84 Enligt domstolens rättspraxis medför emellertid inte rättssäkerhetsprincipen något krav på särskild form för offentliggörande, såsom offentliggörande av de nämnda åtgärderna i den berörda medlemsstatens officiella tidning, underrättelse genom offentliggörande i kungörelser eller delgivning av varje producent personligen (se, för ett motsvarande synsätt, domen i det ovannämnda målet Mulligan m.fl., punkt 51).
- 85 Skälet till att det enligt rättssäkerhetsprincipen, såsom allmän gemenskapsrättslig princip, krävs att de åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att genomföra en skyldighet enligt gemenskapsrätten skall offentliggöras på lämpligt sätt är nämligen att det är uppenbart nödvändigt att säkerställa att de rättssubjekt som berörs av sådana åtgärder har möjlighet att få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter inom det särskilda område som regleras av gemenskapsrätten (domen i det ovannämnda målet Mulligan m.fl., punkt 52).
- 86 Härav följer att ett lämpligt offentliggörande skall vara sådant att berörda fysiska eller juridiska personer informeras om sin individuella referenskvantitet. Det är följaktligen inte uteslutet att en underrättelse om de individuella referenskvantiteterna genom ett sådant offentliggörande i kungörelser som det som är i fråga i målen vid den nationella domstolen uppfyller detta villkor, om det även beaktas att nämnda kungörelser, såsom den italienska regeringen har uppgivit, offentliggjordes i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*. Det ankommer emellertid på den nationella domstolen att på grundval av det ovan anförda och av de faktiska uppgifter som den förfogar över avgöra om så är fallet i målen vid nämnda domstol.

- 87 Av det anförda följer att den tredje, den fjärde och den femte frågan skall besvaras på så sätt att förordningarna nr 3950/92 och nr 536/93 skall tolkas så, att de behöriga nationella myndigheterna måste underrätta de berörda producenterna om den ursprungliga tilldelningen av individuella referenskvantiteter och om varje senare ändring av nämnda kvantiteter.

Enligt rättssäkerhetsprincipen krävs det att berörda fysiska eller juridiska personer genom denna underrättelse får all information om den ursprungliga tilldelningen av deras individuella referenskvantitet eller om en senare ändring av denna. Det ankommer på den nationella domstolen att på grundval av de faktiska uppgifter som den förfogar över avgöra om så är fallet i målen vid nämnda domstol.

Den sjätte och den sjunde frågan

- 88 Den nationella domstolen har ställt den sjätte och den sjunde frågan för att få klarhet i huruvida förordningarna nr 3950/92 och nr 536/93 eller vissa bestämmelser i dessa skall tolkas så, att medlemsstaterna har möjlighet att avgöra vilka kategorier av producenter som skall prioriteras vid omfördelningen av outnyttjade individuella referenskvantiteter och, i synnerhet, huruvida bergs-områden har företräde framför de så kallade mindre gynnade områdena.
- 89 Kommissionen har även ifrågasatt att dessa frågor kan tas upp till sakprövning, eftersom den nationella domstolen varken har förklarat hur de hänger samman med den faktiska och rättsliga bakgrunden till målen vid den nationella domstolen eller av vilken anledning svaret på dessa frågor är relevant för avgörandet av de mål som den skall pröva.

- 90 I detta avseende erinrar domstolen om att den i enlighet med den ovan i punkterna 72 och 73 angivna rättspraxisen kan vägra att avgöra en fråga som en nationell domstol har ställt bland annat när den inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den. Kravet på en tillräcklig beskrivning av den faktiska och rättsliga bakgrunden till tvisten vid den nationella domstolen i begäran om förhandsavgörande syftar nämligen dels till att göra det möjligt för EG-domstolen att komma fram till en tolkning av gemenskapsrätten som är användbar för den nationella domstolen, dels till att ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda parter möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 20 i EG-stadgan för domstolen.
- 91 I förevarande fall har den nationella domstolen inte lämnat någon uppgift som gör det möjligt att förstå i vilket rättsligt och faktiskt sammanhang den sjätte och den sjunde frågan ingår. I de fyra beslut där dessa frågor ställs har den nationella domstolen, efter att ha upprepat exakt samma skäl som anges i besluten om hänskjutande i de övriga målen, endast tillagt att den, bland alla de frågor som sökandena i målen vid den nationella domstolen hade föreslagit att den skulle ställa till EG-domstolen, ansåg det lämpligt att välja dessa två frågor.
- 92 Domstolen konstaterar således att den nationella domstolen inte har tillhandahållit sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på dessa frågor.
- 93 Den sjätte och den sjunde frågan kan således inte tas upp till prövning i sak.

Rättegångskostnader

- 94 De kostnader som har förorsakats av 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 juli 2000 har ställts av Tribunale amministrativo regionale del Lazio — följande dom:

- 1) Artiklarna 1 och 4 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.

- 2) Förordningarna nr 3950/92 och nr 536/93 skall tolkas så, att de behöriga nationella myndigheterna måste underrätta de berörda producenterna om den ursprungliga tilldelningen av individuella referenskvantiteter och om varje senare ändring av nämnda kvantiteter.

Enligt rättssäkerhetsprincipen krävs det att berörda fysiska eller juridiska personer genom denna underrättelse får all information om den ursprungliga tilldelningen av deras individuella referenskvantitet eller om en senare ändring av denna. Det ankommer på den nationella domstolen att på grundval av de faktiska uppgifter som den föfogar över avgöra om så är fallet i målen vid nämnda domstol.

Skouris

Gulmann

Puissochet

Macken

Colneric

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 mars 2004.

R. Grass

V. Skouris

Justitisekreterare

Ordförande