

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

12 februari 2004 *

I mål C-236/02,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederländerna), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

J. Slob

och

Productschap Zuivel,

angående tolkningen av artikel 7.1 f 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),

* Rättegångsspråk: nederländska.

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen),

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

generaladvokat: F. G. Jacobs,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Nederländernas regering, genom H.G. Sevenster, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom T. van Rijn, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 26 juni 2003 av: J. Slob, företräd av G. van der Wal och G. van der Hardt Aberson, advocaten,

Nederländernas regering, företrädd av N.A.J. Bel, i egenskap av ombud, samt av Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av T. van Rijn,

och efter att den 18 september 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

meddelar

Dom

- 1 College van Beroep voor het bedrijfsleven har, genom beslut av den 12 juni 2002 som inkom till domstolens kansli den 27 juni samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt en fråga om tolkningen av artikel 7.1 f 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 Frågan har uppkommit i en tvist mellan J. Slob, mjölkproducent, och Productschap Zuivel (nedan kallat Productschap), angående den lagerbokföring som den mjölkproducent var skyldig att hålla som under avgiftsperioden 1996/1997 hade en individuell referenskvantitet för direktförsäljning till konsumtionsledet.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

- 3 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) har med sju på varandra följande perioder på tolv månader från och med den 1 april 1993 förlängt den ordning med tilläggsavgift på mjölk som inrättats genom rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 10, svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95).
- 4 Av sjätte skälet i förordning nr 3950/92 framgår att om en medlemsstat överskrider de totala garantikvantiteterna "blir konsekvensen för medlemsstaten att avgiften måste betalas av de producenter som bidragit till överskridandet".
- 5 I artikel 2.1 i förordning nr 3950/92 stadgas följande:

"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.

..."

- 6 Enligt artikel 9 c och h i sagda förordning används följande beteckningar med de betydelser som där anges:

”c) producent: en fysisk eller juridisk person eller en grupp av fysiska eller juridiska personer som driver ett jordbruksföretag inom gemenskapens geografiska territorium och

— som säljer mjölk eller andra mjölkprodukter direkt till konsumenten

och/eller

— levererar till uppköparen.

...

h) mjölk eller mjölkekvivalent som säljs direkt för konsumtion: mjölk eller mjölkprodukter, omräknade till mjölkekvivalenter, som säljs eller överläts gratis utan att passera via ett företag som behandlar eller bearbetar mjölk eller andra mjölkprodukter.”

- 7 Enligt andra skälet i förordning nr 536/93 rör bestämmelserna i förordningen bland annat ”bestämmelserna om de kontroller som skall genomföras för att säkerställa att avgiften uppbärs på korrekt sätt”.

8 Artikel 1 i förordning nr 536/93 har följande lydelse:

”Vid beräkning av den tilläggsavgift som infördes genom förordning (EEG) nr 3950/92 skall följande gälla:

- 1) Med uttrycket kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalenter som saluförts i en medlemsstat avses, enligt artikel 2.1 i nämnda förordning, samtliga kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalenter som lämnar ett jordbruksföretag inom den aktuella medlemsstatens territorium.

...

- 2) Formeln för ekvivalenter skall vara följande:

...

— 1 kg smör = 22,5 kg mjölk

...”

9 I artikel 4.1 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”När det gäller direktförsäljning skall producenten i slutet av var och en av de perioder som avses i artikel 1 i förordning (EEG) 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.

...”

10 I artikel 7.1 och 7.3 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 mjölkekvalenter som saluförts och utöver de kvantiteter som avses i artikel 3 i förordning (EEG) nr 3950/92. För detta ändamål gäller följande bestämmelser:

...

- f) Producenter med referenskvantiteter för direktförsäljning skall under minst tre år hålla följande handlingar tillgängliga för den behöriga myndigheten i medlemsstaten: dels lagerbokföring per tolv månadersperiod med uppgift om de kvantiteter mjölk och mjölkprodukter, specificerade per månad och efter produkt, som sålts direkt till konsumtion och till grossister, mognadslager

eller detaljhandeln, dels register över den djurbesättning i jordbruksföretaget som används till mjölkproduktion i enlighet med artikel 4.1 i rådets direktiv 92/102/EEG ... och verifikationer som gör det möjligt att kontrollera sådan lagerbokföring.

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

...

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.

...”

- 11 Kommissionens förordning (EG) nr 1392/2001 av den 9 juli 2001 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 3950/92 (EGT L 187, s. 19) har från och med den 31 mars 2002 ersatt förordning nr 536/93. Artikel 6.1 första stycket i förstnämnda förordning är identisk med artikel 4.1 första stycket i förordning nr 536/93.

- 12 I artikel 6.2 andra stycket i förordning nr 1392/2001 föreskrivs följande:

”Medlemsstaten får besluta att en producent som har en referenskvantitet för direktförsäljning, i förekommande fall, skall deklarerat att mjölk inte har sålts under perioden i fråga.”

- 13 Artikel 4.1 a i rådets direktiv 92/102/EEG av den 27 november 1992 om identifikation och registrering av djur (EGT L 355, s. 32; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 90) har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa följande:

- a) Var och en som håller nötkreatur eller svin som omfattas av direktiv 64/432/EEG och är uppförda på den förteckning som föreskrivs i artikel 3.1 a skall föra register med uppgift om antalet djur i anläggningen.

Registret skall innehålla aktuella uppgifter om samtliga djur som fötts, avlidit och flyttats (antal djur som omfattas av varje flyttning till eller från anläggningen), åtminstone med uppgift om totalt antal djur och om ursprung respektive destination samt dagen för dessa flyttningar.

Den identifikationsstämpel som används enligt artiklarna 5 och 8 skall alltid anges.

...”

De nationella bestämmelserna

- 14 I artiklarna 4, 26, 29 och 31 i Regeling superheffing 1993 (nederländsk förordning från år 1993 om tilläggsavgift, *Nederlandse Staatscourant* 1993, nr 60, s. 18, nedan kallad ”Regeling superheffing”), varigenom ordningen med tilläggsavgift på mjölk införlivats i Nederländerna, stadgas följande:

”Artikel 4

1. Producenten skall betala en avgift för alla kvantiteter mjölk eller mjölkekvivalenter som sålts direkt för konsumtion och som överstiger hans referenskvantitet för direktförsäljning.

2. Bestämmelsen i artikel 2.2 är analogt tillämplig.

Artikel 26

Productschap skall fastställa, påföra och ta ut de i artiklarna 2 ... och 4 angivna avgifterna.

Artikel 29

1. Den producent som avses i artikel 4 skall till productschap i enlighet med artikel 4 i förordning (EEG) nr 536/93 och i enlighet med de bestämmelser som productschap föreskriver härför lämna en deklaration avseende den kvantitet mjölk och andra mjölkprodukter, specificerade efter produkt, som sålts direkt till konsumenten... .

...

Artikel 31

1. En producent som är eller kan vara skyldig att erlagga avgift med stöd av artiklarna ... 4 är skyldig att hålla bokföring i enlighet med artikel 7 i förordning (EEG) nr 536/93 och de bestämmelser som productschap fastställer.

2. Productschap får ex officio fastställa den levererade kvantiteten om de skyldigheter som föreskrivs i punkt 1 samt artiklarna 27.2 och 29.1 enligt productschaps mening inte har uppfyllts eller är ofullständigt uppfyllda.”

- 15 Från och med den 31 mars 2002 har Konungariket Nederländerna genom att anta artikel 29.7 i Regeling superheffing utövat sin i artikel 6.2 andra stycket i förordning nr 1392/2001 stadgade möjlighet att föreskriva att en producent med en referenskvantitet för direktförsäljning är skyldig att i förekommande fall ange att han inte sålt någon mjölk under ifrågavarande period.
- 16 Artikel 11.1 i Zuivelverordening 1994, Uitvoering regeling superheffing (nederländsk kungörelse från 1994 med tillämpningsföreskrifter för förordningen om uttag av tilläggsavgift, PBO-blad 1994, s. 26, nedan kallad Zuivelverordening) har följande lydelse:

”Producenten är skyldig att bevara alla uppgifter som rör hans företag eller anläggning i ett register som när som helst ger uppgift om produktion, lager och den kvantitet mjölk som behandlats eller förädlats som han mottagit och levererat samt de ekonomiska uppgifter som sammanhänger härmed. Producenten skall bevara registret och uppgifterna under minst tre år.”

Målet vid den nationella domstolen

- 17 J. Slob är en mjölkproducent som för avgiftsperioden 1996/1997 hade en individuell referenskvantitet för direktförsäljning som uppgick till 647 910 kilo mjölk.
- 18 Under en kontroll i hans anläggning i december månad 1997 fann Algemene Inspectiedienst (allmänt kontrollorgan) vid ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (nederländska ministeriet för jordbruk, natur och fiske) bland

annat att en skillnad på omkring 250 000 kilo mjölk förelåg mellan dels produktionskapaciteten, vilken fastställts på grundval av det antal mjölkkor J. Slob hade i sin anläggning under avgiftsperioden 1996/1997, dels den sålda kvantiteten enligt J. Slobs deklaration till Productschap.

- 19 J. Slob medgav att en sådan skillnad förelåg och förklarade att han under den process för produktion av vassla som han använder för att tillverka ost hade förvandlat här aktuella 250 000 kilo mjölk till smör. Han uppgav att han hade förstört det sålunda tillverkade smöret, det vill säga 10 000 kilogram, direkt efter tillverkningen genom att kasta det i gödselgropen. Han har inte lagerbokfört denna produktion och destruktion, eftersom han endast lagerbokförde den ost som uppstod i slutet av produktionsprocessen.
- 20 Genom beslut av den 1 oktober 1999 fastställde Productschap ex officio, med stöd av artikel 31.2 i Regeling superheffing, de kvantiteter mjölk och andra mjölkprodukter som J. Slob under avgiftsperioden 1996/1997 hade levererat direkt för konsumtion och meddelade denne att han i enlighet med artikel 4.2 i förordning nr 536/93 skulle erlägga ett belopp på 180 976,77 NLG i tilläggsavgift.
- 21 Sedan J. Slob framfört klagomål sänkte Productschap genom beslut av den 4 april 2000 tilläggsavgiften. Den förklarade emellertid J. Slobs anmärkningar ogrundade såvitt avsåg ovannämnda skillnad. I beslutet angav Productschap att omkring 250 000 kilo mjölk inte hade blivit bokförda. Productschap fann mot den bakgrunden att J. Slob under avgiftsperioden 1996/1997 inte hade hållit en

korrekt och fullständig bokföring av produktion, lager och leveranser av mjölk och mjölkprodukter i enlighet med artikel 7 i förordning nr 536/93 jämförd med artikel 31.1 i Regeling superheffing och artikel 11 i Zuivelverordening.

- 22 J. Slob överklagade beslutet av den 4 april vid den hänskjutande domstolen. Parterna är oeniga i fråga om vad som hänt med här aktuella 10 000 kilo smör. Enligt J. Slob anser Productschap felaktigt att denna mängd förstört smör har sålts på den grunden att detta smör inte bokförts.
- 23 J. Slob anser mot bakgrund av tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser att de produkter som inte såldes utan förstördes inte innebar några skyldigheter för honom i bokföringsmässigt hänseende. Han har gjort gällande att den proportionella smörandelen i fråga kvarblev i anläggningen och att bokförings-skyldigheten därför inte var tillämplig på detta smör och att en tilläggsavgift således tagits ut felaktigt.
- 24 Productschap har uppgett att J. Slob var bokföringsskyldig beträffande mjölkkvantiteten i fråga.

Tolkningsfrågan

- 25 Den hänskjutande domstolen har påpekat att producentens skyldighet enligt artikel 4.1 och 4.2 i förordning nr 536/93 mot bakgrund av dess ordalydelse uteslutande omfattar de kvantiteter mjölk och mjölkprodukter som sålts under den aktuella perioden och inte synes omfatta ickelevererade kvantiteter. Den

hänskjutande domstolen vill emellertid ha klarhet i huruvida producentens skyldighet enligt artikel 7.1 f i samma förordning också avser icke sålda kvantiteter av mjölkprodukter och närmare bestämt om passusen ”med uppgift om de kvantiteter mjölk och mjölkprodukter, specificerade per månad och efter produkt, som sålts direkt...” skall anses på ett uttömmande sätt fastställa vad lagerbokföringen skall innehålla eller om avsikten är att ange att också de tidigare nämnda uppgifterna skall ingå i bokföringen.

- 26 Enligt den hänskjutande domstolen är det möjligt att begreppet skyldighet att föra bokföring skall förstås som en skyldighet för producenten att bokföra varje händelse som är av intresse för hans produktion, allt för att möjliggöra för nationella kontroll- och verkställighetsmyndigheter att upptäcka eventuella skillnader mellan den realiserade produktionen och bokförda leveranser. Den omständigheten att de kontroller som åligger medlemsstaten enligt artikel 7.3 b i förordning nr 536/93 har förenklats talar för en sådan tolkning.
- 27 Ur rättssäkerhetssynpunkt skulle det emellertid kunna vara betänkligt att godta en skyldighet för producenten som inte i vederbörlig form förekommer i tillämpliga bestämmelser, särskilt för såvitt Productschap med stöd av artikel 31.2 i Regeling superheffing förknippar långtgående ekonomiska följder med underlåtelsen att fullgöra denna skyldighet.
- 28 Under dessa förhållanden har den hänskjutande domstolen beslutat att vilandeförklara målet och till domstolen hänskjuta följande tolkningsfråga:

”Kan man av artikel 7.1 första meningen och 7.1 f i förordning nr 536/93 dra slutsatsen att producenten är skyldig att bokföra bland annat tillgång, produktion, lagring, användning, omvandling och destruktion av mjölk och/eller

mjölkprodukter i sin anläggning och att denna lagerbokföring dessutom skall ange de kvantiteter mjölk och/eller mjölkprodukter, specificerade per månad och efter produkt, som sålts, eller skall endast de sistnämnda försäljningsuppgifterna bokföras enligt denna bestämmelse?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 29 Domstolen konstaterar inledningsvis att endast den nationella domstolen får avgränsa de frågor som den avser att hänskjuta till EG-domstolen. EG-domstolen får inte på begäran av en part i målet vid den nationella domstolen pröva frågor som den nationella domstolen inte har ställt. Om den nationella domstolen mot bakgrund av hur tvisten utvecklar sig skulle anse det nödvändigt att erhålla ytterligare uppgifter för tolkningen av gemenskapsrätten, ankommer det på den att på nytt inge en begäran om förhandsavgörande till domstolen (se, bland annat, dom av den 3 oktober 1985 i mål 311/84, CBEM, REG 1985, s. 3261, punkt 10, och av den 23 oktober 1997 i mål C-189/95, Franzén, REG 1997, s. I-5909, punkt 79).
- 30 Den under förhandlingen behandlade frågan om medlemsstaternas eventuella behörighet att anta lagstiftning enligt vilken mjölkproducenter som är etablerade i medlemsstatens territorium åläggs en bokföringsskyldighet som går utöver de skyldigheter som framgår av den bestämmelse som skall tolkas omfattas inte av tolkningsfrågan.
- 31 Enligt artikel 7.1 f i förordning nr 536/93, skall producenter med referenskvantiteter för direktförsäljning hålla dels lagerbokföring, dels register över djurbesättning i enlighet med artikel 4.1 i direktiv 92/102.

- 32 Av ordalydelsen i artikel 7.1 f i förordning nr 536/93 framgår att lagerbokföringen skall ange de kvantiteter mjölk och mjölkprodukter, specificerade per månad och efter produkt, som sålts direkt. Dessa uppgifter är inte avsedda att vara exemplifierande.
- 33 En tolkning som har till syfte att från lagerbokföringen utesluta andra uppgifter, om bland annat tillgång, produktion, lagring, användning, omvandling och destruktion av dessa produkter finner också visst stöd av artikel 6.2 andra stycket i förordning nr 1392/2001, eftersom det av denna bestämmelse uttryckligen framgår att medlemsstater först från den 31 mars 2002 får ålägga producenter med referenskvantiteter för direktförsäljning att deklarerat mjölk som inte har sålts under perioden i fråga.
- 34 Visserligen kan en medlemsstat i en sådan situation som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen få svårt att på ett lämpligt och effektivt sätt fullgöra sin kontrolluppgift enligt artikel 7.1 första meningen i förordning nr 536/93.
- 35 Emellertid innehåller ordningen i nämnda artikel 7.1 och 7.3 bestämmelser enligt vilka det är möjligt att företa kontroller. Enligt artikel 7.1 f i förordning nr 536/93 är det alltså möjligt att utifrån en jämförelse mellan registret över djurbesättningen och lagerbokföringen, företa en första kontroll av den kvantitet mjölk och/eller mjölkprodukter som sålts direkt. På samma sätt framgår det av artikel 7.3 att kontroller av lagerbokföringens tillförlitlighet kan ske på plats.
- 36 Om en sådan situation skulle uppstå kan en eventuell brist i denna kontrollmekanism inte repareras genom att producenten med stöd av en extensiv

tolkning av gemenskapsrätten och med retroaktiv verkan åläggs en skyldighet i fråga om lagerbokföringen som får betydande ekonomiska konsekvenser som producenten inte behövde förvänta.

- 37 En sådan extensiv tolkning skulle nämligen strida mot principen om rättssäkerhet. Enligt denna princip, som utgör en grundläggande gemenskapsrättslig princip, krävs bland annat att sådana bestämmelser som de här aktuella, som innebär att berörda ekonomiska aktörer påförs avgifter, skall vara klara och exakta, så att dessa på ett otvetydigt sätt skall kunna känna till sina rättigheter och skyldigheter och själva vidta åtgärder i enlighet därmed (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 februari 1996 i mål C-143/93, Van Es Douane Agenten, REG 1996, s. I-431, punkt 27, och av den 17 juli 1997 i mål C-354/95, National Farmers' Union m.fl., REG 1997, s. I-4559, punkt 57).
- 38 Av det ovanstående följer att tolkningsfrågan skall besvaras på så sätt, att artikel 7.1 första meningen och 7.1 f i förordning nr 536/93 skall tolkas så, att den lagerbokföring som producenten är skyldig att hålla endast skall ange de kvantiteter mjölk och/eller mjölkprodukter, specificerade per månad och efter produkt, som sålts.

Rättegångskostnader

- 39 De kostnader som har förorsakats den nederländska regeringen och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet 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 12 juni 2002 har ställts av College van Beroep voor het bedrijfsleven — följande dom:

Artikel 7.1 första meningen och 7.1 f i kommissionens förordning (EEG) nr 536/93 av den 9 mars 1993 om tillämpningsföreskrifter för tilläggsavgiften för mjölk och mjölkprodukter skall tolkas så, att den lagerbokföring som producenten är skyldig att hålla endast skall ange de kvantiteter mjölk och/eller mjölkprodukter, specificerade per månad och efter produkt, som sålts.

Gulmann

Cunha Rodrigues

Puissochet

Macken

Colneric

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 februari 2004.

R. Grass

V. Skouris

Justitiesekreterare

Ordförande