CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. TIZZANO
van 3 juli 2003 [1]

1. Bij beschikking van 19 december 2001 heeft het Finanzgericht Düsseldorf het Hof van Justitie een prejudiciële vraag gesteld over de geldigheid van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 536/93 [2], zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1001/98 [3]. De verwijzende rechter wil in het bijzonder weten of de in die bepaling voorziene geldboete in het geval van te late mededeling door de kopers van de gegevens inzake de door de producenten aan hen geleverde hoeveelheden melk, in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

I — Juridisch kader

2. Zoals bekend heeft de Europese Gemeenschap wegens de groeiende overproductie in de melksector, in 1984 in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten het systeem van de extra heffing ingevoerd. [4] Dit systeem voorziet in de jaarlijkse toewijzing van een gegarandeerde totale hoeveelheid melk aan elke lidstaat, die door hem wordt verdeeld in individuele quota voor elke afzonderlijke producent. Telkens wanneer een producent meer melk in de handel brengt dan het hem toegewezen quotum, dient hij over het meerdere de zogenoemde extra heffing te betalen.

3. De sinds 1 april 1993 toepasselijke regels voor deze heffing zijn neergelegd in verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad. [5] Deze verordening heeft, om vertragingen in de betaling te vermijden, de kopers van de melk als betalingsplichtigen aangewezen.

4. Artikel 2, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 3950/92 bepaalt:

„Wat de leveringen betreft, betaalt de heffingplichtige koper aan de bevoegde

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 — Verordening van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 57, blz. 12).

3 — Verordening van de Commissie van 13 mei 1998 houdende wijziging van verordening nr. 536/93 (PB L 142, blz. 22).

4 — Verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 90, blz. 10).

5 — Verordening van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 405, blz. 1).

instantie van de lidstaat vóór een nader te bepalen datum en overeenkomstig nader te bepalen voorwaarden het verschuldigde bedrag, dat hij inhoudt op de prijs die hij voor de melk verschuldigd is aan de producent die de uiteindelijke schuldenaar van de heffing is of op een andere wijze met passende middelen int."

5. Artikel 10 van deze verordening bepaalt:

„De heffing wordt geacht deel uit te maken van de interventies ter regulering van de landbouwmarkten en wordt aangewend voor de financiering van de uitgaven in de zuivelsector."

6. Artikel 11 van verordening nr. 3950/92 belast de Commissie met de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van deze verordening. Met dat doel heeft zij verordening nr. 536/93 vastgesteld.

7. Artikel 3, lid 4, van verordening nr. 536/93 bepaalt:

„De heffingplichtige koper maakt jaarlijks vóór 1 september het verschuldigde bedrag volgens de door de lidstaat vastgestelde nadere voorschriften aan de bevoegde instantie over."

8. Omtrent de berekening van dit bedrag bepaalde de oorspronkelijke versie van artikel 3, lid 2, van deze verordening:

„De koper bezorgt jaarlijks vóór[6] 15 mei aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat het overzicht van de voor de afzonderlijke producenten opgestelde afrekeningen of stelt, in voorkomend geval, deze autoriteit overeenkomstig het besluit van de lidstaat in kennis van de totale hoeveelheid, de overeenkomstig artikel 2, lid 2, gecorrigeerde hoeveelheid en het gemiddelde vetgehalte van de door producenten aan hem geleverde melk en/of melkequivalent, alsmede van de som van de individuele referentiehoeveelheden waarover deze producenten beschikken, en van het gemiddelde representatieve vetgehalte dat voor hen geldt.

Bij niet-inachtneming van de termijn is de koper een boete verschuldigd, die gelijk is aan de heffing over een overschrijding van 0,1 % van de door producenten aan hem geleverde hoeveelheden melk en melkequivalent. Deze boete mag niet meer dan 20 000 ECU bedragen."

9. De tweede alinea van artikel 3, lid 2, is echter vervangen door artikel 1 van verordening nr. 1001/98, dat luidt als volgt:

6 — Voetnoot niet van toepassing voor de Nederlandse vertaling.

„Bij niet-inachtneming van de termijn is de koper een boete verschuldigd die als volgt wordt berekend:

— Indien de in de eerste alinea bedoelde mededeling vóór 1 juni wordt gedaan, is de boete gelijk aan de heffing over een overschrijding van 0,1 % van de door producten aan hem geleverde hoeveelheden melk en melkequivalent. Deze boete mag niet minder dan 500 ECU en niet meer dan 20 000 ECU bedragen;

— Indien de in de eerste alinea bedoelde mededeling na 31 mei maar vóór 16 juni wordt gedaan, is de boete gelijk aan de heffing over een overschrijding van 0,2 % van de door producenten aan hem geleverde hoeveelheden melk en melkequivalent. Deze boete mag niet minder dan 1 000 ECU en niet meer dan 40 000 ECU bedragen;

— Indien de in de eerste alinea bedoelde mededeling na 15 juni maar vóór 1 juli wordt gedaan, is de boete gelijk aan de heffing over een overschrijding van 0,3 % van de door producenten aan hem geleverde hoeveelheden melk en melkequivalent. Deze boete mag niet minder dan 1 500 ECU en niet meer dan 60 000 ECU bedragen;

— Indien de in de eerste alinea bedoelde mededeling niet vóór 1 juli wordt gedaan, is de boete gelijk aan de in het derde streepje bedoelde boete, verhoogd met een bedrag gelijk aan 3 % daarvan voor iedere kalenderdag vertraging vanaf 1 juli. Deze boete mag niet meer dan 100 000 ECU bedragen.

Indien de per periode van twaalf maanden aan de koper geleverde hoeveelheden melk en melkequivalent echter kleiner zijn dan 100 000 kg, worden de in de eerste drie streepjes bedoelde minimumboetes verlaagd tot respectievelijk 100, 200 en 300 ECU."

10. Verordening nr. 536/93 is op 31 maart 2002 ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1392/2001 [7].

11. Artikel 5 van deze laatste verordening bepaalt:

„[...]

7 — Verordening van de Commissie van 9 juli 2001 houdende vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 3950/92 (PB L 187, blz. 19).

2. De koper deelt jaarlijks vóór [8] 15 mei aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat het overzicht van de afrekeningen van de producenten mee, waarin ten minste de totale hoeveelheid en het gemiddelde vetgehalte van de aan hem geleverde melk en/of melkequivalent is opgenomen, alsmede, indien de lidstaat dit verlangt, voor elke producent de referentiehoeveelheid en het representatieve vetgehalte per producent, de overeenkomstig artikel 4, lid 1, gecorrigeerde hoeveelheid, de som van de individuele referentiehoeveelheden en de gecorrigeerde hoeveelheden waarover deze producenten beschikken en het gemiddelde representatieve vetgehalte dat voor hen geldt.

In voorkomend geval geeft de koper aan dat hij in de betrokken periode geen leveringen heeft ontvangen.

3. Behoudens door de bevoegde autoriteit naar behoren vastgestelde overmacht, is de koper in geval van niet-inachtneming van de in lid 2 bedoelde termijn een bedrag per kalenderdag overschrijding verschuldigd dat gelijk is aan de heffing over een overschrijding met 0,01 % van de hem door de producenten geleverde hoeveelheden melk en melkequivalent. Indien deze hoeveelheden niet bekend zijn doordat er geen aangifte is, mogen zij door de bevoegde autoriteit worden geraamd. Het bedoelde bedrag mag niet minder dan 100 EUR en niet meer dan 100 000 EUR bedragen.

4. Indien de aangifte niet vóór 1 juli wordt ingediend, zijn na afloop van een termijn van 30 dagen na de aanmaning door de lidstaat, de in artikel 13, lid 3, vastgestelde sancties van toepassing, behalve in de in lid 4, tweede alinea, van hetzelfde artikel vastgestelde gevallen. Lid 3 van dit artikel blijft gedurende de aanmaningsperiode van toepassing."

12. Artikel 1 van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 [9] luidt:

„1. Met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen wordt een algemene regeling inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het gemeenschapsrecht aangenomen.

2. Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het gemeenschapsrecht verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave."

8 — Voetnoot niet van toepassing voor de Nederlandse vertaling.

9 — Verordening van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312, blz. 1).

13. En ten slotte bepaalt artikel 2, lid 2, van deze verordening:

„Geen administratieve sanctie kan worden opgelegd dan uit kracht van een aan de onregelmatigheid voorafgegaan gemeenschapsbesluit. In geval van latere wijziging van de bepalingen van een gemeenschapsbesluit waarin administratieve sancties zijn vastgesteld, worden de minder strenge bepalingen met terugwerkende kracht toegepast."

II — Feiten en prejudiciële vraag

14. Bij schrijven van 10 april 2000 verzocht het Hauptzollamt (douanekantoor) van Bochum, sinds 1 januari 2002 het Hauptzollamt Dortmund (hierna: „HZA"), Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG (hierna: „zuivelfabriek Borgmann") om de mededeling met betrekking tot de periode 1999-2000, voorzien in artikel 3, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 536/93 en in § 11, lid 3, van de Milch-Garantiemengen-Verordnung (verordening inzake de gegarandeerde hoeveelheden melk), vóór 14 mei 2000 toe te zenden. Daarin werd tevens herinnerd aan het feit dat termijnoverschrijding zou leiden tot oplegging van een geldboete.

15. Deze mededeling, verzonden op 11 mei 2000, kwam echter pas op 16 mei daaraanvolgend bij het HZA aan.

16. Wegens deze vertraging legde het HZA bij beschikking van 29 mei 2000 krachtens artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1001/98, de zuivelfabriek Borgmann een geldboete op van 39 311,60 DEM (20 000,00 ECU)[10], hetgeen overeenkomt met het maximumbedrag dat in dit artikel voor een dergelijke vertraging is voorzien.

17. Aangezien het bezwaarschrift tegen deze beschikking werd afgewezen, heeft de zuivelfabriek Borgmann op 13 juli 2001 bij het Finanzgericht Düsseldorf beroep ingesteld. Het Finanzgericht heeft wegens twijfel over de rechtmatigheid van de aangehaalde bepaling besloten de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag voor te leggen:

„Is de boeteregeling van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93, in de versie van verordening nr. 1001/98, in gevallen waarin slechts sprake is van een geringe termijnoverschrijding en waarin bovendien geen sprake is van schuld, in strijd met het evenredigheidsbeginsel?"

10 — Wisselkoers: 1,95583.

III — Procedure voor het Hof

18. De zuivelfabriek Borgmann, de Franse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Verzoekster in het hoofdgeding en de Commissie hebben eveneens mondelinge opmerkingen gemaakt ter terechtzitting van 9 april 2003.

IV — Juridische analyse

A — *Overwegingen van de verwijzende rechter*

19. De verwijzende rechter twijfelt of de sanctie van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1001/98, in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

20. Allereerst herinnert hij eraan dat uit de rechtspraak van het Hof, met name het arrest Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen [11], blijkt dat om uit te maken of een sanctie in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, moet worden nagegaan of deze „verder gaat dan wat passend en noodzakelijk is ter bereiking van het met de geschonden regeling beoogde doel", en in het bijzonder of zij „in een redelijke verhouding staat tot het belang van dit doel, en of de veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel" [12]. Juist omdat deze voorwaarden niet waren vervuld, is bij genoemd arrest de boeteregeling als voorzien in de oorspronkelijke versie van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93 ongeldig verklaard.

21. Ondanks dat de oorspronkelijke versie van dit artikel vervolgens gewijzigd is bij verordening nr. 1001/98, is de verwijzende rechter van mening dat ook de boeteregeling in de gewijzigde vorm in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

22. Hij merkt op dat thans voor iedere vertraging — uitgaande van de termijn van 15 mei — tussen 16 mei en 31 mei het maximumbedrag van 20 000 euro kan worden opgelegd, derhalve ook in gevallen zoals het onderhavige waarin de vertraging minimaal is. Daar artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93 evenwel wil verzekeren dat een vertraagde mededeling geen gevolgen heeft voor de administratieve procedure tot inning van de extra heffing vóór 1 september, behoort de op te leggen boete te zijn aangepast aan de omvang van die vertraging. In die richting

11 — Arrest van 6 juli 2000, C-356/97, Jurispr. blz. I-5461.

12 — Arrest Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, reeds aangehaald, punten 35 en 36.

gaat ook artikel 5, lid 3, van verordening nr. 1392/2001, dat artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93 vervangen heeft.

23. Volgens de verwijzende rechter zou de betrokken regeling ook om andere redenen excessief zijn. Allereerst omdat deze het totaalbedrag van de boete relateert aan de hoeveelheden aan de koper geleverde melk en niet aan het bedrag van de door hem eventueel verschuldigde heffing, waardoor de boete ook kan worden opgelegd indien de koper niet gehouden is tot betaling van de extra heffing.

24. In de tweede plaats houdt de regeling er geen rekening mee, of de vertraagde mededeling daadwerkelijk invloed heeft op de administratieve procedure die de betaling van de extra heffing ieder jaar vóór 1 september moet veiligstellen. In het onderhavige geval bijvoorbeeld, zo benadrukt de verwijzende rechter, waren alle gegevens van verzoekster reeds vanaf 16 mei 2000 beschikbaar. Derhalve lijkt die procedure geen schade te hebben ondervonden.

25. Ten slotte is de betrokken regeling in strijd met het evenredigheidsbeginsel voorzover de daarin voorziene sanctie kan worden opgelegd onafhankelijk van het feit of er sprake is van laakbaar gedrag, en ook in geval van overmacht.

26. In het onderhavige geval zou de vertraging inderdaad niet te wijten zijn aan de zuivelfabriek Borgmann, maar aan uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden. De zuivelfabriek heeft de mededeling zo tijdig vóór 15 mei verzonden, dat zij mocht aannemen dat deze bij een normaal functionerend postverkeer haar bestemming vóór die datum zou bereiken.

27. Aangezien overmacht als uitsluitingsgrond echter alleen voorzien is in artikel 5, lid 3, van verordening nr. 1392/2001, die pas in werking getreden is nadat de feiten in casu hebben plaatsgevonden, kan de zuivelfabriek Borgmann deze omstandigheden volgens de verwijzende rechter niet ter verontschuldiging aanvoeren.

B — *Samenvatting van de ingediende opmerkingen*

28. De zuivelfabriek Borgmann deelt de bovenstaande opvattingen van het Finanzgericht Düsseldorf. Zij stelt met name dat haar in het onderhavige geval de te late mededeling van de volgens artikel 3 van verordening nr. 536/93 vereiste gegevens niet verweten kan worden, omdat die mededeling tijdig bij het postkantoor is afgeleverd en normaal gesproken vóór 15 mei op de plaats van bestemming moest aankomen. Slechts door uitzonderlijke omstandigheden is de mededeling te laat aangekomen; de vertraging zou in ieder

geval te verwaarlozen zijn en bij gebrek aan schuld een boete als de nu opgelegde niet kunnen rechtvaardigen.

29. De Franse regering is het oneens met de premisse waar de Duitse rechter blijkbaar van is uitgegaan, namelijk dat de zuivelfabriek Borgmann de termijn van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 536/93 niet nagekomen is. Volgens deze regering moet die termijn namelijk worden opgevat als termijn voor verzending en niet als termijn voor ontvangst van de in de bestreden bepaling voorziene mededeling.

30. Voor het geval dat het Hof deze opvatting niet aanvaardt, sluit de Franse regering zich in essentie bij de opmerkingen van de verwijzende rechter aan, dat de betrokken regeling hoe dan ook in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

31. De Commissie stelt allereerst dat zij de voorkeur geeft aan een uitlegging van de in het geding zijnde bepaling volgens welke de datum 15 mei de datum voor ontvangst en niet voor verzending van de mededeling inhoudt. Zij meent echter ook dat de door de Franse regering verdedigde uitlegging niet onverenigbaar is met de doelstellingen van verordening nr. 536/93.

32. Bovendien is volgens de Commissie, om redenen die ik hieronder uitgebreider uiteen zal zetten, op de onderhavige zaak niet de bestreden bepaling van toepassing maar artikel 5, lid 3, van verordening nr. 1392/2001, ondanks dat deze pas in werking is getreden na de onderhavige feiten.

33. Ten aanzien van de gestelde inbreuk op het evenredigheidsbeginsel bestrijdt de Commissie in de eerste plaats dat zij met de vaststelling van de omstreden bepaling de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid kennelijk zou hebben overschreden. Naar haar mening is de boeteregeling van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1001/98, noodzakelijk om de kopers die de eerste termijn van 15 mei niet nagekomen zijn, ertoe te bewegen hun gegevens vóór de daaropvolgende termijnen mede te delen, om zo een veel hogere boete te voorkomen.

34. De Commissie gaat vervolgens in op de vraag of het, om oplegging van de boete in geval van overschrijding van de termijn te rechtvaardigen, noodzakelijk is om rekening te houden met de invloed die de vertraging heeft gehad op de administratieve procedure voor de vaststelling van de extra heffing. Wat dat betreft is zij van oordeel dat in beginsel iedere vertraging aan de zijde van de kopers leidt tot een vermindering van de tijd waarover de nationale autoriteiten beschikken om het bedrag van de extra heffing te berekenen, en derhalve een risico inhoudt voor de

goede werking van de regeling. In de tweede plaats merkt zij op dat, indien het voor oplegging van de boete iedere keer noodzakelijk zou zijn te bewijzen dat de niet-nakoming van de termijn invloed heeft gehad op de administratieve procedure, de afschrikkende werking en het nuttig effect van de boeteregeling aangetast zouden worden, in het bijzonder in een rechtsorde als de Duitse, waar verschillende instanties bij de procedure betrokken zijn.

35. Wat betreft de berekeningsmethode van de boete stelt de Commissie — refererend aan de overwegingen van advocaat-generaal Saggio in de zaak Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen [13] waarin dezelfde vraag reeds aan bod gekomen is — dat het door haar gekozen criterium, de geleverde hoeveelheden melk, evenredig is aan de doelstelling van de litigieuze bepaling: doordat het bedrag van de boete is gerelateerd aan de omzet van de zuivelfabrieken, worden al deze fabrieken op dezelfde wijze gestimuleerd om de termijn van 15 mei na te leven.

36. Ten slotte behoeft volgens de Commissie in het onderhavige geval geen antwoord gegeven te worden op de vraag of de regeling zou moeten voorzien in een uitzondering voor gevallen waarin de vertraagde mededeling van de gegevens te wijten is aan overmacht. Ook indien het aan de koper is om ervoor te zorgen dat de gegevens vóór het verstrijken van de termijn bij de bevoegde instantie binnenkomen, kan nochtans volgens de rechtspraak van het Hof [14] een geringe vertraging die te wijten is aan de posterijen, geen overmacht opleveren.

C — *Beoordeling*

37. Met de onderhavige vraag wil de Duitse rechter in wezen weten of de boete waarin artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1001/98, voorziet in het geval van een vertraagde mededeling door de kopers van de door de producenten aan hen geleverde hoeveelheid melk, in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

Preliminaire opmerking

38. Blijkens de verwijzingsbeschikking berust de vraagstelling op twee vooronderstellingen.

13 — Conclusie van 16 juni 2000 in die zaak, aangehaald in voetnoot 11, punt 45.

14 — Hierbij citeert de Commissie de beschikking van het Hof van 7 mei 1998, Ierland/Commissie (C-239/97, Jurispr. blz. I-2655), en de beschikking van het Gerecht van 21 maart 2002, Laboratoire Monique Remy/Commissie (T-218/01, Jurispr. blz. II-2139).

39. De eerste is, dat de termijn van 15 mei genoemd in verordening nr. 536/93, een termijn voor ontvangst en niet voor verzending van de mededeling is.

40. In de tweede plaats lijkt de verwijzende rechter er stellig van uit te gaan dat de boeteregeling van verordening nr. 1392/01, die pas in werking is getreden nadat de feiten in casu hebben plaatsgevonden, niet van toepassing is op het onderhavige geval.

41. Gezien het feit dat deze veronderstellingen betwist zijn door respectievelijk de Franse regering en de Commissie, en zij bepalend zijn voor het antwoord op de prejudiciële vraag, zal ik eerst hun juistheid onderzoeken.

42. Daarna zal ik onderzoeken of de in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1001/98, bepaalde boete al of niet verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel.

i) Het verstrijken van de termijn van artikel 3, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 536/93

43. Allereerst merk ik op dat mijns inziens noch uit de tekst van de bestreden bepaling, noch uit vergelijking van de verschillende taalversies van verordening nr. 563/93 kan worden afgeleid of de datum 15 mei moet worden opgevat als termijn vóór welke de vereiste gegevens door de kopers moeten zijn *verzonden* of bij de nationale autoriteit moeten *binnenkomen*.

44. Uit de meeste taalversies van artikel 3, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 536/93 blijkt inderdaad in grote lijnen dat de koper ieder jaar vóór 15 mei het overzicht van de voor de afzonderlijke melkproducenten opgestelde afrekeningen aan de bevoegde nationale autoriteit „verzendt" of „er kennis van geeft".[15] In andere taalversies worden uitdrukkingen gebruikt die in enkele gevallen de termijn lijken aan te duiden als de datum van verzending van die gegevens[16], in andere daarentegen als datum van ontvangst door de bevoegde autoriteit[17].

15 — Vgl. de Franse versie („communique"), de Portugese („comunicarà"), de Spaanse („transmitirá"), de Zweedse („skall inge") en de Duitse („übermittelt").

16 — Zie de Engelse versie („shall forward").

17 — Vgl. de Griekse versie („κοινοποιεί"), de Nederlandse („bezorgt") en de Finse („antaa tiedoksis").

45. Bij gebreke van eenduidige aanwijzingen in de tekst van de genoemde verordening moet mijns inziens worden uitgegaan van de meest gunstige uitlegging voor degene aan wie de boete eventueel zal worden opgelegd. Dat wil zeggen dat, zoals de Franse regering heeft opgemerkt, aan de koper van de melk geen boete kan worden opgelegd indien hij kan aantonen (bijvoorbeeld aan de hand van de poststempel) dat hij de vereiste gegevens binnen de gestelde termijn heeft *verzonden*.

46. Deze uitlegging van de bestreden bepaling lijkt ook meer overeen te komen met het non-discriminatiebeginsel omdat, zoals de Franse regering juist heeft opgemerkt, aldus kan worden vermeden dat de kopers die gevestigd zijn in bepaalde, met name op grotere afstand van het kantoor van de bevoegde autoriteiten gelegen plaatsen, benadeeld worden ten opzichte van andere kopers bij het nakomen van de hun door die bepaling opgelegde mededelingsverplichting.

47. Bovendien ben ik van mening dat deze uitlegging de goede werking van de melkquotaregeling niet serieus in gevaar brengt. Uiteraard is het hierdoor mogelijk dat de gegevens van enkele zuivelfabrieken enige dagen na de termijn van 15 mei bij de bevoegde autoriteiten binnenkomen; maar, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft verklaard, geeft de op 1 september bepaalde termijn voor de betaling van de extra heffing hoe dan ook voldoende tijd om een correct verloop van de administratieve procedure voor de vaststelling van die heffing te waarborgen. Dit blijkt tevens uit het arrest Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, waarin het Hof heeft verklaard dat „[o]fschoon inachtneming van de termijn van 15 mei noodzakelijk is ter verzekering van de goede werking van de regeling om zodoende de tijdige betaling van die bedragen te waarborgen, [...] hieruit niet [kan] worden geconcludeerd, dat inachtneming van die termijn absoluut noodzakelijk is voor de goede werking van de regeling, aangezien een geringe overschrijding, als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, de betaling van de extra heffing op melk vóór 1 september niet in gevaar brengt" [18].

48. Ik concludeer derhalve wat dit betreft, dat artikel 3, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 536/93 aldus moet worden uitgelegd dat de koper van melk de termijn van 15 mei in acht neemt wanneer hij onomstotelijk kan aantonen dat hij vóór die datum de van hem verlangde gegevens aan de bevoegde autoriteit heeft gezonden.

49. Deze conclusie, die overschrijding van de termijn door de zuivelfabriek Borgmann uitsluit, is op zichzelf reeds voldoende om het geschil in het hoofdgeding te kunnen beslechten, en maakt de behandeling van iedere andere vraag overbodig. Niettemin, voor het geval dat het Hof deze redenering niet zou overnemen, zal ik hieronder de andere bovengenoemde vragen onderzoeken.

18 — Arrest aangehaald in voetnoot 11, punt 41.

ii) De toepasselijke bepalingen van de boeteregeling

50. Zoals wij hebben gezien, is de Commissie van mening dat de op de zuivelfabriek Borgmann toepasselijke boete niet moet worden bepaald op basis van verordening nr. 536/93 maar van verordening nr. 1392/01, ondanks dat deze pas in werking is getreden nadat de feiten in casu hebben plaatsgevonden.

51. Hiervoor beroept de Commissie zich primair op artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 volgens hetwelk, in geval van latere wijziging van de bepalingen, de minder strenge bepaling met terugwerkende kracht wordt toegepast op een inbreuk op het gemeenschapsrecht „waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld".

52. De niet-inachtneming van de termijn van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 536/93 vormt volgens de Commissie een dergelijke inbreuk omdat er, *althans potentieel*, een nadeel uit kan voortvloeien voor het EOGFL (Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw), waarvoor de extra heffing een belangrijk financieringsinstrument vormt. Zoals bekend, is in de zin van artikel 10 van verordening nr. 3950/92 de extra heffing bestemd ter financiering van de uitgaven in de zuivelsector, uitgaven die ten laste van het EOGFL komen.

53. Volgens de Commissie is dus op grond van de gegevens van het dossier de minder strenge boeteregeling voor de zuivelfabriek Borgmann niet de regeling van verordening nr. 536/93, maar die van verordening nr. 1392/2001.

54. Evenmin, zo vervolgt de Commissie, kan hiertegen ingebracht worden dat in de onderhavige zaak reeds de boete van verordening nr. 536/93 aan de zuivelfabriek is opgelegd. Onder verwijzing naar de conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak National Farmers' Union [19] stelt zij dat de toepassing met terugwerkende kracht van een gunstigere bepaling slechts behoort te worden uitgesloten in het geval van definitief geworden juridische situaties. In het onderhavige geval schept de opgelegde boete echter geen definitieve juridische situatie, aangezien het desbetreffende besluit in het hoofdgeding wordt bestreden.

19 — Conlusie van 6 maart 1997, punt 87 (arrest van 17 juli 1997, C-354/95, Jurispr. blz. I-4559).

55. De zuivelfabriek Borgmann en de Franse regering hebben de hierboven uiteengezette opmerkingen van de Commissie niet betwist.

56. Ik ben het met de Commissie eens dat in het onderhavige geval overeenkomstig artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 de minst strenge maatregel uit de in aanmerking komende verordeningen, respectievelijk verordening nr. 536/93 en verordening nr. 1392/01, dient te worden toegepast.

57. Ik ben het echter niet met de Commissie eens dat het aan het Hof is om te bepalen welke boeteregeling concreet van toepassing is in het onderhavige geval.

58. Volgens vaste rechtspraak is „de taak van het Hof ertoe beperkt, de nationale rechter de uitleggingsgegevens te verschaffen die hij nodig heeft om het bij hem aanhangige geschil op te lossen, terwijl het aan de nationale rechter is, de regels van gemeenschapsrecht zoals uitgelegd door het Hof, toe te passen op het concrete geval". [20]

20 — Zie arresten van 22 juni 1999, Lloyd Schuhfabrik Meyer (C-342/97, Jurispr. blz. I-3819, punt 11), en 27 september 2001, Bacardi (C-253/99, Jurispr. blz. I-6493, punt 58).

59. Gezien deze taakverdeling is het derhalve aan de Duitse rechter om op basis van de aan de zuivelfabriek Borgmann geleverde hoeveelheden melk de hoogte van de boete te berekenen volgens verordening nr. 1392/01, en deze te vergelijken met de hoogte van de boete volgens verordening nr. 536/93, om zo concreet de voor die zuivelfabriek meest gunstige boeteregeling te bepalen.

iii) De evenredigheid van de boete

60. Tot welke beoordeling de verwijzende rechter dienaangaande ook komt, wil ik hier niettemin nog nagaan of de boete voorzien in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 536/93 verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel.

61. Verschillende van de argumenten die de verwijzende rechter hiertegen ingebracht heeft, vind ik niet overtuigend. Ik doel in het bijzonder op de argumenten met betrekking tot de berekeningsmethode van de boete en op de mogelijkheid dat die boete ook opgelegd kan worden bij afwezigheid van schuld of in geval van overmacht.

62. Wat het eerste punt betreft, ben ik het met de Commissie eens dat het criterium

gebaseerd op de hoeveelheden aan de koper geleverde melk inderdaad evenredig is aan de doelstelling van de bestreden bepaling, aangezien aldus niet alleen alle kopers — ook degenen die eventueel geen extra heffing behoeven te betalen — worden gestimuleerd om de benodigde gegevens voor de vaststelling van die heffing binnen de gestelde termijn aan de bevoegde instantie te zenden, maar het bedrag van de boete wordt gerelateerd aan de omzet van die kopers.

63. Zou daarentegen de boete worden berekend op basis van het te betalen bedrag van de extra heffing, zoals de verwijzende rechter lijkt voor te stellen, zouden zuivelfabrieken die hun gegevens met vertraging verzonden hebben, maar volgens de afrekeningen geen heffing zijn verschuldigd, de sanctie ontlopen. Dit zou verschillende zuivelfabrieken ertoe kunnen brengen hun gegevens niet tijdig mee te delen, met ernstig nadeel voor de werking van de melkquotaregeling als gevolg. [21]

64. Wat voorts de vraag betreft, of de bestreden bepaling onwettig is omdat de boete ook kan worden opgelegd in geval van een zonder schuld vertraagde verzending van de gegevens, geloof ik niet dat deze relevant is voor de beslissing van het hoofdgeding.

65. Ook indien men ervan zou willen uitgaan — een opvatting die ik, zoals reeds gezegd, niet deel — dat de gegevens de bevoegde autoriteit vóór 15 mei moeten *bereiken*, is de niet-inachtneming van de termijn mijns inziens alleen aan de zuivelfabriek Borgmann te wijten, omdat zij niet de gebruikelijke zorgvuldigheid aan de dag gelegd heeft die moet worden verwacht van iemand die een peremptoire termijn in acht moet nemen en die bovendien daartoe nog slechts over enkele dagen beschikt.

66. Om zeker te zijn dat de termijn niet werd overschreden, had de zuivelfabriek Borgmann, in plaats van zich te verlaten op de reguliere postdiensten die, hoe efficiënt ook, een vertragingsrisico niet uitsluiten, gebruik moeten maken van alternatieve maar in dit opzicht meer betrouwbare communicatiemiddelen, zoals bijvoorbeeld verzending per expressedienst of per fax.

67. Overigens heeft het Hof beslist dat er geen sprake is van overmacht in het geval „waarin iemand die de nodige zorgvuldigheid betrachtte en omzichtig handelt, in staat zou zijn geweest het verstrijken van

21 — Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Saggio in de zaak Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, aangehaald in voetnoot 11, punt 45.

een [termijn] te voorkomen".[22] Het Hof heeft met name de mogelijkheid uitgesloten om zich „op een uitzonderlijke storing in het postverkeer [te] beroepen" teneinde de gevolgen van de niet-inachtneming van een termijn te kunnen vermijden.[23]

68. Zo ook heeft het Gerecht van eerste aanleg verklaard dat „de betrokkene het verloop van de procedure nauwkeurig in de gaten [moet] houden en met name de nodige zorgvuldigheid aan de dag leggen om de termijnen in acht te nemen", en beslist dat „[e]en verbintenis van [een postdienst] jegens de afzender om diens post binnen een bepaalde termijn te bezorgen, [...] er op zichzelf niet toe [kan] leiden dat elke vertraging bij deze bezorging onvoorzienbaar wordt".[24]

69. Terwijl de zojuist besproken bezwaren tegen de verenigbaarheid van de bestreden boeteregeling met het evenredigheidsbeginsel mij niet steekhoudend voorkomen, dunkt mij daarentegen de stelling dat die regeling inbreuk maakt op het evenredigheidsbeginsel om dezelfde redenen als de oorspronkelijke versie van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93, veel overtuigender.

70. In het arrest Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen heeft het Hof de boeteregeling voorzien in de oorspronkelijke versie van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93 ongeldig verklaard voorzover „het op grond daarvan niet mogelijk is het bedrag van de sanctie aan te passen aan de duur van de overschrijding van de termijn voor mededeling van gegevens en aan de gevolgen van die overschrijding voor de verplichting van de koper om elk jaar vóór 1 september de uit hoofde van de extra heffing op melk verschuldigde bedragen te betalen"[25]. Dezelfde kritiek bestaat nu dus eveneens op de nieuwe versie van dit artikel.

71. De Commissie verdedigt zich hiertegen met een beroep op haar ruime discretionaire bevoegdheid op het gebied van het landbouwbeleid. In het bijzonder stelt zij, niet verplicht te zijn tot het vaststellen van een systeem waarin het boetebedrag per kalenderdag oploopt, en dat zij derhalve rechtmatig een regeling als de onderhavige kan invoeren, waarin het maximumbedrag van de boete stijgt per verstreken tijdvak. Dit systeem kan in individuele gevallen minder billijk lijken, het wordt echter gerechtvaardigd door het feit dat de kopers die de eerste termijn niet in acht hebben genomen, ertoe gebracht worden de mededeling vóór de aanvang van het daaraanvolgende tijdvak te doen, om zo een veel hogere boete te vermijden.

22 — Arrest van 12 juli 1984, Ferriera Valsabbia/Commissie (209/83, blz. 3089, punt 22). Zie ook de beschikking Laboratoire Monique Remy/Commissie, aangehaald in voetnoot 14, punt 17.

23 — Beschikking Ierland/Commissie, aangehaald in voetnoot 14, punt 9.

24 — Beschikking Laboratoire Monique Remy/Commissie, aangehaald in voetnoot 14, punten 16 en 17.

25 — Arrest aangehaald in voetnoot 11, punt 44.

72. De Commissie verklaart bovendien dat de afschrikkende werking van de sanctie in grote mate afhankelijk is van de omvang en de economische capaciteit van de koper. Bijgevolg gaat het vaststellen van een boete die gelijk is aan het bedrag van de heffing bij een overschrijding van 0,1 % van de door producenten geleverde hoeveelheden melk, niet verder dan wat noodzakelijk en passend is om de koper ertoe te bewegen de mededeling tijdig te verzenden.

73. Deze argumenten raken mijns inziens echter niet de kern van de vraag, maar vooral kunnen ze niet de bezwaren van het aangehaalde arrest weerleggen.

74. Niemand betwist uiteraard de discretionaire bevoegdheid van de Commissie om de meest geschikte strafregeling te kiezen voor een tijdige mededeling van de gegevens over de door de producenten geleverde hoeveelheden melk; ook betwijfelt niemand de doelmatigheid van een aan de omzet van de zuivelfabrieken gerelateerd boetebedrag. Bedenkelijk is daarentegen wel dat de bestreden boeteregeling evenals de eraan voorafgaande niet de mogelijkheid biedt om de hoogte van de boete aan te passen naar gelang van de ernst van de vertraging van die mededeling en de invloed daarvan op de verplichting, de extra heffing vóór 1 september te betalen.

75. Ofschoon in de nieuwe versie van de bestreden bepaling de boete voor de koper die de gegevens aan de bevoegde autoriteit meedeelt tussen 15 en 31 mei, beduidend lager is dan in geval van mededeling tussen 1 en 15 juni, biedt ook deze regeling niet de mogelijkheid om binnen elk van die tijdvakken het bedrag van de boete te nuanceren naar gelang van de daadwerkelijke ernst van de vertraging.

76. Dit komt zeer duidelijk naar voren in het onderhavige geval, waarin een minimale vertraging ten opzichte van de termijn van 15 mei bestraft is met dezelfde boete (20 000 euro) als een vertraging van twee weken.

77. Ten slotte is het mijns inziens duidelijk dat de Commissie zelf de verenigbaarheid van de litigieuze bepaling met het evenredigheidsbeginsel betwijfelde, aangezien zij na het arrest Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen verordening nr. 536/93 heeft ingetrokken en bij verordening nr. 1392/01 een sanctieregeling heeft ingevoerd die voorziet in een boete per kalenderdag overschrijding van de termijn van 15 mei, ten belope van het bedrag van de heffing over een overschrijding met 0,01 % van de aan de koper geleverde hoeveelheden melk

78. Daarom geef ik het Hof in overweging om op de vraag van het Finanzgericht Düsseldorf te antwoorden dat artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1001/98, in strijd is met het evenredigheidsbeginsel voorzover de koper die de termijn bepaald in de eerste alinea van genoemde bepaling niet nakomt, doch de mededeling heeft gedaan tussen 15 en 31 mei, een boete is verschuldigd overeenkomend met de heffing over een overschrijding van 0,1 % van de hem door de producenten geleverde hoeveelheden melk en melkequivalent, zonder dat binnen het betrokken tijdvak rekening kan worden gehouden met de ernst van de termijnoverschrijding.

V — Conclusie

79. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de vraag van het Finanzgericht Düsseldorf te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 3, lid 2, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 536/93 van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten, moet aldus worden uitgelegd dat de koper van melk de termijn van 15 mei in acht neemt wanneer hij onomstotelijk kan aantonen dat hij vóór die datum de van hem verlangde gegevens aan de bevoegde autoriteit heeft gezonden.

2) Artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 536/93, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1001/98 van de Commissie van 13 mei 1998, is in strijd met het evenredigheidsbeginsel voorzover de koper die de termijn bepaald in de eerste alinea van genoemde bepaling niet nakomt, doch de mededeling heeft gedaan tussen 15 en 31 mei, een boete is verschuldigd overeenkomend met de heffing over een overschrijding van 0,1 % van de hem door de producenten geleverde hoeveelheden melk en melkequivalent, zonder dat binnen het betrokken tijdvak rekening kan worden gehouden met de ernst van de termijnoverschrijding."