Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Sechste Kammer)

26. März 2026 *

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Landwirtschaft – Milch und Milcherzeugnisse – Verordnung (EG) Nr. 595/2004 – Lieferung an einen nicht zugelassenen Abnehmer – Art. 24 Abs. 1 – Begriff ‚Sanktion' – Zusatzabgabe zulasten des Erzeugers – Auf das gesamte gelieferte Erzeugnis berechnete Abgabe – Verhältnismäßigkeit – Verteidigungsrechte und Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf"

In der Rechtssache C-294/25

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) mit Entscheidung vom 15. April 2025, beim Gerichtshof eingegangen am 17. April 2025, in dem Verfahren

UD, **VO, GT und KJ**, im eigenen Namen und als Gesellschafter der Società Agricola UD e co.,

BF, im eigenen Namen und als Eigentümer des gleichnamigen landwirtschaftlichen Betriebs,

IJ, **BP und LR**, im eigenen Namen und als Gesellschafter der Azienda agricola IJ, BP e LR s.s.,

gegen

Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA)

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin I. Ziemele sowie der Richter A. Kumin und M. Bošnjak (Berichterstatter),

Generalanwalt: D. Spielmann,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

* Verfahrenssprache: Italienisch.

– von UD, VO, GT und KJ, im eigenen Namen und als Gesellschafter der Società Agricola UD e co., vertreten durch M. Aldegheri, Avvocata,

– von BF, im eigenen Namen und als Eigentümer des gleichnamigen landwirtschaftlichen Betriebs, vertreten durch M. Aldegheri und E. Ermondi, Avvocate,

– von IJ, BP und LR, im eigenen Namen und als Gesellschafter der Azienda agricola IJ, BP e LR s.s., vertreten durch M. Aldegheri, Avvocata,

– der Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA), vertreten durch A. Cusin, T. Munari, B. Peagno, G. Quarneti und F. Zanlucchi, Avvocati,

– der italienischen Regierung, vertreten durch S. Fiorentino als Bevollmächtigten im Beistand von G. Rocchitta und L. Vignato, Avvocati dello Stato,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch C. Biz und M. Konstantinidis als Bevollmächtigte,

aufgrund der nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Entscheidung, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 13 und Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1392/2001 der Kommission vom 9. Juli 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. 2001, L 187, S. 19), von Art. 23 und Art. 24 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 595/2004 der Kommission vom 30. März 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 des Rates über die Erhebung einer Abgabe im Milchsektor (ABl. 2004, L 94, S. 22) sowie der Grundsätze der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes, der Verhältnismäßigkeit, der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung.

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen UD, VO, GT und KJ, im eigenen Namen und als Gesellschafter der Società Agricola UD e co., BF, im eigenen Namen und als Eigentümer des gleichnamigen landwirtschaftlichen Betriebs, sowie IJ, BP und LR, im eigenen Namen und als Gesellschafter der Azienda agricola IJ, BP e LR s.s., auf der einen Seite und der Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA) (Agentur der Region Venetien für Zahlungen in der Landwirtschaft, Italien) auf der anderen Seite wegen der Erhebung von Zusatzabgaben auf Milchmengen, die von den Klägern des Ausgangsverfahrens an einen nicht zugelassenen Abnehmer geliefert wurden.

Rechtlicher Rahmen

Verordnung (EG) Nr. 1788/2003

3 In den Erwägungsgründen 3 und 22 der Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 des Rates vom 29. September 2003 über die Erhebung einer Abgabe im Milchsektor (ABl. 2003, L 270, S. 123), die durch die Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO) (ABl. 2007, L 199, S. 1) aufgehoben wurde, hieß es:

„(3) Hauptziel der Regelung ist es, das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei Milch und Milcherzeugnissen und die daraus resultierenden strukturellen Überschüsse zu verringern und so ein besseres Marktgleichgewicht zu erreichen. …

…

(22) Die in dieser Verordnung vorgesehene Abgabe dient in erster Linie der Regulierung und Stabilisierung des Milchmarktes. …“

4 Art. 1 („Gegenstand“) der Verordnung Nr. 1788/2003 sah vor:

„(1) Ab dem 1. April 2004 wird für elf aufeinander folgende Zeiträume von zwölf Monaten (nachstehend ‚Zwölfmonatszeiträume‘ genannt) beginnend mit dem 1. April auf die im jeweiligen Zwölfmonatszeitraum vermarkteten Mengen von Kuhmilch oder anderen Milcherzeugnissen, die die in Anhang I festgesetzten einzelstaatlichen Referenzmengen überschreiten, eine Abgabe erhoben (nachstehend ‚Abgabe‘ genannt).

(2) Diese Mengen werden gemäß Artikel 6 auf die Erzeuger aufgeteilt, wobei zwischen Lieferungen und Direktverkäufen im Sinne der Begriffsbestimmungen des Artikels 5 unterschieden wird. Die Überschreitung der einzelstaatlichen Referenzmenge und die sich daraus ergebende Abgabe werden gemäß Kapitel 3 und getrennt nach Lieferungen und Direktverkäufen in jedem Mitgliedstaat auf nationaler Ebene festgestellt.

…“

5 Art. 4 („Beitrag der Erzeuger zu der fälligen Abgabe“) der Verordnung Nr. 1788/2003 lautete:

„Die Abgabe wird gemäß den Artikeln 10 und 12 vollständig auf die Erzeuger aufgeteilt, die zu den jeweiligen Überschreitungen der einzelstaatlichen Referenzmengen nach Artikel 1 Absatz 2 beigetragen haben.

Unbeschadet von Artikel 10 Absatz 3 und Artikel 12 Absatz 1 schulden die Erzeuger dem Mitgliedstaat ihren nach Maßgabe von Kapitel 3 berechneten Beitrag zur fälligen Abgabe allein aufgrund der Überschreitung ihrer verfügbaren Referenzmengen.“

6 Art. 22 („Verwendung der Abgabe“) der Verordnung Nr. 1788/2003 bestimmte:

„Die Abgabe gilt als Intervention zur Regulierung der Agrarmärkte und wird zur Finanzierung der Ausgaben im Milchsektor verwendet.“

Verordnung Nr. 1392/2001

7 Art. 13 („Zulassung des Abnehmers“) der Verordnung Nr. 1392/2001 sah vor:

„(1) Jeder im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats tätige Abnehmer muss von diesem Mitgliedstaat zugelassen sein.

…

(3) Unbeschadet der vom betreffenden Mitgliedstaat festgelegten oder noch festzulegenden Sanktionsmaßnahmen wird die Zulassung entzogen, wenn die Voraussetzungen von Absatz 2 Buchstaben a) und b) nicht mehr erfüllt werden. …

…“

8 Art. 14 („Verpflichtungen des Abnehmers und des Erzeugers“) Abs. 1 der Verordnung Nr. 1392/2001 bestimmte:

„Der Erzeuger hat sich zu vergewissern, dass der Abnehmer, an den er liefert, zugelassen ist. Die Mitgliedstaaten können Sanktionen vorsehen, falls Lieferungen an einen nicht zugelassenen Abnehmer erfolgen.“

Verordnung Nr. 595/2004

9 Im sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 595/2004 heißt es:

„Die Richtigkeit der von den Abnehmern und Erzeugern übermittelten Daten [muss] kontrolliert werden und die Abgabe muss effektiv bei den Erzeugern erhoben werden, die für die Überschreitung der einzelstaatlichen Referenzmengen verantwortlich sind. Zu diesem Zweck ist die Rolle der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen zu verstärken, die sie vorsehen müssen, um die ordnungsgemäße Erhebung der Abgabe zu gewährleisten. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Risikoanalyse einen einzelstaatlichen Kontrollplan für jeden Zwölfmonatszeitraum ausarbeiten und Kontrollen auf Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe, des Transports und der Abnehmer durchführen, um mögliche Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle zu verhüten. Gleichfalls sind die Kontrollfristen und die Anzahl der erforderlichen Kontrollen festzusetzen, damit die Einhaltung der Regelung durch alle Beteiligten innerhalb einer bestimmten Frist überprüft werden kann. Für den Fall der Nichterfüllung dieser grundlegenden Anforderungen sind Sanktionen erforderlich.“

10 Art. 23 („Zulassung der Abnehmer“) der Verordnung Nr. 595/2004 bestimmt:

„(1) Jeder im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats tätige Abnehmer, der Milch von Erzeugern ankauft, muss von diesem Mitgliedstaat zugelassen sein.

…

(3) Unbeschadet der vom betreffenden Mitgliedstaat festgelegten Sanktionsmaßnahmen wird die Zulassung entzogen, wenn die Voraussetzungen von Absatz 2 Buchstaben a) und b) nicht mehr erfüllt werden.

…“

11 Art. 24 („Pflichten der Abnehmer und der Erzeuger“) Abs. 1 der Verordnung Nr. 595/2004 sieht vor:

„Der Erzeuger hat sich zu vergewissern, dass der Abnehmer, an den er liefert, zugelassen ist. Die Mitgliedstaaten können Sanktionen vorsehen, falls Lieferungen an einen nicht zugelassenen Abnehmer erfolgen.“

12 Gemäß ihrem Art. 28 Abs. 1 und ihrem Art. 29 Abs. 2 hat die Verordnung Nr. 595/2004 die Verordnung Nr. 1392/2001 mit Wirkung vom 1. April 2004 aufgehoben.

Italienisches Recht

13 Das Decreto legge n. 49/2003 – Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Gesetzesdekret Nr. 49/2003 zur Reform der Rechtsvorschriften über die Anwendung der Zusatzabgabe im Sektor für Milch und Milcherzeugnisse) vom 28. März 2003 (GURI Nr. 75 vom 31. März 2003, S. 4) in der auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung (im Folgenden: Gesetzesdekret Nr. 49/2003) dient der Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen der Verordnung Nr. 1392/2001 und anschließend der Verordnung Nr. 595/2004.

14 Art. 4 Abs. 2 und 4 des Gesetzesdekrets Nr. 49/2003 sieht vor:

„(2) Jeder Erzeuger hat sich zu vergewissern, dass der Abnehmer, an den er Milch zu liefern beabsichtigt, gemäß diesem Artikel zugelassen ist; wird Milch oder Milchäquivalent an einen nicht zugelassenen Abnehmer geliefert, wird auf die gesamte Lieferung eine Zusatzabgabe zulasten des Erzeugers erhoben.

…

(4) Gegen Abnehmer, die ohne die in diesem Artikel genannte Zulassung tätig werden, wird eine Verwaltungssanktion in Höhe der Zusatzabgabe auf die gesamte Menge der ohne Zulassung abgenommenen Erzeugnisse verhängt.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

15 Die Kläger des Ausgangsverfahrens sind Gesellschafter bzw. Eigentümer von drei landwirtschaftlichen Betrieben und verkauften ihre Milchproduktion für den Vermarktungszeitraum 2005 bis 2006 an die Società Cooperativa Latte 2001 Soc. coop. arl. Die Zulassung dieser Gesellschaft als Abnehmerin war jedoch durch das Decreto n. 1214 del Direttore generale agricoltura della Regione Lombardia (Dekret Nr. 1214 des Generaldirektors für Landwirtschaft der Region Lombardei) vom 1. Februar 2005 entzogen worden.

16 Anschließend erließ die AVEPA, nachdem sie festgestellt hatte, dass die Kläger des Ausgangsverfahrens im genannten Vermarktungszeitraum unter Verstoß gegen Art. 24 Abs. 1 der Verordnung Nr. 595/2004 und Art. 4 Abs. 2 des Gesetzesdekrets Nr. 49/2003 Milch an einen nicht zugelassenen Abnehmer geliefert hätten, Zahlungsaufforderungen gegen sie.

17 Da ihre Klagen gegen diese Zahlungsaufforderungen im ersten Rechtszug im Wesentlichen abgewiesen worden waren, legten die Kläger des Ausgangsverfahrens gegen die in Rede stehenden Urteile Berufung beim Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien), dem vorlegenden Gericht, ein. Vor diesem Gericht machen sie u. a. geltend, dass die Zahlungsaufforderungen, deren Nichtigerklärung sie beantragten, als verwaltungsrechtliche Sanktionen im Sinne des nationalen Rechts einzustufen seien.

18 Insoweit weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass der italienische Gesetzgeber zur Umsetzung der zunächst in Art. 14 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1392/2001 und danach in Art. 24 Abs. 1 der Verordnung Nr. 595/2004 vorgesehenen Verpflichtung, Sanktionen für Lieferungen von Milch oder Milcherzeugnissen an einen nicht zugelassenen Abnehmer zu erlassen, zwei verschiedene Maßnahmen vorgesehen habe. Neben der verwaltungsrechtlichen Sanktion, die gemäß Art. 4 Abs. 4 des Gesetzesdekrets Nr. 49/2003 gegen den Abnehmer verhängt werden könne, sehe Art. 4 Abs. 2 dieses Gesetzesdekrets nämlich eine Zusatzabgabe zulasten des Erzeugers vor (im Folgenden: in Rede stehende Maßnahme).

19 Nach der Rechtsprechung sowohl des vorlegenden Gerichts als auch der Corte suprema di cassazione (Kassationsgerichtshof, Italien) werde diese Maßnahme nicht als verwaltungsrechtliche Sanktion im eigentlichen Sinne angesehen, sondern als Maßnahme zur Wiederherstellung des Gleichgewichts des Marktes, die in der vollständigen Erfassung der an den nicht zugelassenen Abnehmer gelieferten Menge bestehe. Die Kläger des Ausgangsverfahrens seien jedoch der Ansicht, dass diese Maßnahme eine mit dem Unionsrecht unvereinbare Maßnahme darstelle, das die Erhebung einer Abgabe nur im Rahmen der Milchmengen vorsehe, die über die gemäß der Verordnung Nr. 1788/2003 festgesetzten Referenzmengen hinausgingen.

20 In diesem Zusammenhang vertritt das vorlegende Gericht die Auffassung, dass der Unionsgesetzgeber in Bezug auf die Kontrollen und Verpflichtungen, mit denen sichergestellt werden könne, dass das System zur Regulierung des Marktes für Milch und Milcherzeugnisse funktioniere, ein „dichtes“ Regelungssystem geschaffen habe, wobei er den Mitgliedstaaten bei der Wahl der Folgen im Fall eines Verstoßes gegen diese Anforderungen ein weites Ermessen gelassen habe. Die Mitgliedstaaten seien somit in der Lage, gegen die Erzeuger Maßnahmen zu verhängen, die keine Verwaltungssanktionen im engeren Sinne, sondern Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts des Marktes darstellten, die den Anforderungen des Sektors entsprächen.

21 Vor diesem Hintergrund hat der Consiglio di Stato (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Sind das Unionsrecht, insbesondere Art. 23 und Art. 24 Abs. 1 der Verordnung Nr. 595/2004 – und davor Art. 13 und Art. 14 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1392/2001 –, sowie die Grundsätze der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes, der Verhältnismäßigkeit, der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung dahin auszulegen, dass sie einer Regelung wie der im nationalen Recht vorgesehenen entgegenstehen, wonach im Fall einer Lieferung an einen nicht zugelassenen Abnehmer eine Zusatzabgabe auf die gelieferte Milch oder das gelieferte Milchäquivalent zulasten des Erzeugers erhoben wird?

Zur Vorlagefrage

22 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es nach ständiger Rechtsprechung im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof dessen Aufgabe ist, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits zweckdienliche Antwort zu geben. Dementsprechend hat der Gerichtshof die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Januar 2026, Imballaggi Piemontesi, C-588/24, EU:C:2026:14, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

23 Insoweit ist erstens festzustellen, dass die Vorlagefrage zwar Art. 13 und Art. 14 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1392/2001 betrifft, für ihre Beantwortung jedoch nur die Bestimmungen der Verordnung Nr. 595/2004 relevant sind. Die Verordnung Nr. 595/2004 hat nämlich gemäß ihrem Art. 28 Abs. 1 und ihrem Art. 29 Abs. 2 die Verordnung Nr. 1392/2001 mit Wirkung vom 1. April 2004 aufgehoben, und das Ausgangsverfahren betrifft Milchlieferungen, die nach diesem Zeitpunkt erfolgt sind.

24 Zweitens ist, soweit sich die Vorlagefrage auf Art. 23 der Verordnung Nr. 595/2004 bezieht, festzustellen, dass Abs. 3 dieses Artikels nur die Sanktionen betrifft, die gegebenenfalls gegen den Abnehmer im Fall des Entzugs seiner Zulassung verhängt werden, während das vorlegende Gericht im Wesentlichen Fragen nach dem Umfang der Sanktionsbefugnis aufwirft, die den Mitgliedstaaten durch Art. 24 Abs. 1 dieser Verordnung gegenüber den Erzeugern von Milch und Milcherzeugnissen eingeräumt wird, wonach die Mitgliedstaaten Sanktionen vorsehen können, falls Milchlieferungen an einen nicht zugelassenen Abnehmer erfolgen.

25 Was drittens die ebenfalls im Wortlaut der Vorlagefrage genannten Grundsätze der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes sowie der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung betrifft, legt das vorlegende Gericht weder die Gründe dar, aus denen es Zweifel bezüglich der Auslegung dieser allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts hat, noch den Zusammenhang, den es zwischen diesen Grundsätzen und dem auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren nationalen Recht herstellt, was nicht den Anforderungen von Art. 94 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichtshofs entspricht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. November 2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung). Mangels hinreichender Angaben hierzu ist die Vorlagefrage unzulässig, soweit sie sich auf diese Grundsätze bezieht.

26 In Anbetracht dieser Ausführungen ist davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht mit seiner Vorlagefrage im Wesentlichen wissen möchte, ob Art. 24 Abs. 1 der Verordnung Nr. 595/2004 und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die vorsieht, dass im Fall der Lieferung von Milch an einen nicht zugelassenen Abnehmer die gesamte gelieferte Milch einer Zusatzabgabe zulasten des Erzeugers unterliegt.

27 Als Erstes ist erstens darauf hinzuweisen, dass nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1788/2003 die mit Art. 1 dieser Verordnung eingeführte Zusatzabgabe auf die Erzeuger aufgeteilt wird, die zur Überschreitung der Referenzmengen beigetragen haben. Aus Art. 4 Abs. 2 dieser Verordnung ergibt sich, dass die Erzeuger dem Mitgliedstaat ihren Beitrag zur fälligen Abgabe allein aufgrund der Überschreitung ihrer verfügbaren Referenzmengen schulden.

28 Der Gerichtshof hat sich bereits zur Rechtsnatur der Zusatzabgabe auf Milch geäußert und klargestellt, dass die Vorschriften, mit denen diese Zusatzabgabe eingeführt wird, keine Strafvorschriften sind, sondern dass die Zusatzabgabe eine Beschränkung darstellt, die sich unmittelbar aus den Vorschriften über die gemeinsame Marktorganisation für Milch ergibt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 25. März 2004, Cooperativa Lattepió u. a., C-231/00, C-303/00 und C-451/00, EU:C:2004:178, Rn. 74, und vom 15. Juli 2004, Gerekens und Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, Rn. 34 bis 37, sowie Beschluss vom 21. Juni 2005, Azienda Agricola Balconi Andrea, C-162/03, C-185/03, C-44/04, C-45/04, C-223/04, C-224/04, C-271/04 und C-272/04, EU:C:2005:399, Rn. 22, 23 und 28).

29 Die Zusatzabgabe ist somit Teil der Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte und wird zur Finanzierung der Ausgaben im Milchsektor eingesetzt. Die Zusatzabgabe hat, außer dass sie offenkundig bezweckt, die Milcherzeuger zur Einhaltung der ihnen zugeteilten Referenzmengen zu zwingen, auch einen wirtschaftlichen Zweck, da sie der Europäischen Union die Mittel verschaffen soll, die für den Absatz der von den Erzeugern durch Überschreitung ihrer Quoten erreichten Produktion benötigt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Juni 2019, Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).

30 Da die Zusatzabgabe darauf abzielt, auf dem durch strukturelle Überschüsse gekennzeichneten Milchmarkt durch eine Beschränkung der Milcherzeugung das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage wiederherzustellen, fügt sie sich in den Rahmen der Ziele ein, die Milcherzeugung zu rationalisieren und für die betroffene landwirtschaftliche Bevölkerung durch einen Beitrag zur Stabilisierung ihres Einkommens eine angemessene Lebenshaltung aufrechtzuerhalten (Urteil vom 27. Juni 2019, Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

31 Zweitens sehen die Mitgliedstaaten nach Art. 24 Abs. 1 der Verordnung Nr. 595/2004 Sanktionen vor, falls Lieferungen an einen nicht zugelassenen Abnehmer erfolgen. Diese Bestimmung ist im Licht des sechsten Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 595/2004 zu lesen, wonach die Mitgliedstaaten Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen vorsehen müssen, um eine ordnungsgemäße Erhebung der mit der Verordnung Nr. 1788/2003 eingeführten Abgabe zu gewährleisten.

32 Die Verordnung Nr. 595/2004 sieht zwar nicht ausdrücklich vor, dass der Adressat der von einem Mitgliedstaat erlassenen Sanktionen nach Art. 24 Abs. 1 der Verordnung Nr. 595/2004 der Erzeuger ist, doch stehen dem weder der Wortlaut noch der Kontext dieser Bestimmung entgegen.

33 Drittens ergibt sich aus dem Vorstehenden, dass die Verordnung Nr. 1788/2003 und die Verordnung Nr. 595/2004 eine Unterscheidung treffen zwischen der mit Art. 1 der Verordnung Nr. 1788/2003 eingeführten Zusatzabgabe, die auf die Erzeuger aufgeteilt wird, die zur Überschreitung der Referenzmengen beigetragen haben und die dem Mitgliedstaat allein aufgrund der Überschreitung ihrer verfügbaren Referenzmengen ihren Beitrag zur fälligen Abgabe schulden, einerseits und den u. a. auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 1 der Verordnung Nr. 595/2004 eingeführten Sanktionen, die den Erzeugern auferlegt werden können, wenn die Voraussetzungen der Regelung dieser Abgabe nicht eingehalten werden, andererseits.

34 Im vorliegenden Fall wird nach der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung, nach der Milch oder Milchäquivalent, die bzw. das an einen nicht zugelassenen Abnehmer geliefert wird, vollständig einer vom Erzeuger geschuldeten Zusatzabgabe unterliegt, die Nichteinhaltung der Voraussetzungen der Regelung dieser Abgabe im Wesentlichen der Überschreitung der verfügbaren Referenzmengen durch den Erzeuger gleichgestellt. Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten geht zwar hervor, dass die in Rede stehende Maßnahme darauf abzielt, die gesamte Milchmenge, die an einen nicht zugelassenen Abnehmer geliefert wurde, wieder in die Milchquotenregelung einzubeziehen, um insbesondere die korrekte Bestimmung der Berechnungsgrundlage für die in der Verordnung Nr. 1788/2003 vorgesehene Abgabe zu ermöglichen, doch wird ihre Anwendung nicht durch eine Überproduktion ausgelöst, sondern durch die Nichteinhaltung der anwendbaren Voraussetzungen, und eine solche Maßnahme ist daher nicht die bloße logische Folge der mit der Verordnung Nr. 1788/2003 eingeführten Abgabenregelung (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Januar 1999, Wilkens, C-181/96, EU:C:1999:29, Rn. 38).

35 Selbst wenn die in Rede stehende Maßnahme im innerstaatlichen Recht als Maßnahme zur Regulierung des Milchmarkts angesehen werden sollte, ist außerdem festzustellen, dass sie vorbehaltlich der Überprüfung durch das vorlegende Gericht nicht darauf abzielt, die strukturellen Produktionsüberschüsse zu verringern und die Milcherzeugung zu begrenzen, sondern nur darauf, die das Gleichgewicht störenden Auswirkungen von Milchlieferungen an auf diesem Markt nicht zugelassene Abnehmer zu korrigieren, ohne jedoch die Milcherzeugung als solche zu beeinflussen.

36 In Anbetracht dieser Merkmale kann diese Maßnahme unter den Begriff „Sanktion“ im Sinne von Art. 24 Abs. 1 der Verordnung Nr. 595/2004 fallen. Dies gilt umso mehr, als die in Rede stehende Maßnahme, da sie auch die Milchmengen einschließt, die unter die den betreffenden Erzeugern zur Verfügung stehenden Quoten fallen, auch die Umgehung des Systems der Rückverfolgung und Kontrolle der im sechsten Erwägungsgrund dieser Verordnung genannten einzelstaatlichen Referenzmengen ahnden soll, was das vorlegende Gericht zu überprüfen hat.

37 Was als Zweites die Frage betrifft, ob die in Rede stehende Maßnahme mit Art. 24 Abs. 1 der Verordnung Nr. 595/2004 vereinbar ist, ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten dann, wenn eine Verordnung der Union keine besondere Vorschrift enthält, die für den Fall eines Verstoßes gegen diese Verordnung eine Sanktion vorsieht, oder insoweit auf die nationalen Vorschriften verweist, nach Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet sind, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. Dezember 2017, Vaditrans, C-102/16, EU:C:2017:1012, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 3. April 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, Rn. 37). Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten, denen allerdings die Wahl der anwendbaren Sanktionen verbleibt, insbesondere darauf achten, dass Verstöße gegen das Unionsrecht nach sachlichen und verfahrensrechtlichen Regeln geahndet werden, die denjenigen ähneln, die bei nach Art und Schwere gleichartigen Verstößen gegen das nationale Recht gelten, und die jedenfalls der Sanktion einen wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Charakter verleihen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. September 2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, Rn. 76 und die dort angeführte Rechtsprechung).

38 Insbesondere dürfen die in einer nationalen Regelung vorgesehenen Sanktionsmaßnahmen weder über das hinausgehen, was zur Erreichung der mit dieser Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, noch dürfen sie außer Verhältnis zu diesen Zielen stehen, und die Härte dieser Maßnahmen muss ebenfalls der Schwere der mit ihnen geahndeten Verstöße

entsprechen, indem sie insbesondere eine wirklich abschreckende Wirkung gewährleistet (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. Juli 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C-356/97, EU:C:2000:364, Rn. 35 und 36, sowie vom 10. September 2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, das allein für die Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts zuständig ist, zu beurteilen, ob die in Rede stehende Maßnahme im vorliegenden Fall den oben in den Rn. 37 und 38 genannten Anforderungen genügt. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass angesichts der Bedeutung, die dem oben in Rn. 31 genannten Ziel, die ordnungsgemäße Erhebung der mit der Verordnung Nr. 1788/2003 eingeführten Abgabe zu gewährleisten und die Einhaltung der Abgaberegelung durch alle Beteiligten sicherzustellen, sowie, allgemeiner, dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Milchquotensystems insgesamt beizumessen ist, der bloße Umstand, dass die in Rede stehende Maßnahme auch für die möglicherweise unter eine Milchquote fallenden Milchmengen gilt, nicht von vornherein unverhältnismäßig erscheint.

40 Im Übrigen ist in Anbetracht des Vorbringens der Kläger des Ausgangsverfahrens, wonach die in Rede stehende Maßnahme unter die für Verwaltungssanktionen geltenden nationalen Vorschriften fallen müsse, was es ihnen ermögliche, in den Genuss der Verfahrensgarantien zu kommen, mit denen solche Maßnahmen nach nationalem Recht verbunden seien, noch darauf hinzuweisen, dass die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) nach ihrem Art. 51 Abs. 1 für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rechts der Union gilt. Folglich müssen im Rahmen eines Verfahrens, das nach den Bestimmungen des nationalen Rechts zur Umsetzung von Art. 24 Abs. 1 der Verordnung Nr. 595/2004 über Sanktionen bei Lieferungen an einen nicht zugelassenen Abnehmer durchgeführt wird, dem Adressaten der Sanktion die Verfahrensgarantien zugutekommen, die sich u. a. aus den Verteidigungsrechten und aus Art. 47 Abs. 1 der Charta ergeben, in dem das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf verankert ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. September 2021, Adler Real Estate u. a., C-546/18, EU:C:2021:711, Rn. 40 bis 43 und 48). Dies gilt unabhängig von der konkreten rechtlichen Einordnung einer solchen Sanktionsmaßnahme durch den nationalen Gesetzgeber im innerstaatlichen Recht.

41 Es ist wiederum Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die in Rede stehende Maßnahme und das Verfahren, das zu ihrem Erlass geführt hat, diesen Anforderungen entsprechen.

42 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 24 Abs. 1 der Verordnung Nr. 595/2004 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung, die vorsieht, dass im Fall der Lieferung von Milch an einen nicht zugelassenen Abnehmer die gesamte gelieferte Milch einer Zusatzabgabe zulasten des Erzeugers unterliegt, nicht entgegensteht, sofern diese Maßnahme wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist. Die Modalitäten des Erlasses einer solchen Sanktionsmaßnahme sowie die Modalitäten, die es dem Erzeuger ermöglichen, diese gerichtlich anzufechten, müssen jedoch den Anforderungen genügen, die sich insbesondere aus den Verteidigungsrechten und aus Art. 47 der Charta ergeben.

Kosten

43 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Sechste Kammer) für Recht erkannt:

Art. 24 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 595/2004 der Kommission vom 30. März 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 des Rates über die Erhebung einer Abgabe im Milchsektor

ist dahin auszulegen, dass

er einer nationalen Regelung, die vorsieht, dass im Fall der Lieferung von Milch an einen nicht zugelassenen Abnehmer die gesamte gelieferte Milch einer Zusatzabgabe zulasten des Erzeugers unterliegt, nicht entgegensteht, sofern diese Maßnahme wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist. Die Modalitäten des Erlasses einer solchen Sanktionsmaßnahme sowie die Modalitäten, die es dem Erzeuger ermöglichen, diese gerichtlich anzufechten, müssen jedoch den Anforderungen genügen, die sich insbesondere aus den Verteidigungsrechten und aus Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ergeben.

Unterschriften