Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

26. ožujka 2026.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Poljoprivreda – Mlijeko i mliječni proizvodi – Uredba (EZ) br. 595/2004 – Isporuka izvršena neodobrenom otkupljivaču – Članak 24. stavak 1. – Pojam ‚kazna' – Dodatna pristojba na teret proizvođača – Pristojba izračunana na cjelokupni isporučeni proizvod – Proporcionalnost – Pravâ obrane i pravo na djelotvoran pravni lijek"

U predmetu C-294/25,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 15. travnja 2025., koju je Sud zaprimio 17. travnja 2025., u postupku

UD, VO, GT i KJ, u vlastito ime i kao članovi društva Società Agricola UD e co.,

BF, u vlastito ime i kao vlasnik poljoprivrednog gospodarstva istog naziva

IJ, BP i LR, u vlastito ime i kao članovi društva Azienda agricola IJ, BP e LR s.s.

protiv

Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltora (AVEPA),

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: I. Ziemele, predsjednica vijeća, A. Kumin i M. Bošnjak (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: D. Spielmann,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za UD, VO, GT i KJ, u vlastito ime i kao članova društva Società Agricola UD e co., M. Aldegheri, *avvocata*,

– za BF, u vlastito ime i kao vlasnika poljoprivrednog gospodarstva istog naziva, M. Aldegheri i E. Ermondi, *avvocate*,

* Jezik postupka: talijanski

– za IJ, BP i LR, u vlastito ime i kao članova društva Azienda agricola IJ, BP e LR s.s., M. Aldegheri, *avvocata*,

– za Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltora (AVEPA), A. Cusin, T. Munari, B. Peagno, G. Quarneti i F. Zanlucchi, *avvocati*,

– za talijansku vladu, S. Fiorentino, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Rocchitta i L. Vignato, *avvocati dello Stato*,

– za Europsku komisiju, C. Biz i M. Konstantinidis, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Predmetni zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 13. i članka 14. stavka 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 1392/2001 od 9. srpnja 2001. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3950/92 o uvođenju dodatne pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda (SL 2001., L 187, str. 19.), članka 23. i članka 24. stavka 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 595/2004 od 30. ožujka 2004. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1788/2003 o uvođenju pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda (SL 2004., L 94, str. 22.) kao i načela pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja, proporcionalnosti, jednakosti i nediskriminacije.

2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između osoba UD, VO, GT i KJ, u njihovo vlastito ime te kao članova društva Società Agricola UD e co., osobe BF, u njezino vlastito ime i kao vlasnika poljoprivrednog gospodarstva istog naziva te osoba IJ, BP i LR, u vlastito ime i kao članova društva Azienda agricola IJ, BP e LR s.s., s jedne strane, i Agenzije Veneta per i pagamenti in agricoltora (AVEPA) (Agencija regije Veneto za plaćanja u poljoprivredi, Italija), s druge strane, povodom određivanja dodatnih pristojbi na količine mlijeka koje su ti tužitelji iz glavnog postupka isporučili neodobrenom otkupljivaču.

Pravni okvir

Uredba (EZ) br. 1788/2003

3 Uvodne izjave 3. i 22. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1788/2003 od 29. rujna 2003. o uvođenju pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda (SL 2003., L 270, str. 123.), koja je stavljena izvan snage Uredbom Vijeća (EZ) br. 1234/2007 od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (Uredba o jedinstvenom ZOT-u) (SL 2007., L 199, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 9., str. 61.), glasile su:

„(3) Temeljni cilj sustava je smanjiti neravnotežu između ponude i potražnje mlijeka i mliječnih proizvoda i strukturne viškove do kojih ona dovodi te na taj način postići bolju ravnotežu na tržištu. […]

[…]

(22) Pristojba predviđena ovom Uredbom ponajprije je namijenjena reguliranju i stabiliziranju tržišta mliječnih proizvoda. […]” [neslužbeni prijevod]

4 Člankom 1. Uredbe br. 1788/2003, naslovljenim „Predmet”, predviđalo se:

„1. Za 11 uzastopnih razdoblja od dvanaest mjeseci počevši od 1. travnja 2004. (u daljnjem tekstu: razdoblja od dvanaest mjeseci) uvodi se pristojba (u daljnjem tekstu: pristojba) na količine kravljeg mlijeka ili druge mliječne proizvode koji se stavljaju na tržište tijekom predmetnog razdoblja od dvanaest mjeseci koje prekoračuju nacionalne referentne količine utvrđene u Prilogu I.

2. Te se količine raspodjeljuju među proizvođačima sukladno odredbama članka 6., uz razlikovanje isporuke i izravne prodaje kako su definirane u članku 5. Prekoračenje nacionalne referentne količine i pristojba koja iz toga proizlazi određuje se na nacionalnoj razini u svakoj državi članici, u skladu s poglavljem 3. i to odvojeno za isporuke i izravne prodaje.

[…]” [neslužbeni prijevod]

5 U skladu s člankom 4. te uredbe, naslovljenim „Sudjelovanje proizvođača u plaćanju dospjele pristojbe”:

„Pristojba se u cijelosti raspodjeljuje, u skladu s člancima 10. i 12., među proizvođačima koji su pridonijeli svakom prekoračenju nacionalnih referentnih količina iz članka 1. stavka 2.

Ne dovodeći u pitanje članak 10. stavak 3. i članak 12. stavak 1., proizvođači su dužni platiti državi članici svoj dio dospjele pristojbe, izračunan u skladu s poglavljem 3., zbog same činjenice da su prekoračili svoje raspoložive referentne količine.” [neslužbeni prijevod]

6 Člankom 22. navedene uredbe, naslovljenim „Uporaba pristojbe”, određivalo se:

„Pristojba je dio interventnih mjera za reguliranje poljoprivrednih tržišta i namijenjena je financiranju izdataka u sektoru mlijeka.” [neslužbeni prijevod]

Uredba br. 1392/2001

7 Člankom 13. Uredbe br. 1392/2001, naslovljenim „Odobrenje otkupljivača”, predviđalo se:

„1. Za poslovanje na državnom području države članice otkupljivač mora dobiti odobrenje te države članice.

[…]

3. Ne dovodeći u pitanje kazne koje dotična država članica odredi ili treba odrediti, odobrenje se ukida kad uvjeti predviđeni u stavku 2. točki (a) i (b) više nisu ispunjeni. […].

[…]” [neslužbeni prijevod]

8 Člankom 14. te uredbe, naslovljenim „Obveze otkupljivača i proizvođača”, u stavku 1. predviđalo se:

„Proizvođač je dužan osigurati da otkupljivač kojem isporučuje ima odobrenje. Države članice mogu odrediti kazne za isporuke izvršene neodobrenim otkupljivačima.” [neslužbeni prijevod]

Uredba br. 595/2004

9 Uvodna izjava 6. Uredbe br. 595/2004 glasi kako slijedi:

„Vrlo je važno, s jedne strane, provjeriti da su podaci koje dostavljaju otkupljivači i proizvođači točni i, s druge strane, osigurati da teret plaćanja pristojbe u stvari pada na proizvođače koji su odgovorni za prekoračenje nacionalnih referentnih količina. U tu svrhu države članice trebaju imati veću ulogu u kontrolama i sankcijama koje moraju uvesti kako bi osigurale pravilnu naplatu pristojbe. Posebno, na temelju analize rizika države članice trebaju izraditi nacionalni plan kontrole za svako 12-mjesečno razdoblje i s ciljem suzbijanja mogućih nepravilnosti i zloporaba provoditi kontrole na razini poljoprivrednoga gospodarstva, na razini prijevoza i na razini otkupljivača. Isto je tako nužno odrediti krajnje rokove i broj potrebnih kontrola kako bi se u danom vremenskom roku moglo provjeriti poštuju li sve uključene strane dogovoreni režim. Kad ovi osnovni uvjeti nisu zadovoljeni, potrebne su i sankcije.”

10 Člankom 23. te uredbe, naslovljenim „Odobravanje otkupljivača”, određuje se:

„1. Kako bi mogli kupovati mlijeko od proizvođača i poslovati na području države članice, otkupljivači moraju imati odobrenje te države članice.

[…]

3. Ne dovodeći u pitanje kazne koje dotična država članica odredi, odobrenje se ukida kad uvjeti utvrđeni u stavku 2. točk[ama] (a) i (b) više nisu zadovoljeni.

[…]”

11 Člankom 24. navedene uredbe, naslovljenim „Obveze otkupljivača i proizvođača”, u stavku 1. predviđa se:

„Proizvođači su dužni provjeriti da otkupljivači koje opskrbljuju budu odobreni otkupljivači. Države članice mogu odrediti kazne za isporuke izvršene neodobrenim otkupljivačima.”

12 U skladu s člankom 28. prvim stavkom i člankom 29. drugim stavkom Uredbe br. 595/2004, ona je stavila izvan snage Uredbu br. 1392/2001 s učinkom od 1. travnja 2004.

Talijansko pravo

13 Decreto legge n. 49/2003 – Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Uredba sa zakonskom snagom br. 49/2003 o reformi propisa u području primjene dodatne pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda) od 28. ožujka 2003. (GURI br. 75 od 31. ožujka 2003., str. 4.), u verziji koja se

primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 49/2003), ima za cilj provesti relevantne odredbe Uredbe br. 1392/2001, a zatim odredbe Uredbe br. 595/2004.

14 U članku 4. stavcima 2. i 4. te uredbe sa zakonskom snagom predviđa se:

„2. Svaki proizvođač mora osigurati da otkupljivač kojem namjerava isporučiti mlijeko ima odobrenje u smislu ovog članka; proizvođač na cijelu količinu mlijeka ili mliječnog ekvivalenta isporučenog neodobrenom otkupljivaču plaća dodatnu pristojbu.

[…]

4. Otkupljivač koji svoju djelatnost obavlja bez odobrenja iz ovog članka kaznit će se upravnom kaznom koja je jednaka iznosu dodatne pristojbe za cijelu količinu proizvoda koji su preuzeti bez odobrenja.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

15 Tužitelji iz glavnog postupka, članovi odnosno vlasnici triju poljoprivrednih gospodarstava, prodali su svoju proizvodnju mlijeka za razdoblje stavljanja na tržište od 2005. do 2006. društvu Società Cooperativa Latte 2001 Soc. coop. arl. Međutim, odobrenje izdano tom društvu kao otkupljivaču povučeno je decretom n. 1214 del Direttore generale agricoltura della Regione Lombardia (Uredba br. 1214 glavnog direktora za poljoprivredu regije Lombardije) od 1. veljače 2005.

16 Nakon toga, nakon što je utvrdio da su ti tužitelji tijekom tog razdoblja stavljanja na tržište isporučili mlijeko neodobrenom otkupljivaču, protivno članku 24. stavku 1. Uredbe br. 595/2004 i članku 4. stavku 2. Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003, AVEPA je protiv njih izdala platne naloge.

17 Budući da su njihovi prigovori protiv tih naloga u biti odbijeni u prvostupanjskom postupku, tužitelji iz glavnog postupka podnijeli su žalbu protiv presuda koje su u odnosu na njih donesene Consigliu di Stato (Državno vijeće, Italija), sudu koji je uputio zahtjev. Pred tim sudom ističu, među ostalim, da nalozi čije ukidanje zahtijevaju treba okvalificirati kao upravne kazne u smislu nacionalnog prava.

18 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev primjećuje da je u svrhu provedbe obveze izricanja kazni u slučaju isporuka mlijeka ili mliječnih proizvoda neodobrenim otkupljivačima, koja je najprije predviđena člankom 14. stavkom 1. Uredbe br. 1392/2001, a zatim člankom 24. stavkom 1. Uredbe br. 595/2004, talijanski zakonodavac predvidio dvije različite mjere. Naime, osim upravne kazne koja se otkupljivaču izriče na temelju članka 4. stavka 4. Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003, člankom 4. stavkom 2. te uredbe sa zakonskom snagom predviđa se dodatna pristojba na teret proizvođača (u daljnjem tekstu: mjera o kojoj je riječ).

19 Prema sudskoj praksi suda koji je uputio zahtjev i Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija), ta se mjera ne smatra upravnom kaznom u pravom smislu riječi, nego mjerom ponovnog uravnoteženja tržišta koja se sastoji od potpunog povrata količine isporučene neodobrenom otkupljivaču. Međutim, tužitelji iz glavnog postupka smatraju da navedena mjera

predstavlja mjeru koja nije u skladu s pravom Unije, kojim se predviđa primjena pristojbe samo u granicama količina mlijeka koje prelaze referentne količine utvrđene na temelju Uredbe br. 1788/2003.

20 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev smatra da je zakonodavac Unije uspostavio „cjelovit" regulatorni sustav u pogledu kontrola i obveza pomoću kojih je moguće osigurati funkcioniranje sustava regulacije tržišta mlijeka i mliječnih proizvoda, ostavljajući pritom državama članicama široku marginu prosudbe u pogledu izbora posljedica u slučaju nepoštovanja tih zahtjeva. Stoga bi te države mogle proizvođačima nametnuti mjere koje ne predstavljaju administrativne kazne u užem smislu, nego mjere za ponovno uravnoteženje tržišta koje ispunjavaju zahtjeve sektora.

21 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li pravo [Unije] i, konkretno, članak 23. i članak 24. stavak 1. Uredbe [br. 595/2004] – a prije toga članak 13. i članak 14. stavak 1. Uredbe [br. 1392/2001] – kao i načela pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja, proporcionalnosti, jednakosti i nediskriminacije, tumačiti na način da [im] se protivi pravno pravilo poput onog predviđenog nacionalnim pravom, kojim se u slučaju isporuke izvršene neodobrenom otkupljivaču određuje da se na isporučeno mlijeko ili mliječni ekvivalent primjenjuje dodatna pristojba na teret proizvođača?"

O prethodnom pitanju

22 Uvodno valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, uspostavljene člankom 267. UFEU-a, na Sudu da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud će, prema potrebi, preoblikovati pitanja koja su mu postavljena (vidjeti u tom smislu presudu od 15. siječnja 2026., Imballaggi Piemontesi, C-588/24, EU:C:2026:14, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

23 U tom pogledu valja, kao prvo, istaknuti da, iako se postavljeno pitanje odnosi na članak 13. i članak 14. stavak 1. Uredbe br. 1392/2001, za odgovor na to pitanje jedino su relevantne odredbe Uredbe br. 595/2004. Naime, tom je uredbom, na temelju njezina članka 28. prvog stavka i članka 29. drugog stavka, stavljena izvan snage Uredba br. 1392/2001 s učinkom od 1. travnja 2004., a glavni predmet odnosi se na isporuke mlijeka izvršene nakon tog datuma.

24 Kao drugo, budući da se prethodno pitanje odnosi na članak 23. Uredbe br. 595/2004, valja istaknuti da se stavak 3. tog članka odnosi samo na kazne koje se, ovisno o okolnostima, primjenjuju na otkupljivača u slučaju ukidanja odobrenja kojim raspolaže, dok sud koji je uputio zahtjev u biti nastoji doznati koji je opseg ovlasti izricanja kazni koja je državama članicama priznata u pogledu proizvođača mlijeka i mliječnih proizvoda člankom 24. stavkom 1. te uredbe, na temelju kojeg te države određuju kazne u slučaju isporuka mlijeka neodobrenom otkupljivaču.

25 Kao treće, što se tiče načela pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja te jednakosti i nediskriminacije, koja su također navedena u tekstu prethodnog pitanja, sud koji je uputio zahtjev ne iznosi ni razloge koji su ga naveli da se zapita o tumačenju tih općih načela prava Unije ni vezu koju uspostavlja između tih načela i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku, suprotno onomu što se zahtijeva člankom 94. točkom (c) Poslovnika Suda (vidjeti u

tom smislu presudu od 28. studenoga 2023., Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, t. 46. i navedenu sudsku praksu). Budući da u tom pogledu ne postoje dostatne naznake, prethodno pitanje je nedopušteno u dijelu u kojem se odnosi na navedena načela.

26 Uzimajući u obzir ta pojašnjenja, valja smatrati da svojim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 24. stavak 1. Uredbe br. 595/2004 i načelo proporcionalnosti tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis kojim se u slučaju isporuke mlijeka neodobrenom otkupljivaču predviđa da proizvođač mora podmiriti dodatnu pristojbu na cjelokupnu količinu isporučenog mlijeka.

27 Kao prvo treba podsjetiti na to da se, u skladu s člankom 4. prvim stavkom Uredbe br. 1788/2003, dodatna pristojba uspostavljena člankom 1. te uredbe raspodjeljuje među proizvođačima koji su pridonijeli prekoračenju referentnih količina. Iz članka 4. drugog stavka navedene uredbe proizlazi da su proizvođači dužni platiti državi članici svoj dio dospjele pristojbe zbog same činjenice da su prekoračili svoje raspoložive referentne količine.

28 Sud je već odlučivao o pravnoj prirodi dodatne pristojbe na mlijeko, pri čemu je pojasnio da odredbe kojima se ona uspostavlja nisu kaznene odredbe, nego ta pristojba predstavlja ograničenje koje izravno proizlazi iz pravila o zajedničkoj organizaciji tržišta mlijeka (vidjeti u tom smislu presude od 25. ožujka 2004., Cooperativa Lattepiù i dr., C-231/00, C-303/00 i C-451/00, EU:C:2004:178, t. 74., od 15. srpnja 2004., Gerekens i Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, t. 34. do 37., kao i rješenje od 21. lipnja 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 i C-272/04, EU:C:2005:399, t. 22., 23. i 28.).

29 Dodatna je pristojba stoga dio interventnih mjera za reguliranje poljoprivrednih tržišta i namijenjena je financiranju izdataka u sektoru mlijeka. Osim svojeg očitog cilja obvezivanja proizvođača mlijeka da poštuju referentne količine koje su im dodijeljene, dodatna pristojba ima i ekonomski cilj jer se njome Europskoj uniji nastoje osigurati sredstva potrebna za rješavanje proizvodnje koju su proizvođači ostvarili iznad svojih kvota (vidjeti u tom smislu presudu od 27. lipnja 2019., Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, t. 53. i navedenu sudsku praksu).

30 U dijelu u kojem se njome nastoji ponovno uspostaviti ravnoteža između ponude i potražnje na tržištu mlijeka, koje karakteriziraju strukturni viškovi, ograničavanjem proizvodnje mlijeka, dodatna pristojba ulazi u okvir ciljeva racionalnog razvoja proizvodnje mlijeka i, time što pridonosi stabilizaciji prihoda predmetnog poljoprivrednog stanovništva, u okvir održavanja primjerenog životnog standarda tog stanovništva (presuda od 27. lipnja 2019., Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, t. 52. i navedena sudska praksa).

31 Kao drugo, na temelju članka 24. stavka 1. Uredbe br. 595/2004 države članice mogu odrediti kazne za isporuke izvršene neodobrenim otkupljivačima. Tu odredbu treba tumačiti s obzirom na uvodnu izjavu 6. te uredbe, prema kojoj države članice moraju uvesti kontrole i sankcije kako bi osigurale pravilnu naplatu pristojbe utvrđene Uredbom br. 1788/2003.

32 Iako se Uredbom br. 595/2004 ne predviđa izričito da je proizvođač adresat kazni iz njezina članka 24. stavka 1., koje je donijela država članica, ništa u tekstu ili kontekstu te odredbe ne protivi se tomu.

33 Kao treće, iz prethodno navedenog proizlazi da se Uredbom br. 1788/2003 i Uredbom br. 595/2004 uspostavlja razlika između, s jedne strane, dodatne pristojbe uvedene člankom 1. Uredbe br. 1788/2003, raspodijeljene između proizvođača koji su pridonijeli prekoračenju referentnih količina i koji su dužni platiti državi članici svoj dio dospjele pristojbe zbog same činjenice da su prekoračili svoje raspoložive referentne količine i, s druge strane, kazni uvedenih osobito na temelju članka 24. stavka 1. Uredbe br. 595/2004, koje se primjenjuju na proizvođače u slučaju nepoštovanja uvjeta sustava te pristojbe.

34 U ovom slučaju, na temelju nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, prema kojem se na mlijeko ili mliječni ekvivalent isporučen neodobrenom otkupljivaču u cijelosti primjenjuje dodatna pristojba koju plaća proizvođač, nepoštovanje uvjeta sustava te pristojbe u biti je izjednačeno s prekoračenjem raspoloživih referentnih količina od strane tog proizvođača. Iako iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je cilj mjere o kojoj je riječ ponovno uključiti u sustav kvota za mlijeko cijelu količinu mlijeka isporučenu neodobrenom otkupljivaču kako bi se, među ostalim, omogućilo pravilno određivanje osnove za izračun pristojbe predviđene Uredbom br. 1788/2003, njezina primjena ipak nije posljedica prekomjerne proizvodnje, nego nepoštovanja primjenjivih uvjeta, i takva mjera stoga nije samo logična posljedica sustava pristojbe uspostavljenog Uredbom br. 1788/2003 (vidjeti u tom smislu presudu od 28. siječnja 1999., Wilkens, C-181/96, EU:C:1999:29, t. 38.).

35 Osim toga, čak i ako bi se predmetna mjera smatrala mjerom reguliranja tržišta mlijeka u nacionalnom pravu, valja utvrditi da, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, cilj te mjere nije smanjiti strukturne viškove proizvodnje i ograničiti proizvodnju mlijeka, nego samo ispraviti destabilizirajuće učinke isporuka mlijeka neodobrenim otkupljivačima na tom tržištu a da se pritom ne utječe na proizvodnju mlijeka kao takvu.

36 Uzimajući u obzir ta obilježja, očito je da ta mjera može biti obuhvaćena pojmom „kazna” u smislu članka 24. stavka 1. Uredbe br. 595/2004. To vrijedi tim više jer se njome, s obzirom na to da mjera o kojoj je riječ uključuje i količine mlijeka obuhvaćene kvotama kojima raspolažu proizvođači o kojima je riječ, također nastoji sankcionirati zaobilaženje sustava praćenja i kontrole nacionalnih referentnih količina navedenih u uvodnoj izjavi 6. te uredbe, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

37 Kao drugo, kad je riječ o pitanju je li mjera o kojoj je riječ u skladu s člankom 24. stavkom 1. Uredbe br. 595/2004, valja podsjetiti na to da, kada uredba Unije ne sadržava nikakvu posebnu odredbu kojom se predviđa sankcija u slučaju njezine povrede ili se njome u tom pogledu upućuje na nacionalne odredbe, članak 4. stavak 3. UEU-a državama članicama nalaže da poduzmu sve odgovarajuće mjere za jamčenje dosega i učinkovitosti prava Unije (vidjeti u tom smislu presude od 20. prosinca 2017., Vaditrans, C-102/16, EU:C:2017:1012, t. 55. i navedenu sudsku praksu i od 3. travnja 2019., Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, t. 37.). U tu svrhu, zadržavajući pritom izbor primjenjivih sankcija, te države osobito moraju osigurati da se povrede tog prava sankcioniraju u materijalnim i postupovnim uvjetima koji su istovrsni onima koji se primjenjuju na povrede nacionalnog prava slične prirode i važnosti te koji u svakom slučaju sankciju čine učinkovitom, razmjernom i odvraćajućom (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2024., Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, t. 76. i navedenu sudsku praksu).

38 Konkretno, mjere sankcioniranja koje su propisane u nacionalnom zakonodavstvu ne smiju prekoračivati granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarivanje ciljeva kojima to zakonodavstvo legitimno teži niti biti nerazmjerne tim ciljevima, pri čemu strogost tih mjera

također mora odgovarati težini povreda koje kažnjavaju, među ostalim, osiguravajući stvarno odvraćajući učinak (vidjeti u tom smislu presude od 6. srpnja 2000., Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C-356/97, EU:C:2000:364, t. 35. i 36. i od 10. rujna 2024., Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, t. 77. i navedenu sudsku praksu).

39 Na sudu koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan za tumačenje i primjenu nacionalnog prava, jest da ocijeni ispunjava li u ovom slučaju mjera o kojoj je riječ zahtjeve navedene u točkama 37. i 38. ove presude. No, ipak valja navesti da, s obzirom na važnost koju valja priznati cilju osiguranja pravilne naplate doprinosa plaćanju pristojbe uspostavljene Uredbom br. 1788/2003 i cilju osiguranja da svi dionici poštuju sustav pristojbe, navedenom u točki 31. ove presude, kao i, općenitije, dobrom funkcioniranju sustava kvota za mlijeko u cjelini, sama okolnost da se mjera o kojoj je riječ primjenjuje i na količine mlijeka eventualno obuhvaćene kvotom za mlijeko nije na prvi pogled nerazmjerna.

40 Osim toga, s obzirom na argumentaciju tužiteljâ iz glavnog postupka prema kojoj mjera o kojoj je riječ treba biti obuhvaćena nacionalnim pravilima primjenjivima na upravne kazne, što bi dovelo do toga da uživaju zaštitu koju u nacionalnom pravu pružaju postupovna jamstva koja su za takve mjere predviđena nacionalnim pravom, valja još podsjetiti na to da se, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje o Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: Povelja), njezine odredbe odnose na države članice kada provode pravo Unije. Slijedom toga, u okviru postupka koji se vodi na temelju odredbi nacionalnog prava kojima se provodi članak 24. stavak 1. Uredbe br. 595/2004 u području kazni u slučaju isporuke neodobrenom otkupljivaču, adresatu kazni moraju biti osigurana postupovna jamstva koja proizlaze, među ostalim, iz prava obrane i članka 47. prvog stavka Povelje, kojim je zajamčeno pravo na djelotvoran pravni lijek (vidjeti u tom smislu presudu od 9. rujna 2021., Adler Real Estate i dr., C-546/18, EU:C:2021:711, t. 40. do 43. i 48.). To vrijedi neovisno o konkretnoj pravnoj kvalifikaciji nacionalnog zakonodavca takve kaznene mjere u nacionalnom pravu.

41 Ponovno je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri ispunjavaju li mjera o kojoj je riječ i postupak koji je doveo do njezina donošenja te zahtjeve.

42 S obzirom na prethodno navedeno, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 24. stavak 1. Uredbe br. 595/2004 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis kojim se u slučaju isporuke mlijeka neodobrenom otkupljivaču predviđa da proizvođač mora podmiriti dodatnu pristojbu na cjelokupnu količinu isporučenog mlijeka, pod uvjetom da je ta mjera učinkovita, razmjerna i odvraćajuća. Međutim, detaljna pravila za donošenje takve kaznene mjere kao i detaljna pravila na temelju kojih je proizvođač može osporavati pred sudom moraju ispunjavati zahtjeve koji proizlaze osobito iz prava obrane i članka 47. Povelje.

Troškovi

43 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

Članak 24. stavak 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 595/2004 od 30. ožujka 2004. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1788/2003 o uvođenju pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda

treba tumačiti na način da mu se:

ne protivi nacionalni propis kojim se u slučaju isporuke mlijeka neodobrenom otkupljivaču predviđa da proizvođač mora podmiriti dodatnu pristojbu na cjelokupnu količinu isporučenog mlijeka, pod uvjetom da je ta mjera učinkovita, razmjerna i odvraćajuća. Međutim, detaljna pravila za donošenje takve kaznene mjere kao i detaljna pravila na temelju kojih je proizvođač može osporavati pred sudom moraju ispunjavati zahtjeve koji proizlaze osobito iz prava obrane i članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

Potpisi