ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

26 maart 2026*

„Prejudiciële verwijzing – Landbouw – Melk en zuivelproducten – Verordening (EG) nr. 595/2004 – Levering aan een niet-erkende koper – Artikel 24, lid 1 – Begrip ‚sanctie' – Extra heffing ten laste van de producent – Heffing berekend op het totaal van het geleverde product – Evenredigheid – Rechten van de verdediging en recht op een eerlijk proces"

In zaak C-294/25,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissing van 15 april 2025, ingekomen bij het Hof op 17 april 2025, in de procedure

UD, VO, GT en KJ, voor eigen rekening en als deelgerechtigden in de Società Agricola UD e co.,

BF, voor eigen rekening en als eigenaar van de landbouwonderneming met dezelfde naam,

IJ, BP en LR, voor eigen rekening en als deelgerechtigden in de Azienda agricola IJ, BP e LR s.s.

tegen

Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA),

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: I. Ziemele, kamerpresident, A. Kumin en M. Bošnjak (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: D. Spielmann,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– UD, VO, GT en KJ, voor eigen rekening en als deelgerechtigden in de Società Agricola UD e co., vertegenwoordigd door M. Aldegheri, avvocata,

* Procestaal: Italiaans.

– BF, voor eigen rekening en als eigenaar van de landbouwonderneming met dezelfde naam, vertegenwoordigd door M. Aldegheri en E. Ermondi, avvocate,

– IJ, BP en LR, voor eigen rekening en als deelgerechtigden in de Azienda agricola IJ, BP e LR s.s., vertegenwoordigd door M. Aldegheri, avvocata,

– de Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA), vertegenwoordigd door A. Cusin, T. Munari, B. Peagno, G. Quarneti en F. Zanlucchi, avvocati,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door S. Fiorentino als gemachtigde, bijgestaan door G. Rocchitta en L. Vignato, avvocati dello Stato,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Biz en M. Konstantinidis als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 13 en artikel 14, lid 1, van verordening (EG) nr. 1392/2001 van de Commissie van 9 juli 2001 houdende vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB 2001, L 187, blz. 19), van artikel 23 en artikel 24, lid 1, van verordening (EG) nr. 595/2004 van de Commissie van 30 maart 2004 houdende vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1788/2003 van de Raad tot vaststelling van een heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB 2004, L 94, blz. 22) en van de beginselen van rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen, evenredigheid, gelijkheid en non-discriminatie.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen, enerzijds, UD, VO, GT en KJ, voor eigen rekening en als deelgerechtigden in de Società Agricola UD e co., BF, voor eigen rekening en als eigenaar van de landbouwonderneming met dezelfde naam, alsmede IJ, BP en LR, voor eigen rekening en als deelgerechtigden in de Azienda agricola IJ, BP e LR s.s. (hierna samen: „verzoekers in het hoofdgeding”) en, anderzijds, de Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura (Venetiaans agentschap voor betalingen in de landbouw, Italië) (hierna: „AVEPA”) betreffende het opleggen van extra heffingen op hoeveelheden melk die door deze verzoekers aan een niet-erkende koper zijn geleverd.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 1788/2003

3 De overwegingen 3 en 22 van verordening (EG) nr. 1788/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van een heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB 2003, L 270, blz. 123), die is ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten (integrale-GMO-verordening) (PB 2007, L 299, blz. 1), luidden als volgt:

„(3) Het hoofddoel van de regeling blijft het gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod op de markt voor melk en zuivelproducten en de daaruit voortvloeiende structurele overschotten te verminderen zodat een beter marktevenwicht tot stand komt. […]

[…]

(22) Het hoofddoel van de bij deze verordening ingestelde heffing is de markt voor zuivelproducten te reguleren en te stabiliseren. […]”

4 Artikel 1 („Werkingssfeer”) van deze verordening bepaalde het volgende:

„1. Gedurende 11 opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden, te beginnen op 1 april 2004, (hierna ‚tijdvakken van twaalf maanden’ te noemen), wordt een heffing ingesteld (hierna ‚de heffing’ te noemen) over de hoeveelheden koemelk en andere zuivelproducten die in het betrokken tijdvak van twaalf maanden boven de in de bijlage I vastgestelde nationale hoeveelheden worden vermarkt.

2. Deze hoeveelheden worden overeenkomstig artikel 6 over de producenten verdeeld, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen levering en rechtstreekse verkoop als omschreven in artikel 5. De overschrijding van de nationale referentiehoeveelheid en de daaruit voortvloeiende heffing, worden, overeenkomstig hoofdstuk 3, op nationaal niveau in elke lidstaat en afzonderlijk voor leveringen en rechtstreekse verkopen vastgesteld.

[…]”

5 Artikel 4 („Bijdrage van de producenten in de verschuldigde heffing”) van deze verordening luidde als volgt:

„De heffing wordt overeenkomstig de artikelen 10 en 12[] volledig omgeslagen over de producenten die hebben bijgedragen tot elk van de overschrijdingen van de in artikel 1, lid 2, bedoelde nationale referentiehoeveelheden.

Onverminderd artikel 10, lid 3, en artikel 12, lid 1, zijn de producenten de lidstaat de betaling verschuldigd van hun bijdrage in de overeenkomstig hoofdstuk 3 berekende louter wegens de overschrijding van hun beschikbare referentiehoeveelheden verschuldigde heffing.”

6 Artikel 22 („Bestemming van de heffing”) van die verordening bepaalde:

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

Verordening nr. 1392/2001

7 Artikel 13 („Erkenning van de koper”) van verordening nr. 1392/2001 bepaalde het volgende:

„1. Om op het grondgebied van een lidstaat werkzaam te mogen zijn, moet een koper door de betrokken lidstaat erkend zijn.

[…]

3. Onverminderd de door de betrokken lidstaat vastgestelde of vast te stellen sancties, wordt de erkenning ingetrokken indien niet meer aan de in lid 2, onder a) en b), bedoelde voorwaarden wordt voldaan. […]

[…]”

8 Artikel 14 („Verplichtingen van koper en producent”) van die verordening bepaalde in lid 1:

„De producent is verplicht zich ervan te vergewissen dat de koper aan wie hij levert, is erkend. De lidstaten kunnen sancties op de levering aan een niet-erkende koper vaststellen.”

Verordening nr. 595/2004

9 Overweging 6 van verordening nr. 595/2004 luidt als volgt:

„Het is van cruciaal belang enerzijds te controleren of de door de kopers en de producenten meegedeelde gegevens correct zijn, en anderzijds ervoor te zorgen dat de heffing daadwerkelijk wordt afgewenteld op de producenten die verantwoordelijk zijn voor de overschrijding van de nationale referentiehoeveelheid. Daartoe dienen de lidstaten een grotere rol te spelen in de controles en sancties die zij moeten invoeren om ervoor te zorgen dat de bijdragen aan de betaling van de heffing correct worden geïnd. Met name moeten de lidstaten voor elk tijdvak van twaalf maanden een nationaal controleplan opstellen op basis van een risicoanalyse en moeten zij controles verrichten op het niveau van de landbouwbedrijven, het vervoer en de kopers om eventuele onregelmatigheden en gevallen van fraude te bestrijden. Tevens dient te worden gespecificeerd hoeveel controles binnen welke termijnen moeten worden verricht opdat binnen een bepaald tijdsbestek kan worden nagegaan of alle betrokken partijen de regeling hebben nageleefd. Ook zijn sancties nodig voor het geval dat niet aan die elementaire eisen wordt voldaan.”

10 Artikel 23 („Erkenning van de kopers”) van deze verordening bepaalt:

„1. Om op het grondgebied van een lidstaat melk te mogen kopen van producenten en werkzaam te mogen zijn, moeten de kopers door die lidstaat zijn erkend.

[…]

3. Onverminderd de door de betrokken lidstaat vastgestelde sancties, wordt de erkenning ingetrokken indien niet langer aan de in lid 2, onder a) en b), gestelde voorwaarden wordt voldaan.

[…]”

11 Artikel 24 („Verplichtingen van de kopers en de producenten”) bepaalt in lid 1:

„De producenten vergewissen zich ervan dat de kopers aan wie zij leveren, zijn erkend. De lidstaten stellen sancties op leveringen aan niet-erkende kopers vast.”

12 Overeenkomstig artikel 28, eerste alinea, en artikel 29, tweede alinea, heeft verordening nr. 595/2004 verordening nr. 1392/2001 met ingang van 1 april 2004 ingetrokken.

Italiaans recht

13 Decreto-legge n. 49 – Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (besluit met kracht van wet nr. 49 houdende herziening van de regeling inzake de toepassing van de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten) van 28 maart 2003 (GURI nr. 75 van 31 maart 2003, blz. 4), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „besluit met kracht van wet nr. 49/2003”), heeft tot doel de relevante bepalingen van verordening nr. 1392/2001 en vervolgens die van verordening nr. 595/2004 ten uitvoer te leggen.

14 Artikel 4 van dat besluit met kracht van wet bepaalt in de leden 2 en 4:

„2. Elke producent is verplicht zich ervan te vergewissen dat de koper aan wie hij voornemens is melk te leveren erkend is in de zin van dit artikel; op melk of melkequivalenten die aan een niet-erkende koper worden geleverd, wordt voor de gehele geleverde hoeveelheid een extra heffing opgelegd die ten laste komt van de producent.

[…]

4. De koper die handelt zonder de in dit artikel bedoelde erkenning, krijgt een administratieve sanctie opgelegd ter hoogte van de extra heffing op de gehele hoeveelheid die zonder erkenning is gekocht.”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

15 Verzoekers in het hoofdgeding, die deelgerechtigden of eigenaren zijn van drie landbouwondernemingen, hebben hun melkproductie voor het verkoopseizoen 2005-2006 verkocht aan de Società Cooperativa Latte 2001 Soc. coop. arl. Evenwel was de erkenning van deze vennootschap als koper ingetrokken bij decreto n. 1214 del Direttore generale agricoltura della Regione Lombardia (besluit nr. 1214 van de directeur-generaal Landbouw van de regio Lombardije) van 1 februari 2005.

16 Daarop heeft AVEPA betalingsbevelen uitgevaardigd aan deze verzoekers, na te hebben vastgesteld dat zij tijdens dat verkoopseizoen in strijd met artikel 24, lid 1, van verordening nr. 595/2004 en artikel 4, lid 2, van besluit met kracht van wet nr. 49/2003 melk hadden geleverd aan een niet-erkende koper.

17 Nadat hun beroepen tegen deze bevelen in eerste aanleg grotendeels waren verworpen, hebben verzoekers in het hoofdgeding tegen de betrokken vonnissen hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), de verwijzende rechter. Zij voeren voor de verwijzende rechter met name aan dat de bevelen waarvan zij de nietigverklaring vorderen, moeten worden aangemerkt als administratieve sancties in de zin van het nationale recht.

18 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat de Italiaanse wetgever heeft voorzien in twee verschillende maatregelen om uitvoering te geven aan de in artikel 14, lid 1, van verordening nr. 1392/2001 en vervolgens in artikel 24, lid 1, van verordening nr. 595/2004 neergelegde verplichting om sancties vast te stellen op leveringen van melk of zuivelproducten aan niet-erkende kopers. Naast in de administratieve sanctie die krachtens artikel 4, lid 4, van besluit met kracht van wet nr. 49/2003 aan de koper kan worden opgelegd, voorziet dit besluit met kracht van wet in artikel 4, lid 2, immers ook in een extra heffing die ten laste komt van de producent (hierna: „betrokken maatregel").

19 Volgens de rechtspraak van zowel de verwijzende rechter als de Corte di Cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) wordt deze maatregel niet beschouwd als een administratieve sanctie in eigenlijke zin, maar als een maatregel om het evenwicht op de markt te herstellen, door de aan de niet-erkende koper geleverde hoeveelheid volledig terug te vorderen. Verzoekers in het hoofdgeding zijn van mening dat deze maatregel een met het Unierecht onverenigbare maatregel is, dat alleen voorziet in de toepassing van een heffing op de hoeveelheid melk die de krachtens verordening nr. 1788/2003 vastgestelde referentiehoeveelheden overschrijdt.

20 In dit verband is de verwijzende rechter van oordeel dat de Uniewetgever, wat de controles en verplichtingen betreft waarmee kan worden verzekerd dat het systeem voor de regulering van de markt voor melk en zuivelproducten goed functioneert, een „dicht" regelgevingskader heeft ingevoerd, waarbij aan de lidstaten een ruime beoordelingsmarge is gelaten met betrekking tot de keuze van de gevolgen in geval van niet-naleving van deze eisen. Deze staten kunnen aldus aan de producenten maatregelen opleggen die geen administratieve sancties in strikte zin vormen, maar maatregelen ter herstelling van het marktevenwicht zijn die aan de eisen van de sector voldoen, aldus die rechter.

21 Tegen deze achtergrond heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet het Unierecht, met name artikel 23 en artikel 24, lid 1, van verordening [nr. 595/2004] – voorheen artikel 13 en artikel 14, lid 1, van verordening [nr. 1392/2001] – en de beginselen van rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen, evenredigheid, gelijkheid en non-discriminatie, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling die bepaalt dat de producent op de levering van melk of een melkequivalent aan een niet-erkende koper een extra heffing moet betalen?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

22 Vooraf dient eraan te worden herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, de taak is van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient

het Hof in voorkomend geval de voorgelegde vragen te herformuleren (zie in die zin arrest van 15 januari 2026, Imballaggi Piemontesi, C-588/24, EU:C:2026:14, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 In dit verband zij er ten eerste op gewezen dat de gestelde vraag weliswaar betrekking heeft op artikel 13 en artikel 14, lid 1, van verordening nr. 1392/2001, maar dat alleen de bepalingen van verordening nr. 595/2004 relevant zijn voor de beantwoording ervan. Deze verordening heeft namelijk – krachtens artikel 28, eerste alinea, en artikel 29, tweede alinea, ervan – verordening nr. 1392/2001 met ingang van 1 april 2004 ingetrokken, en het hoofdgeding heeft betrekking op melkleveringen van na die datum.

24 Ten tweede moet, voor zover de prejudiciële vraag betrekking heeft op artikel 23 van verordening nr. 595/2004, worden opgemerkt dat lid 3 van dit artikel alleen betrekking heeft op de sancties die in voorkomend geval op de koper van toepassing zijn wanneer zijn erkenning wordt ingetrokken, terwijl de verwijzende rechter zich in essentie afvraagt wat de omvang is van de sanctiebevoegdheid die de lidstaten ten aanzien van producenten van melk en zuivelproducten hebben krachtens artikel 24, lid 1, van deze verordening, op grond waarvan deze staten sancties vaststellen op leveringen van melk aan niet-erkende kopers.

25 Wat ten derde de eveneens in de prejudiciële vraag genoemde beginselen van rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen, gelijkheid en non-discriminatie betreft, zet de verwijzende rechter niet uiteen welke redenen hem ertoe hebben gebracht om over de uitlegging van deze algemene beginselen van het Unierecht vragen te stellen, en legt hij evenmin het verband uit tussen die beginselen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling, hoewel dit wordt vereist door artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof (zie in die zin arrest van 28 november 2023, Gemeente Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bij gebreke van voldoende aanwijzingen dienaangaande is de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk voor zover zij op die beginselen betrekking heeft.

26 Gelet op deze preciseringen moet worden geoordeeld dat de verwijzende rechter met zijn prejudiciële vraag in wezen wenst te vernemen of artikel 24, lid 1, van verordening nr. 595/2004 en het evenredigheidsbeginsel aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling die bepaalt dat indien er melk wordt geleverd aan een niet-erkende koper, op de gehele geleverde hoeveelheid een extra heffing wordt opgelegd die ten laste komt van de producent.

27 In de eerste plaats zij er ten eerste aan herinnerd dat, overeenkomstig artikel 4, eerste alinea, van verordening nr. 1788/2003, de in artikel 1 van die verordening ingestelde extra heffing wordt omgeslagen over de producenten die hebben bijgedragen tot de overschrijding van de referentiehoeveelheden. Uit artikel 4, tweede alinea, van die verordening blijkt dat de producenten de lidstaat de betaling verschuldigd zijn van hun bijdrage in de louter wegens de overschrijding van hun beschikbare referentiehoeveelheden verschuldigde heffing.

28 Het Hof heeft zich reeds uitgesproken over de juridische aard van de extra heffing op melk en heeft erop gewezen dat de bepalingen tot vaststelling ervan geen strafrechtelijke bepalingen zijn, maar dat die heffing een beperking vormt die rechtstreeks voortvloeit uit de regels betreffende de gemeenschappelijke ordening van de markt voor melk (zie in die zin arresten van 25 maart 2004, Cooperativa Lattepiù e.a., C-231/00, C-303/00 en C-451/00, EU:C:2004:178, punt 74,

en 15 juli 2004, Gerekens en Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, punten 34-37, alsmede beschikking van 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 en C-272/04, EU:C:2005:399, punten 22, 23 en 28).

29 De extra heffing maakt dus deel uit van de interventies ter regulering van de landbouwmarkten en wordt aangewend voor de financiering van de uitgaven in de zuivelsector. Naast haar overduidelijke doelstelling om de melkproducenten te verplichten de hun toegekende referentiehoeveelheden in acht te nemen, heeft de extra heffing ook een economische doelstelling, namelijk de Europese Unie de geldmiddelen bezorgen die nodig zijn voor de afzet van de productie die de producenten boven hun quotum hebben gerealiseerd (arrest van 27 juni 2019, Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 Voor zover de extra heffing bedoeld is om het evenwicht tussen vraag en aanbod op de – door structurele overschotten gekenmerkte – zuivelmarkt te herstellen door een beperking van de melkproductie, past deze heffing in het kader van een rationele ontwikkeling van de melkproductie en, doordat zij bijdraagt tot stabilisatie van het inkomen van de betrokken landbouwbevolking, dient zij tevens het behoud van een redelijke levensstandaard voor die bevolking (arrest van 27 juni 2019, Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 Ten tweede stellen de lidstaten krachtens artikel 24, lid 1, van verordening nr. 595/2004 sancties op leveringen aan niet-erkende kopers vast. Deze bepaling moet worden gelezen in het licht van overweging 6 van verordening nr. 595/2004, volgens welke de lidstaten controles en sancties moeten invoeren om ervoor te zorgen dat de bijdragen aan de betaling van de bij verordening nr. 1788/2003 ingestelde heffing correct worden geïnd.

32 Hoewel verordening nr. 595/2004 niet uitdrukkelijk bepaalt dat de producent degene is tot wie de door een lidstaat vastgestelde sancties als bedoeld in artikel 24, lid 1, van die verordening zijn gericht, staat niets in de bewoordingen of de context van deze bepaling daaraan in de weg.

33 Ten derde volgt uit het voorgaande dat in de verordeningen nr. 1788/2003 en nr. 595/2004 een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de extra heffing die bij artikel 1 van verordening nr. 1788/2003 is ingesteld en die wordt omgeslagen over de producenten die hebben bijgedragen tot de overschrijding van de referentiehoeveelheden en die de lidstaat de betaling verschuldigd zijn van hun bijdrage in de louter wegens de overschrijding van hun beschikbare referentiehoeveelheden verschuldigde heffing en anderzijds de sancties die met name op grond van artikel 24, lid 1, van verordening nr. 595/2004 zijn ingesteld en die van toepassing zijn op producenten indien de voorwaarden van die heffingsregeling niet worden nageleefd.

34 In casu volgt uit de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is en volgens welke op melk of melkequivalenten die aan een niet-erkende koper worden geleverd voor de gehele geleverde hoeveelheid een extra heffing wordt opgelegd die ten laste komt van de producent, dat de niet-naleving van de voorwaarden van die heffingsregeling in essentie gelijk wordt gesteld met de overschrijding door die producent van de beschikbare referentiehoeveelheden. Hoewel uit het dossier waarover het Hof beschikt blijkt dat de betrokken maatregel tot doel heeft dat de volledige hoeveelheid melk die aan een niet-erkende koper wordt geleverd opnieuw in de melkquotaregeling wordt opgenomen, zodat het met name mogelijk is om de berekeningsgrondslag van de in verordening nr. 1788/2003 bedoelde heffing correct te bepalen, neemt dit niet weg dat de toepassing van die maatregel niet het gevolg is van overproductie, maar

van de niet-naleving van de toepasselijke voorwaarden, en dat een dergelijke maatregel derhalve niet louter het logische gevolg is van de bij verordening nr. 1788/2003 ingevoerde heffingsregeling (zie in die zin arrest van 28 januari 1999, Wilkens, C-181/96, EU:C:1999:29, punt 38).

35 Zelfs indien de betrokken maatregel naar nationaal recht als een maatregel voor de regulering van de zuivelmarkt zou worden beschouwd, moet bovendien worden vastgesteld dat deze maatregel, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, niet beoogt de structurele overproductie te verminderen en de melkproductie te beperken, maar uitsluitend tot doel heeft de destabiliserende effecten van de leveringen van melk aan niet-erkende kopers op die markt te corrigeren, zonder evenwel de melkproductie als zodanig te beïnvloeden.

36 Gelet op deze kenmerken kan deze maatregel onder het begrip „sanctie” in de zin van artikel 24, lid 1, van verordening nr. 595/2004 vallen. Dit geldt temeer daar de betrokken maatregel ook betrekking heeft op de melkhoeveelheden die onder de quota van de betrokken producenten vallen, zodat die maatregel er tevens toe strekt het omzeilen van het systeem voor het traceren en controleren van de in overweging 6 van deze verordening genoemde nationale referentiehoeveelheden te bestraffen, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

37 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of de betrokken maatregel in overeenstemming is met artikel 24, lid 1, van verordening nr. 595/2004, zij eraan herinnerd dat wanneer een Unieregeling geen specifieke strafbepaling met betrekking tot een overtreding van deze regeling bevat of daarvoor verwijst naar de nationale wettelijke bepalingen, de lidstaten krachtens artikel 4, lid 3, VEU verplicht zijn alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het Unierecht te verzekeren (zie in die zin arresten van 20 december 2017, Vaditrans, C-102/16, EU:C:2017:1012, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 3 april 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, punt 37). Daartoe dienen zij er met name op toe te zien dat overtredingen van dat recht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als soortgelijke en even ernstige overtredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen sancties, maar deze moeten hoe dan ook doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn (zie in die zin arrest van 10 september 2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 In het bijzonder mogen de sanctiemaatregelen waarin een nationale wettelijke regeling voorziet, niet verder gaan dan wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met die wettelijke regeling worden nagestreefd, en mogen zij niet onevenredig zijn aan die doelstellingen, en moet de gestrengheid van die maatregelen passen bij de ernst van de bestrafte overtredingen, met name doordat zij een daadwerkelijk afschrikkende werking waarborgt (zie in die zin arresten van 6 juli 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C-356/97, EU:C:2000:364, punten 35 en 36, en 10 september 2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 Het staat aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om het nationale recht uit te leggen en toe te passen, om te beoordelen of de betrokken maatregel in casu voldoet aan de in de punten 37 en 38 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte eisen. Niettemin moet erop worden gewezen dat de enkele omstandigheid dat de betrokken maatregel ook van toepassing is op melkhoeveelheden die eventueel onder een melkquotum vallen, niet bij voorbaat onevenredig lijkt, gelet op het belang dat moet worden gehecht aan de in punt 31 van het onderhavige arrest genoemde doelstelling – namelijk waarborgen dat de bijdragen aan de betaling van de bij

verordening nr. 1788/2003 ingestelde heffing correct worden geïnd en verzekeren dat alle betrokken partijen de heffingsregeling naleven – alsmede, meer in het algemeen, aan de goede werking van de melkquotaregeling in haar geheel.

40 Gelet op het betoog van verzoekers in het hoofdgeding dat de betrokken maatregel onder de nationale regels inzake administratieve sancties valt, waardoor zij aanspraak kunnen maken op de procedurele waarborgen die krachtens het nationale recht aan dergelijke maatregelen zijn verbonden, zij er nog aan herinnerd dat volgens artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") de bepalingen ervan gericht zijn tot de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. In het kader van een procedure die op grond van de bepalingen van nationaal recht wordt gevoerd ter uitvoering van artikel 24, lid 1, van verordening nr. 595/2004 inzake sancties op leveringen aan niet-erkende kopers, moet degene tot wie de sanctie is gericht bijgevolg de procedurele waarborgen genieten die met name voortvloeien uit de rechten van de verdediging en uit artikel 47, eerste alinea, van het Handvest, waarin het recht op een doeltreffende voorziening in rechte is neergelegd (zie in die zin arrest van 9 september 2021, Adler Real Estate e.a., C-546/18, EU:C:2021:711, punten 40-43 en 48). Dit geldt ongeacht de specifieke juridische kwalificatie die de nationale wetgever in het nationale recht aan een dergelijke sanctiemaatregel heeft gegeven.

41 Het staat wederom aan de verwijzende rechter om na te gaan of de betrokken maatregel en de procedure die tot het nemen van die maatregel heeft geleid, aan deze eisen voldoen.

42 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 24, lid 1, van verordening nr. 595/2004 aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling die bepaalt dat indien er melk wordt geleverd aan een niet-erkende koper, op de gehele geleverde hoeveelheid een extra heffing wordt opgelegd die ten laste komt van de producent, mits deze maatregel doeltreffend, evenredig en afschrikkend is. De wijze waarop deze sanctiemaatregel wordt genomen en de wijze waarop de producent deze in rechte kan betwisten, moeten echter voldoen aan de vereisten die met name voortvloeien uit de rechten van de verdediging en uit artikel 47 van het Handvest.

Kosten

43 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 24, lid 1, van verordening (EG) nr. 595/2004 van de Commissie van 30 maart 2004 houdende vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1788/2003 van de Raad tot vaststelling van een heffing in de sector melk en zuivelproducten

moet aldus worden uitgelegd dat

het niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling die bepaalt dat indien er melk wordt geleverd aan een niet-erkende koper, op de gehele geleverde hoeveelheid een extra heffing wordt opgelegd die ten laste komt van de producent, mits deze maatregel

doeltreffend, evenredig en afschrikkend is. De wijze waarop deze sanctiemaatregel wordt genomen en de wijze waarop de producent deze in rechte kan betwisten, moeten echter voldoen aan de vereisten die met name voortvloeien uit de rechten van de verdediging en uit artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

ondertekeningen