Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 26 mars 2026*

”Begäran om förhandsavgörande – Jordbruk – Mjölk och mjölkprodukter – Förordning (EG) nr 595/2004 – Leveranser till en icke godkänd uppköpare – Artikel 24.1 – Begreppet påföljd – Tilläggsavgift som ska betalas av producenten – Avgift som beräknas på grundval av hela den kvantitet mjölk som levererats – Proportionalitet – Rätten till försvar och rätten till ett effektivt rättsmedel”

I mål C-294/25,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) genom beslut av den 15 april 2025, som inkom till domstolen den 17 april 2025, i målet

UD, VO, GT och KJ, för egen räkning och i egenskap av delägare i Società Agricola UD e co.,

BF, för egen räkning och i egenskap av ägare till jordbruksföretaget med samma namn,

IJ, BP och LR, för egen räkning och i egenskap av delägare i Azienda agricola IJ, BP e LR s.s.

mot

Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA),

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden I. Ziemele samt domarna A. Kumin och M. Bošnjak (referent),

generaladvokat: D. Spielmann,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: italienska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– UD, VO, GT och KJ, för egen räkning och i egenskap av delägare i Società Agricola UD e co., genom M. Aldegheri, avvocata,

– BF, för egen räkning och i egenskap av ägare till jordbruksföretaget med samma namn, genom M. Aldegheri och E. Ermondi, avvocate,

– IJ, BP och LR, för egen räkning och i egenskap av delägare i Azienda agricola IJ, BP e LR s.s., genom M. Aldegheri, avvocata,

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

– Italiens regering, genom S. Fiorentino, i egenskap av ombud, biträdd av G. Rocchitta och L. Vignato, avvocati dello Stato,

– Europeiska kommissionen, genom C. Biz och M. Konstantinidis, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Förevarande begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 13 och 14.1 i kommissionens förordning (EG) nr 1392/2001 av den 9 juli 2001 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 3950/92 om införande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 187, 2001, s. 19), artiklarna 23 och 24.1 i kommissionens förordning (EG) nr 595/2004 av den 30 mars 2004 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1788/2003 om införande av en avgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 94, 2004, s. 22) samt rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar, proportionalitetsprincipen, likhetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, UD, VO, GT och KJ, för egen räkning och i egenskap av delägare i Società Agricola UD e co., BF, för egen räkning och i egenskap av ägare till jordbruksföretaget med samma namn, och IJ, BP och LR, för egen räkning och i egenskap av delägare i Azienda agricola
IJ, BP e LR s.s. (tillsammans kallade klagandena) och, å andra sidan, Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA) (Regionen Venetos kontor för betalningar inom jordbruket, Italien). Målet rör påförande av tilläggsavgifter på kvantiteter mjölk som klagandena har levererat till en icke godkänd uppköpare.

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EG) nr 1788/2003

3 Skälen 3 och 22 i rådets förordning (EG) nr 1788/2003 av den 29 september 2003 om införande av en avgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EUT L 270, 2003, s. 123), som upphävdes och ersattes av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden) (EUT L 199, 2007, s. 1), hade följande lydelse:

”(3) Det huvudsakliga målet med systemet förblir att minska obalansen mellan utbudet och efterfrågan på mjölk och mjölkprodukter samt de strukturella överskott som följer av denna obalans, och att på detta sätt uppnå större jämvikt på marknaden....

…

(22) Huvudsyftet med den avgift som föreskrivs i denna förordning är att stabilisera marknaden för mjölkprodukter....”

4 I artikel 1 i förordning nr 1788/2003, med rubriken ”Räckvidd”, föreskrevs följande:

”1. Under 11 på varandra följande perioder på tolv månader med början den 1 april 2004 (nedan kallad ’tolvmånadersperioder’) skall det tas ut en avgift (nedan kallad ’avgiften’) för sådana kvantiteter komjölk eller andra mjölkprodukter som saluförs under den berörda tolvmånadersperioden och som överskrider de nationella referenskvantiteter som fastställs i bilaga I.

2. Dessa kvantiteter skall fördelas mellan producenterna enligt bestämmelserna i artikel 6, varvid åtskillnad skall göras mellan leveranser och direktförsäljning enligt artikel 5. Överskridandet av den nationella referenskvantiteten och därmed förbunden avgift skall fastställas på nationell nivå inom varje medlemsstat, i enlighet med kapitel 3 och för leveranser och direktförsäljning var för sig.

…”

5 I artikel 4 i denna förordning, med rubriken ”Producenternas bidrag till den avgift som skall erläggas”, föreskrevs följande:

”Avgiften skall i enlighet med artiklarna 10 och 12 i sin helhet fördelas mellan de producenter som har bidragit till vart och ett av de överskridanden av de nationella referenskvantiteterna som avses i artikel 1.2.

Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 10.3 och 12.1 skall producenterna vara betalningsskyldiga gentemot medlemsstaten avseende sina respektive bidrag till avgiften som skall erläggas, och som skall beräknas enligt kapitel 3, endast av det skälet att de har överskridit sin disponibla kvantitet eller sina disponibla kvantiteter.”

6 I artikel 22 i den förordningen, med rubriken ”Avgiftens syfte”, föreskrevs följande:

”Avgiften skall betraktas som intervention i syfte att stabilisera jordbruksmarknaderna och skall användas till att finansiera utgifter inom mjölksektorn.”

Förordning nr 1392/2001

7 Artikel 13 i förordning nr 1392/2001, med rubriken ”Godkännande av uppköpare”, hade följande lydelse:

”1. För att få verka inom en medlemsstats territorium skall uppköparen vara godkänd av denna medlemsstat.

…

3. Utan att det hindrar tillämpningen av de påföljder som den berörda medlemsstaten har fastställt eller kommer att fastställa, skall godkännandet återkallas om villkoren i punkt 2 a och b inte längre uppfylls.....

…”

8 I artikel 14 i förordningen, med rubriken ”Uppköparens och producentens förpliktelser”, föreskrevs följande i punkt 1:

”Producenten skall försäkra sig om att de uppköpare som han levererar till är godkända. Medlemsstaterna får fastställa påföljder om leveranser sker till en icke godkänd uppköpare.”

Förordning nr 595/2004

9 Skäl 6 i förordning nr 595/2004 har följande lydelse:

”Det är nödvändigt att dels kontrollera att de uppgifter som uppköpare och producenter lämnar är riktiga, dels se till att avgiften verkligen påförs de producenter som bär ansvaret för att de nationella referenskvantiteterna har överskridits. Medlemsstaterna bör därför ha en större roll i de kontroller och påföljder som de är skyldiga att införa för att säkerställa att andelarna av den avgift som skall betalas uppbärs på ett korrekt sätt. I synnerhet bör medlemsstaterna på grundval av en riskanalys upprätta en nationell kontrollplan för varje tolvmånadersperiod och utföra kontroller på gårdsnivå, på transportnivå och på uppköparnivå för att förhindra eventuella oegentligheter och bedrägerier. Det bör också fastställas tidsfrister och erforderligt antal kontroller för att inom utsatt tid kunna verifiera att bestämmelserna har följts av alla berörda parter. Dessutom behövs det påföljder för de fall de grundläggande kraven inte uppfylls.”

10 I artikel 23 i den förordningen, med rubriken ”Godkännande av uppköpare”, föreskrivs följande:

”1. För att få köpa mjölk från producenter och verka inom en medlemsstats territorium skall uppköparen vara godkänd av denna medlemsstat.

…

3. Utan att det hindrar tillämpningen av de påföljder som den berörda medlemsstaten har fastställt, skall godkännandet återkallas om villkoren i punkt 2 a och b inte längre uppfylls.

…”

11 I artikel 24 i nämnda förordning, med rubriken ”Uppköparens och producentens skyldigheter”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Producenten skall försäkra sig om att de uppköpare som han levererar till är godkända. Medlemsstaterna skall fastställa påföljder om leveranser sker till en icke godkänd uppköpare.”

12 I enlighet med artikel 28 första stycket och artikel 29 andra stycket i förordningen upphävde och ersatte förordning nr 595/2004 förordning nr 1392/2001 med verkan från och med den 1 april 2004.

Italiensk rätt

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 (lagdekret nr 49/2003 om ändring av bestämmelserna om tillämpningen av tilläggsavgiften inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter) av den 28 mars 2003, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallat lagdekret nr 49/2003), syftar till att genomföra de relevanta bestämmelserna i förordning nr 1392/2001, och senare bestämmelserna i förordning nr 595/2004.

14 I artikel 4.2 och 4.4 i detta lagdekret föreskrivs följande:

”2. Varje producent är skyldig att försäkra sig om att den uppköpare till vilken han avser att leverera mjölk är godkänd i den mening som avses i denna artikel. Hela den kvantitet mjölk eller mjölkekvivalent som levereras till en icke godkänd köpare ska bli föremål för en tilläggsavgift som ska betalas av producenten.

…

4. En uppköpare som agerar utan det godkännande som avses i denna artikel ska åläggas en administrativ sanktion som motsvarar tilläggsavgiften för hela den produktkvantitet som tagits ut utan godkännande.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

15 Klagandena i det nationella målet, som är delägare eller ägare till tre jordbruksföretag, sålde sin mjölkproduktion för saluföringsperioden 2005–2006 till Società Cooperativa Latte 2001 Soc. arl. Godkännandet av detta bolag som uppköpare hade emellertid återkallats genom decreto n. 1214 del Direttore generale Agriltura della Regione Lombardia (dekret nr 1214 av generaldirektören för jordbruk i regionen Lombardiet) av den 1 februari 2005.

16 Efter att AVEPA hade konstaterat att klagandena under denna saluföringsperiod hade levererat mjölk till en icke godkänd uppköpare i strid med artikel 24.1 i förordning nr 595/2004 och artikel 4.2 i lagdekret nr 49/2003, utfärdade AVEPA betalningsförelägganden riktade till klagandena.

17 Efter att klagandenas överklaganden av dessa förelägganden i huvudsak ogillats i första instans, överklagade klagandena dessa domar till Consiglio di Stato
(Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), som är hänskjutande domstol. Klagandena har vid den hänskjutande domstolen bland annat gjort gällande att de förelägganden som klagandena har yrkat ska ogiltigförklaras ska kvalificeras som administrativa sanktioner i den mening som avses i nationell rätt.

18 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att den italienska lagstiftaren har föreskrivit två olika åtgärder för att fullgöra skyldigheten att fastställa påföljder om leveranser av mjölk eller mjölkprodukter sker till en icke godkänd uppköpare, vilken först föreskrevs i artikel 14.1 i förordning nr 1392/2001 och därefter i artikel 24.1 i förordning nr 595/2004. Förutom den administrativa sanktion som uppköparen ska åläggas enligt artikel 4.4 i lagdekret nr 49/2003 föreskrivs nämligen i artikel 4.2 i detta lagdekret att producenten ska betala en tilläggsavgift (nedan kallad den aktuella åtgärden).

19 Enligt rättspraxis från såväl den hänskjutande domstolen som Corte di Cassazione (Högsta domstolen, Italien) betraktas denna åtgärd inte som en administrativ sanktion i egentlig mening, utan som en åtgärd för att återställa balansen på marknaden vilken består i att hela den kvantitet som levererats till den icke godkända uppköparen återkrävs. Klagandena i målet vid den nationella domstolen anser emellertid att nämnda åtgärd utgör en åtgärd som är oförenlig med unionsrätten, i vilken det endast föreskrivs att en avgift ska tas ut för de mjölkkvantiteter som överstiger de referenskvantiteter som fastställts med tillämpning av förordning nr 1788/2003.

20 Den hänskjutande domstolen anser i detta sammanhang att unionslagstiftaren har infört ett ”tätt” regleringssystem för kontroller och skyldigheter som gör det möjligt att säkerställa att systemet för reglering av marknaden för mjölk och mjölkprodukter fungerar, samtidigt som medlemsstaterna ges ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller valet av konsekvenser vid åsidosättande av dessa krav. Medlemsstaterna kan således ålägga producenterna åtgärder som inte utgör administrativa sanktioner i strikt mening, utan åtgärder för att återställa balansen på marknaden som motsvarar sektorns krav.

21 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande fråga till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”Ska unionsrätten, och särskilt artiklarna 23 och 24.1 i förordning [nr 595/2004] – och tidigare artiklarna 13 och 14.1 i förordning [nr 1392/2001] – samt rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar, proportionalitetsprincipen, likhetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen, tolkas så, att unionsrätten utgör hinder för en bestämmelse i nationell lagstiftning enligt vilken en producent åläggs att betala en tilläggsavgift om det sker leveranser av mjölk eller mjölkekvivalenter till en icke godkänd uppköpare?”

Prövning av tolkningsfrågan

22 Det ska inledningsvis erinras om att det av fast rättspraxis följer att det enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen

behöva omformulera de frågor som hänskjutits (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 januari 2026, Imballaggi Piemontesi, C-588/24, EU:C:2026:14, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

23 För det första ska det härvidlag påpekas att även om den ställda frågan nämner artiklarna 13 och 14.1 i förordning nr 1392/2001, är det endast bestämmelserna i förordning nr 595/2004 som är relevanta för svaret på denna fråga. Genom den sistnämnda förordningen upphävdes nämligen, enligt artiklarna 28 första stycket och 29 andra stycket däri, förordning nr 1392/2001 med verkan från och med den 1 april 2004, och det nationella målet avser mjölkleveranser som skett efter detta datum.

24 För det andra, i den del tolkningsfrågan avser artikel 23 i förordning nr 595/2004, ska det påpekas att punkt 3 i denna artikel endast avser de påföljder som i förekommande fall ska tillämpas på uppköparen vid återkallelse av dennes godkännande, medan den hänskjutande domstolen i huvudsak vill få klarhet i omfattningen av den befogenhet att besluta om påföljder för producenter av mjölk och mjölkprodukter vilken medlemsstaterna har med stöd av artikel 24.1 i denna förordning, enligt vilken medlemsstaterna ska fastställa påföljder för leveranser av mjölk till en icke godkänd uppköpare.

25 För det tredje, vad gäller rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar, likhetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen, vilka också nämns i tolkningsfrågan, har den hänskjutande domstolen varken redogjort för de skäl som fått den att undra över tolkningen av dessa allmänna unionsrättsliga principer eller för det samband som den har funnit föreligga mellan dessa principer och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet, vilket strider mot vad som krävs enligt artikel 94 c i domstolens rättegångsregler (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 november 2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, punkt 46 och där angiven rättspraxis). I avsaknad av tillräckliga uppgifter i detta avseende kan tolkningsfrågan inte tas upp till prövning i den del den avser nämnda principer.

26 Mot bakgrund av dessa preciseringar ska den hänskjutande domstolen anses ha ställt sin tolkningsfråga för att få klarhet i huruvida artikel 24.1 i förordning nr 595/2004 och proportionalitetsprincipen ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en tilläggsavgift ska betalas av producenten vilken beräknas på grundval av hela den kvantitet mjölk som levereras till en icke godkänd uppköpare.

27 För det första erinrar EU-domstolen härvidlag om att enligt artikel 4 första stycket i förordning nr 1788/2003 ska den tilläggsavgift som införs genom artikel 1 i denna förordning fördelas mellan de producenter som bidragit till att referenskvantiteterna överskridits. Det framgår av artikel 4 andra stycket i förordning nr 1788/2003 att producenterna ska vara betalningsskyldiga gentemot medlemsstaten avseende sina respektive bidrag till avgiften som ska erläggas, endast av det skälet att de har överskridit sin disponibla kvantitet eller sina disponibla kvantiteter.

28 Domstolen har redan uttalat sig om den rättsliga karaktären av tilläggsavgiften på mjölk och har preciserat att bestämmelserna om tilläggsavgiften för mjölk inte utgör straffrättsliga bestämmelser, utan utgör en inskränkning som direkt följer av bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 mars 2004, Cooperativa Lattepiù m.fl., C-231/00, C-303/00 och C-451/00, EU:C:2004:178, punkt 74, dom av den 15 juli 2004, Gerekens och Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, punkterna 34

–37, och beslut av den 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 och C-272/04, EU:C:2005:399, punkterna 22, 23 och 28).

29 Tilläggsavgiften är således en av de interventioner som är avsedda att stabilisera jordbruksmarknaderna och ska användas till att finansiera utgifter inom mjölksektorn. Förutom i det uppenbara syftet med tilläggsavgiften att tvinga mjölkproducenterna att hålla sig till de referenskvantiteter som de har tilldelats, har tilläggsavgiften även införts i det ekonomiska syftet att skaffa Europeiska unionen de medel som krävs för att avsätta producenternas produktion utöver kvoterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juni 2019, Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

30 Tilläggsavgiftssystemet syftar till att genom en begränsning av mjölkproduktionen återupprätta balansen mellan tillgång och efterfrågan på mjölkmarknaden, vilken präglas av strukturella överskott. Denna åtgärd är således ett led i målsättningen att trygga en rationell utveckling av mjölkproduktionen och tillförsäkra de berörda mjölkproducenterna en skälig levnadsstandard genom att bidra till att stabilisera inkomsterna för denna grupp (dom av den 27 juni 2019, Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

31 För det andra ska medlemsstaterna enligt artikel 24.1 i förordning nr 595/2004 fastställa påföljder om leveranser sker till en icke godkänd uppköpare. Denna bestämmelse ska läsas mot bakgrund av skäl 6 i förordning nr 595/2004, enligt vilket medlemsstaterna bör införa kontroller och påföljder för att säkerställa att andelarna av den avgift som fastställs i förordning nr 1788/2003 uppbärs på ett korrekt sätt.

32 Även om det i förordning nr 595/2004 inte uttryckligen föreskrivs att de påföljder som avses i artikel 24.1 i denna förordning, vilka har fastställts av en medlemsstat, ska riktas mot producenten, finns det inget i bestämmelsens ordalydelse eller sammanhang som hindrar detta.

33 För det tredje framgår det av det ovan anförda att det i förordning nr 1788/2003 och förordning nr 595/2004 görs en åtskillnad mellan, å ena sidan, den tilläggsavgift som införts genom artikel 1 i förordning nr 1788/2003, fördelad mellan de producenter som har bidragit till överskridandet av referenskvantiteterna och som är skyldiga att betala sin andel av avgiften till medlemsstaten enbart på grund av att deras disponibla referenskvantiteter har överskridits och, å andra sidan, de påföljder som bland annat har införts med stöd av artikel 24.1 i förordning nr 595/2004 och som är tillämpliga på producenterna om de villkor som följer av systemet för denna avgift inte iakttas.

34 Enligt den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet – som innebär att hela den kvantitet mjölk eller mjölkekvivalenter som levereras till en icke godkänd uppköpare ska beläggas med en tilläggsavgift som ska betalas av producenten – ska en underlåtenhet att iaktta villkoren för avgiftssystemet i huvudsak likställas med att producenten har överskridit de disponibla referenskvantiteterna. Även om det framgår av handlingarna i målet att den aktuella åtgärden syftar till att återföra hela den kvantitet mjölk som levererats till en icke godkänd uppköpare till systemet med mjölkkvoter för att bland annat göra det möjligt att korrekt fastställa beräkningsunderlaget för den avgift som föreskrivs i förordning nr 1788/2003, är dess tillämpning emellertid inte en följd av överproduktion, utan av att de tillämpliga villkoren inte har iakttagits. En sådan åtgärd är således inte endast en logisk konsekvens av det avgiftssystem som inrättats genom förordning nr 1788/2003 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 januari 1999, Wilkens, C-181/96, EU:C:1999:29, punkt 38).

35 Även om den ifrågavarande åtgärden skulle anses utgöra en åtgärd för reglering av mjölkmarknaden i nationell rätt, konstaterar domstolen att denna åtgärd, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, inte syftar till att minska det strukturella överskottet i mjölkproduktionen och till att begränsa mjölkproduktionen, utan endast till att korrigera de destabiliserande effekterna av mjölkleveranserna till icke godkända uppköpare på denna marknad utan att för den skull påverka mjölkproduktionen som sådan.

36 Med hänsyn till dessa egenskaper förefaller denna åtgärd kunna omfattas av begreppet påföljd i den mening som avses i artikel 24.1 i förordning nr 595/2004. Detta gäller i än högre grad eftersom den aktuella åtgärden även omfattar de mjölkkvantiteter som ingår i de kvoter som de berörda producenterna förfogar över, och den syftar även till att beivra kringgående av det system för spårning och kontroll av de nationella referenskvantiteter som nämns i skäl 6 i denna förordning, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

37 Vad därefter gäller frågan huruvida den aktuella åtgärden är förenlig med artikel 24.1 i förordning nr 595/2004, ska det erinras om att när det i en unionsförordning inte uttryckligen föreskrivs någon sanktion för överträdelser av förordningen eller det i detta hänseende hänvisas till nationella bestämmelser, är medlemsstaterna enligt artikel 4.3 FEU skyldiga att vidta alla åtgärder som är ägnade att säkerställa unionsrättens tillämplighet och verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Vaditrans, C-102/16, EU:C:2017:1012, punkt 55 och där angiven rättspraxis, och dom av den 3 april 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, punkt 37). För detta ändamål ska medlemsstaterna, som dock har möjlighet att välja sanktioner, se till att överträdelser av unionsrätten beivras enligt regler motsvarande de materiella regler och handläggningsregler som gäller för överträdelser av liknande art och svårhetsgrad enligt nationell rätt. Sanktionerna ska dock under alla omständigheter vara effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelsen samt vara avskräckande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, punkt 76 och där angiven rättspraxis).

38 I synnerhet får de sanktionsåtgärder som föreskrivs i nationell lagstiftning inte gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med denna lagstiftning eller vara orimliga i förhållande till dessa mål, och sanktionsåtgärdernas stränghet ska även vara anpassad till hur allvarliga överträdelser som beivras, särskilt i så måtto att åtgärderna verkligen ska ha en avskräckande effekt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 juli 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C-356/97, EU:C:2000:364, punkterna 35 och 36, och dom av den 10 september 2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, punkt 77 och där angiven rättspraxis).

39 Det ankommer på den hänskjutande domstolen, som ensam är behörig att tolka och tillämpa nationell rätt, att bedöma huruvida den aktuella åtgärden i förevarande fall uppfyller de krav som det erinrats om i punkterna 37 och 38 ovan. Det ska emellertid påpekas att med hänsyn till den betydelse som ska tillmätas målet att säkerställa att andelarna av den avgift som införts genom förordning nr 1788/2003 uppbärs på ett korrekt sätt och att säkerställa att avgiftssystemet iakttas av samtliga aktörer, vilket det erinrats om i punkt 31 ovan, samt, mer allmänt, att systemet med mjölkkvoter fungerar väl i sin helhet, förefaller enbart den omständigheten att åtgärden i fråga även är tillämplig på de mjölkkvantiteter som eventuellt omfattas av en mjölkkvot inte a priori vara oproportionerlig.

40 Vad vidare gäller klagandenas argument att den aktuella åtgärden ska omfattas av de nationella bestämmelser som är tillämpliga på administrativa sanktioner, vilket gör det möjligt för dem att åtnjuta de processuella garantier som gäller för sådana åtgärder enligt nationell rätt, erinrar domstolen om att enligt artikel 51.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) riktar sig bestämmelserna i stadgan till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten. Inom ramen för ett förfarande som genomförs med tillämpning av de bestämmelser i nationell rätt som genomför artikel 24.1 i förordning nr 595/2004 i fråga om påföljder vid leveranser till en icke godkänd uppköpare, ska den som påförs påföljden följaktligen åtnjuta de processuella garantier som bland annat följer av rätten till försvar och av artikel 47 första stycket i stadgan, i vilken rätten till ett effektivt rättsmedel slås fast (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2021, Adler Real Estate m.fl., C-546/18, EU:C:2021:711, punkterna 40–43 och 48). Detta gäller oberoende av den nationella lagstiftarens konkreta rättsliga kvalificering av en sådan sanktionsåtgärd i nationell rätt.

41 Det ankommer återigen på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida den aktuella åtgärden och det förfarande som ledde fram till att den antogs uppfyller dessa krav.

42 Mot bakgrund av ovanstående ska den hänskjutna frågan besvaras enligt följande: Artikel 24.1 i förordning nr 595/2004 och proportionalitetsprincipen ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en tilläggsavgift ska betalas av producenten vilken beräknas på grundval av hela den kvantitet mjölk som levereras till en icke godkänd uppköpare, under förutsättning att denna åtgärd är effektiv, proportionerlig och avskräckande. Villkoren för att vidta en sådan sanktionsåtgärd och de sätt på vilka producenten kan bestrida den vid domstol måste emellertid uppfylla de krav som särskilt följer av rätten till försvar och av artikel 47 i stadgan.

Rättegångskostnader

43 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

Artikel 24.1 i kommissionens förordning (EG) nr 595/2004 av den 30 mars 2004 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1788/2003 om införande av en avgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter

ska tolkas så,

att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken en tilläggsavgift ska betalas av producenten vilken beräknas på grundval av hela den kvantitet mjölk som levereras till en icke godkänd uppköpare, under förutsättning att denna åtgärd är effektiv, proportionerlig och avskräckande. Villkoren för att vidta en sådan sanktionsåtgärd och de sätt på vilka producenten kan bestrida den vid domstol måste emellertid uppfylla de krav som särskilt följer av rätten till försvar och av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Underskrifter