Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

26. marts 2026*

»Præjudiciel forelæggelse – landbrug – mælk og mejeriprodukter – forordning (EF) nr. 595/2004 – levering til en opkøber, som ikke er godkendt – artikel 24, stk. 1 – begrebet »sanktion« – tillægsafgift, der påhviler producenten – afgift beregnet på grundlag af det samlede leverede produkt – proportionalitet – retten til forsvar og retten til effektive retsmidler«

I sag C-294/25,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 15. april 2025, indgået til Domstolen den 17. april 2025, i sagen

UD, **VO, GT og KJ**, i eget navn og som partnere i Società Agricola UD e co,

BF, i eget navn og som ejer af landbrugsbedriften af samme navn,

IJ, **BP og LR**, i eget navn og som partnere i Azienda agricola IJ, BP e LR s.s.

mod

Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, I. Ziemele, og dommerne A. Kumin og M. Bošnjak (refererende dommer),

generaladvokat: D. Spielmann,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– UD, VO, GT og KJ, i eget navn og som partnere i Società Agricola UD e co., ved avvocata M. Aldegheri,

* Processprog: italiensk.

– BF, i eget navn og som ejer af landbrugsbedriften af samme navn, ved avvocate M. Aldegheri og E. Ermondi,

– IJ, BP og LR, i eget navn og som partnere i Azienda agricola IJ, BP e LR s.s., ved avvocata M. Aldegheri,

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

– den italienske regering ved S. Fiorentino, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato G. Rocchitta og L. Vignato,

– Europa-Kommissionen ved C. Biz og M. Konstantinidis, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 13 og artikel 14, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1392/2001 af 9. juli 2001 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT 2001, L 187, s. 19), artikel 23 og artikel 24, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 595/2004 af 30. marts 2004 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1788/2003 om en afgift på mælk og mejeriprodukter (EUT 2004, L 94, s. 22) samt retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet, lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side UD, VO, GT og KJ, der handler i eget navn og som partnere i Società Agricola UD e co., BF, der handler i eget navn og som ejer af landbrugsbedriften af samme navn, samt IJ, BP og LR, der handler i eget navn og som partnere i landbrugsbedriften Azienda agricola IJ, BP e LR s.s., og på den anden side Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura (organ for betalinger til landbruget i regionen Veneto, Italien) (herefter »AVEPA«) vedrørende pålæggelsen af tillægsafgifter for de mængder mælk, som disse appellanter i hovedsagen havde leveret til en opkøber, der ikke var godkendt.

Retsforskrifter

Forordning (EF) nr. 1788/2003

3 3. og 22. betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 1788/2003 af 29. september 2003 om en afgift på mælk og mejeriprodukter (EUT 2003, L 270, s. 123), som blev ophævet ved Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22. oktober 2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT 2007, L 199, s. 1), havde følgende ordlyd:

»(3) Ordningens hovedformål er at begrænse ubalancen mellem udbud af og efterspørgsel efter mælk og mejeriprodukter og de deraf følgende strukturelle overskud og således opnå en bedre balance på markedet. [...]

[...]

(22) Hovedformålet med den afgift, der er omhandlet i nærværende forordning, er at regulere og stabilisere markedet for mejeriprodukter. [...]«

4 Artikel 1 i forordning nr. 1788/2003 med overskriften »Formål« bestemte følgende:

»1. Den 1. april 2004 og elleve på hinanden følgende tolvmånedersperioder (i det følgende benævnt »tolvmånedersperioder«), indføres der en afgift (i det følgende benævnt »afgiften«) for de mængder komælk og andre mejeriprodukter, der afsættes i den pågældende tolvmånedersperiode ud over de nationale referencemængder, der er fastsat i bilag I.

2. Disse mængder fordeles mellem producenterne i overensstemmelse med artikel 6, idet der sondres mellem leverancer og direkte salg, som defineret i artikel 5. Overskridelse af den nationale referencemængde og den deraf følgende afgift beregnes på nationalt plan i hver medlemsstat i overensstemmelse med kapitel 3 og særskilt for leverancer og direkte salg.

[...]«

5 Denne forordnings artikel 4 med overskriften »Producenternes andel i den afgift, der skal betales« var affattet således:

»Afgiften fordeles i overensstemmelse med artikel 10 og 12 på de producenter, der har medvirket til overskridelserne af de nationale referencemængder, der omhandles i artikel 1, stk. 2.

Producenterne har uanset bestemmelserne i artikel 10, stk. 3, og artikel 12, stk. 1, pligt til at betale medlemsstaten deres andel af den afgift, der skal betales, og som beregnes i henhold til kapitel 3, alene fordi de har overskredet deres disponible referencemængder.«

6 Nævnte forordnings artikel 22 med overskriften »Afgiftsanvendelse« fastsatte:

»Afgiften er at betragte som en foranstaltning til regulering af landbrugsmarkederne, og den anvendes til finansiering af udgifter i mejerisektoren.«

Forordning nr. 1392/2001

7 Artikel 13 i forordning nr. 1392/2001 med overskriften »Godkendelse af opkøber« bestemte følgende:

»1. For at en opkøber kan operere på en medlemsstats område, skal opkøberen være godkendt af denne medlemsstat.

[...]

3. Uden at dette berører de sanktioner, som den pågældende medlemsstat har fastsat eller skal fastsætte, trækkes godkendelsen tilbage, hvis betingelserne i stk. 2, litra a) og b), ikke længere er opfyldt. [...]

[...]«

8 Denne forordnings artikel 14 med overskriften »Opkøberens og producentens forpligtelser« fastsatte i stk. 1:

»Producenten skal sikre sig, at den opkøber, han leverer til, er godkendt. Medlemsstaterne kan fastsætte sanktioner for det tilfælde, at der leveres til en ikke-godkendt opkøber.«

Forordning nr. 595/2004

9 Sjette betragtning til forordning nr. 595/2004 har følgende ordlyd:

»Det er vigtigt dels at kontrollere, om de oplysninger, som opkøberne og producenterne meddeler, er nøjagtige, dels at sørge for, at afgiften rent faktisk væltes over på de producenter, som er ansvarlige for overskridelsen af de nationale referencemængder. Med henblik herpå bør medlemsstaterne spille en større rolle, når det gælder de kontrolforanstaltninger og sanktioner, de skal iværksætte for at sikre, at andelene af den afgift, der skal betales, opkræves korrekt. Medlemsstaterne bør især udarbejde en national kontrolplan for hver tolvmånedersperiode på grundlag af en risikoanalyse og bør føre kontrol på bedriftsniveau, transportniveau og opkøberniveau for at bekæmpe eventuelle uregelmæssigheder og svig. Det bør også fastsættes, hvor mange kontroller, der skal foretages og inden for hvilke frister, for at det inden for et givet tidsrum kan fastslås, om alle parter har overholdt reglerne. Der bør også iværksættes sanktioner, hvis disse grundlæggende krav ikke er overholdt.«

10 Denne forordnings artikel 23 med overskriften »Godkendelse af opkøber« bestemmer:

»1. En opkøber skal for at kunne købe mælk fra producenter og operere på en medlemsstats område være godkendt af medlemsstaten.

[...]

3. Uden at dette berører de sanktioner, som den pågældende medlemsstat har fastsat, trækkes godkendelsen tilbage, hvis betingelserne i stk. 2, litra a) og b), ikke længere er opfyldt.

[...]«

11 Nævnte forordnings artikel 24 med overskriften »Opkøberens og producentens forpligtelser« fastsætter i stk. 1:

»Producenten skal sikre sig, at den opkøber, han leverer til, er godkendt. Medlemsstaterne fastsætter sanktioner for det tilfælde, at der leveres til en opkøber, som ikke er godkendt.«

12 I henhold til artikel 28, stk. 1, og artikel 29, stk. 2, ophævede forordning nr. 595/2004 forordning nr. 1392/2001 med virkning fra den 1. april 2004.

Italiensk ret

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 (lovdekret nr. 49/2003 om ændring af lovgivningen vedrørende anvendelsen af tillægsafgiften i sektoren for mælk og mejeriprodukter) af 28. marts 2003 (GURI nr. 75 af 31.3.2003, s. 4) i den version, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lovdekret nr. 49/2003«) tilsigter at gennemføre de relevante bestemmelser i forordning nr. 1392/2001, senere de relevante bestemmelser i forordning nr. 595/2004.

14 Dette lovdekrets artikel 4 fastsætter i stk. 2 og 4:

»2. Alle producenter skal sikre sig, at den opkøber, som den pågældende vil levere mælk til, er godkendt som omhandlet i denne artikel. Mælk eller mælkeækvivalenter, som leveres til en opkøber, der ikke er godkendt, pålægges fuldt ud en tillægsafgift, som påhviler denne producent.

[...]

4. En opkøber, der handler uden den i denne artikel omhandlede godkendelse, kan pålægges en administrativ sanktion, som svarer til tillægsafgiften for hele det produkt, der er opkøbt uden godkendelse.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

15 Appellanterne i hovedsagen, som er partnere i eller ejere af tre landbrugsbedrifter, solgte deres mælkeproduktion for produktionsperioden 2005-2006 til Società Cooperativa Latte 2001 Soc. coop. arl. Dette selskabs godkendelse som opkøber var blevet trukket tilbage ved decreto n. 1214 del Direttore generale agricoltura della Regione Lombardia (dekret nr. 1214 fra generaldirektøren for landbrug i regionen Lombardiet) af 1. februar 2005.

16 Efter at AVEPA havde konstateret, at disse appellanter i denne produktionsperiode i strid med artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 595/2004 og artikel 4, stk. 2, i lovdekret nr. 49/2003 havde leveret mælk til en opkøber, der ikke var godkendt, udstedte dette organ efterfølgende betalingspåbud i forhold til disse personer.

17 Efter at dette organ i det væsentlige blev frifundet i nævnte appellanters søgsmål anlagt til prøvelse af disse påbud, har appellanterne i hovedsagen iværksat appel til prøvelse af de pågældende domme ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som er den

forelæggende ret. For den forelæggende ret har disse appellanter bl.a. gjort gældende, at de påbud, hvorom de har nedlagt påstand om annullation, skal kvalificeres som administrative sanktioner som omhandlet i national ret.

18 Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at den italienske lovgiver har foreskrevet to forskellige foranstaltninger med henblik på at gennemføre forpligtelsen til at vedtage sanktioner i tilfælde af levering af mælk eller mejeriprodukter til en opkøber, der ikke er godkendt, hvilken forpligtelse oprindeligt var fastsat i artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 1392/2001 og derefter i artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 595/2004. Ud over den administrative sanktion, som en opkøber kan pålægges i medfør af artikel 4, stk. 4, i lovdekret nr. 49/2003, fastsætter dette lovdekrets artikel fastsætter 4, stk. 2, nemlig en tillægsafgift, der påhviler producenten (herefter »den omhandlede foranstaltning«).

19 Ifølge praksis ved såvel den forelæggende ret som Corte di Suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien) anses denne foranstaltning ikke for en egentlig administrativ sanktion, men for en foranstaltning til afbalancering af markedet, der består i fuldstændig tilbagesøgning af den mængde, som er leveret til en opkøber, der ikke er godkendt. Appellanterne i hovedsagen er af den opfattelse, at nævnte foranstaltning udgør en foranstaltning, der er uforenelig med EU-retten, hvori der kun foreskrives anvendelse af en afgift inden for de grænser af mælk, som overstiger de referencemængder, der er fastsat i medfør af forordning nr. 1788/2003.

20 I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at EU-lovgiver har indført et »tungt« regelsæt for så vidt angår kontroller og forpligtelser, der gør det muligt at sikre, at reguleringsordningen for markedet for mælk og mejeriprodukter fungerer, samtidig med at medlemsstaterne er overladt en vid skønsmargen med hensyn til valget af konsekvenser i tilfælde af en tilsidesættelse af disse krav. Disse stater kan således pålægge producenterne foranstaltninger, som ikke udgør administrative sanktioner i snæver forstand, men foranstaltninger til afbalancering af markedet, som opfylder kravene i sektoren.

21 På denne baggrund har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [EU]-retten, og navnlig artikel 23 og artikel 24, stk. 1, i [forordning nr. 595/2004] – og endnu tidligere artikel 13 og artikel 14, stk. 1, i [forordning nr. 1392/2001] – samt retssikkerhedsprincippet, princippet om [beskyttelse af] den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet, lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling fortolkes således, at [disse bestemmelser og principper] er til hinder for en bestemmelse som den i italiensk ret fastsatte, der pålægger en producent at betale en tillægsafgift i tilfælde af levering af mælk eller mælkeækvivalenter til en opkøber, som ikke er godkendt?«

Om det præjudicielle spørgsmål

22 Det skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at det som led i proceduren for samarbejde mellem de nationale retsinstanser og Domstolen, som er indført ved traktatens artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det

Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, den forelægges (jf. i denne retning dom af 15.1.2026, Imballaggi Piemontesi, C-588/24, EU:C:2026:14, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

23 For det første skal det i denne henseende bemærkes, at selv om det forelagte spørgsmål vedrører artikel 13 og artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 1392/2001, er alene bestemmelserne i forordning nr. 595/2004 relevante med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål. I henhold til sidstnævnte forordnings artikel 28, stk. 1, og artikel 29, stk. 2, ophævede forordningen nemlig forordning nr. 1392/2001 med virkning fra den 1. april 2004, og tvisten i hovedsagen vedrører levering af mælk efter denne dato.

24 For det andet skal det, for så vidt som det præjudicielle spørgsmål vedrører artikel 23 i forordning nr. 595/2004, bemærkes, at denne artikels stk. 3 kun vedrører de sanktioner, der i givet fald finder anvendelse på opkøberen, hvis vedkommendes godkendelse tilbagekaldes, mens den forelæggende ret nærmere bestemt nærer tvivl om omfanget af den sanktionsbeføjelse, som medlemsstaterne er tillagt i forhold til producenter af mælk og mejeriprodukter ved denne forordnings artikel 24, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne fastsætter sanktioner for det tilfælde, at der leveres mælk til en opkøber, der ikke er godkendt.

25 For det tredje har den forelæggende ret med hensyn til retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, der ligeledes er omtalt i ordlyden af det præjudicielle spørgsmål, i modsætning til hvad der kræves ved artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement, hverken anført grundene til, at den nærer tvivl om fortolkningen af disse generelle principper i EU-retten, eller den sammenhæng, som den har fastlagt mellem disse principper og den nationale lovgivning, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (jf. i denne retning dom af 28.11.2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis). Da der ikke foreligger tilstrækkelige indikationer i denne henseende, skal det præjudicielle spørgsmål afvises, for så vidt som det vedrører nævnte principper.

26 Henset til disse præciseringer skal det fastslås, at den forelæggende ret med det præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 595/2004 og proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at denne bestemmelse og dette princip er til hinder for en national lovgivning, der foreskriver, at hvis der leveres mælk til en opkøber, som ikke er godkendt, pålægges hele den leverede mængde mælk en tillægsafgift, der påhviler producenten.

27 For det første skal det i denne henseende bemærkes, at det følger af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1788/2003, at den tillægsafgift, der er indført ved denne forordnings artikel 1, fordeles mellem de producenter, der har bidraget til overskridelsen af referencemængderne. Det følger af denne forordnings artikel 4, stk. 2, at producenterne har pligt til at betale medlemsstaten deres andel af den afgift, der skal betales, alene fordi de har overskredet deres disponible referencemængder.

28 Domstolen har allerede taget stilling til den retlige karakter af tillægsafgiften på mælk og præciseret, at bestemmelserne vedrørende indførelsen heraf ikke er strafferetlige bestemmelser, men at denne afgift udgør en restriktion, som følger direkte af reglerne om en fælles markedsordning for markedet for mælk (jf. i denne retning dom af 25.3.2004, Cooperativa Lattepiù m.fl., C-231/00, C-303/00 og C-451/00, EU:C:2004:178, præmis 74, og af 15.7.2004,

Gerekens og Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, præmis 34-37, og kendelse af 21.6.2005, 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 og C-272/04, EU:C:2005:399, præmis 22, 23 og 28).

29 Tillægsafgiften indgår således i foranstaltningerne til regulering af landbrugsmarkederne, og den anvendes til finansiering af udgifter i mejerisektoren. Ud over tillægsafgiftens åbenbare formål om at forpligte mælkeproducenterne til at overholde de referencemængder, der er tildelt dem, har denne afgift også et økonomisk formål, for så vidt som den skal tilvejebringe de nødvendige midler for Det Europæiske Fællesskab til afsætning af den produktion, producenterne har skabt under overskridelse af deres kvoter (jf. i denne retning dom af 27.6.2019, Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

30 For så vidt som tillægsafgiften tilsigter at genoprette ligevægten mellem udbud og efterspørgsel i mejerisektoren, der er præget af strukturelle overskud, ved hjælp af en begrænsning af mælkeproduktionen, indgår denne afgift i målsætningen vedrørende en rationel udvikling af mælkeproduktionen samt opretholdelse af en rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen, idet den bidrager til at stabilisere indkomsterne for denne befolkning (dom af 27.6.2019, Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

31 For det andet fastsætter medlemsstaterne i henhold til artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 595/2004 sanktioner for det tilfælde, at der leveres til en opkøber, som ikke er godkendt. Denne bestemmelse skal forstås i lyset af sjette betragtning til denne forordning, hvorefter medlemsstaterne skal fastsætte kontroller og sanktioner for at sikre, at de beløb, der betales for afgiften fastsat i forordning nr. 1788/2003, opkræves korrekt.

32 Selv om forordning nr. 595/2004 ikke udtrykkeligt foreskriver, at det er producenten, der skal pålægges de af medlemsstaten vedtagne sanktioner omhandlet i denne forordnings artikel 24, stk. 1, er intet i ordlyden af denne bestemmelse eller i den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, til hinder herfor.

33 For det tredje følger det af det ovenfor anførte, at der ved forordning nr. 1788/2003 og nr. 595/2004 er fastsat en sondring mellem på den ene side tillægsafgiften indført ved artikel 1 i forordning nr. 1788/2003, der fordeles mellem de producenter, som har bidraget til overskridelsen af referencemængderne, og som skal indbetale deres andel af afgiften til medlemsstaten, alene fordi de har overskredet deres disponible mængder, og på den anden side de sanktioner, som er indført bl.a. i henhold til artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 595/2004, og som finder anvendelse på producenterne, hvis betingelserne fastsat i denne afgiftsordning ikke overholdes.

34 I det foreliggende tilfælde følger det af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, hvorefter mælk eller mælkeækvivalenter, som leveres til en opkøber, der ikke er godkendt, i fuldt omfang pålægges en tillægsafgift, der betales af producenten, at tilsidesættelsen af betingelserne i denne afgiftsordning i det væsentlige sidestilles med denne producents overskridelse af de disponible referencemængder. Selv om det fremgår af sagsakterne for Domstolen, at den omhandlede foranstaltning tilsigter, at enhver mælkemængde, som der leveres til en opkøber, der ikke er godkendt, genindføres i mælkekvoteordningen, således at det bl.a. er muligt at fastsætte beregningsgrundlaget for afgiften fastsat ved forordning nr.1788/2003 korrekt, forholder det sig ikke desto mindre således, at anvendelsen heraf ikke udløses af overskudsproduktion, men af

tilsidesættelsen af de betingelser, der finder anvendelse, og at en sådan foranstaltning dermed ikke blot er den logiske følge af den afgiftsordning, der er indført ved forordning nr. 1788/2003 (jf. i denne retning dom af 28.1.1999, Wilkens, C-181/96, EU:C:1999:29, præmis 38).

35 Selv om den omhandlede foranstaltning i national ret anses for at være en foranstaltning til regulering af markedet for mælk, skal det fastslås, at denne foranstaltning, med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse, ikke tilsigter at reducere strukturel overskudsproduktion og begrænse mælkeproduktionen, men alene tilsigter at korrigere de destabiliserende virkninger af, at der på dette marked leveres mælk til opkøbere, der ikke er godkendt, uden at mælkeproduktionen i øvrigt som sådan påvirkes.

36 Henset til disse karakteristika ses denne foranstaltning at kunne henhøre under begrebet »sanktion« som omhandlet i artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 595/2004. Det forholder sig så meget desto mere således, eftersom den omhandlede foranstaltning, idet den ligeledes inkluderer de mælkemængder, som er omfattet af de pågældende producenters kvoter, endvidere tager sigte på sanktionering af omgåelsen af ordningen for sporing af og kontrol med de nationale referencemængder, der er omtalt i sjette betragtning til denne forordning, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

37 Hvad dernæst angår spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede foranstaltning er forenelig med artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 595/2004, skal det bemærkes, at medlemsstaterne, når der ikke findes en særlig bestemmelse i en EU-forordning, der fastsætter en sanktion for overtrædelser af denne forordning, eller når der i forordningen i denne forbindelse henvises til nationale bestemmelser, i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU skal træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre EU-rettens effektive virkning (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Vaditrans, C-102/16, EU:C:2017:1012, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis, og af 3.4.2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, præmis 37). Valget af de sanktioner, der finder anvendelse, tilkommer medlemsstaterne, men disse skal navnlig drage omsorg for, at overtrædelser af EU-retten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning (jf. i denne retning dom af 10.9.2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

38 Navnlig må de sanktionsforanstaltninger, der er fastsat i en national lovgivning, hverken gå ud over, hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af de lovligt tilsigtede formål med denne lovgivning, eller være uforholdsmæssige i forhold til disse formål, og disse foranstaltninger skal ligeledes tilpasses overtrædelsernes grovhed, bl.a. ved at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning (jf. i denne retning dom af 6.7.2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C-356/97, EU:C:2000:364, præmis 35 og 36, og af 10.9.2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

39 Det tilkommer den forelæggende ret, som er enekompetent til at fortolke og anvende national ret, at vurdere, om den omhandlede foranstaltning i det foreliggende tilfælde opfylder de i nærværende doms præmis 37 og 38 anførte krav. Når dette er sagt, skal det ikke desto mindre bemærkes, at den omstændighed alene, at den omhandlede foranstaltning ligeledes finder anvendelse på mælkemængder, der eventuelt er dækket af en mælkekvote, ikke umiddelbart forekommer uforholdsmæssig, henset til betydningen af at sikre den korrekte opkrævning af

andel, der skal betales, af afgiften fastsat ved forordning nr. 1788/2003, og sikre, at alle aktører overholder afgiftsordningen som anført i nærværende doms præmis 31, og, mere generelt, at mælkekvotaordning fungerer i sin helhed.

40 Henset til argumentationen fremført af appellanterne i hovedsagen om, at den omhandlede foranstaltning må henhøre under de nationale regler, der finder anvendelse på administrative sanktioner, således at de kan være begunstiget af de proceduremæssige garantier, som sådanne foranstaltninger er underlagt i national ret, skal det i øvrigt endvidere bemærkes, at det følger af ordlyden af artikel 51, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), at bestemmelserne i dette charter er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. I forbindelse med en procedure, som afvikles i henhold til bestemmelserne i national ret om gennemførelse af artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 595/2004, vedrørende sanktioner i tilfælde af levering til en opkøber, der ikke er godkendt, skal den person, der pålægges sanktionen, følgelig være begunstiget af de proceduremæssige garantier, der bl.a. følger af retten til forsvar og chartrets artikel 47, stk. 1, hvori fastsættes adgangen til effektive retsmidler (jf. i denne retning dom af 9.9.2021, Adler Real Estate m.fl., C-546/18, EU:C:2021:711, præmis 40-43 og 48). Det forholder sig således, uafhængigt af hvilken konkret retlig kvalifikation den nationale lovgiver har tillagt en sådan sanktionsforanstaltning i national ret.

41 Det tilkommer atter den forelæggende ret at efterprøve, om den omhandlede foranstaltning og den procedure, der førte til vedtagelsen heraf, opfylder disse krav.

42 Henset til ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 595/2004 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, der foreskriver, at hvis der leveres mælk til en opkøber, som ikke er godkendt, pålægges hele den leverede mængde mælk en tillægsafgift, der påhviler producenten, forudsat at denne foranstaltning er effektiv, forholdsmæssig og har afskrækkende virkning. Reglerne for vedtagelsen af en sådan sanktionsforanstaltning og de regler, der giver producenten mulighed for at indbringe denne for domstolene, skal imidlertid overholde de krav, der navnlig følger af retten til forsvar og chartrets artikel 47.

Sagsomkostninger

43 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

Artikel 24, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 595/2004 af 30. marts 2004 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1788/2003 om en afgift på mælk og mejeriprodukter

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, der foreskriver, at hvis der leveres mælk til en opkøber, som ikke er godkendt, pålægges hele den leverede mængde mælk en tillægsafgift, der påhviler producenten, forudsat at denne foranstaltning er

effektiv, forholdsmæssig og har afskrækkende virkning. Reglerne for vedtagelsen af en sådan sanktionsforanstaltning og de regler, der giver producenten mulighed for at indbringe denne for domstolene, skal imidlertid overholde de krav, der navnlig følger af retten til forsvar og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Underskrifter