Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

26 päivänä maaliskuuta 2026 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Maatalous – Maito ja maitotuotteet – Asetus (EY) N:o 595/2004 – Toimitus ostajalle, jota ei ole hyväksytty – 24 artiklan 1 kohta – Seuraamuksen käsite – Tuottajalle määrättävä lisämaksu – Toimitetun tuotteen kokonaismäärän perusteella laskettu maksu – Oikeasuhteisuus – Puolustautumisoikeudet ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin

Asiassa C-294/25,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 15.4.2025 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 17.4.2025, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

UD, **VO**, **GT** ja **KJ**, omissa nimissään ja Società Agricola UD e co:n osakkaina,

BF, omissa nimissään ja samannimisen maatilan omistajana, ja

IJ, **BP** ja **LR**, omissa nimissään ja Azienda agricola IJ, BP e LR s.s:n osakkaina,

vastaan

Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltora (AVEPA),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja I. Ziemele sekä tuomarit A. Kumin ja M. Bošnjak (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: D. Spielmann,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– UD, VO, GT ja KJ, omissa nimissään ja Società Agricola UD e co:n osakkaina, edustajanaan M. Aldegheri, avvocata,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

– BF, omissa nimissään ja samannimisen maatilan omistajana, edustajinaan M. Aldegheri ja E. Ermondi, avvocate,

– IJ, BP ja LR, omissa nimissään ja Azienda agricola IJ, BP e LR s.s:n osakkaina, edustajanaan M. Aldegheri, avvocata,

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

– Italian hallitus, asiamiehenään S. Fiorentino, avustajinaan G. Rocchitta ja L. Vignato, avvocati dello Stato,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Biz ja M. Konstantinidis,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee maito- ja maitotuotealan lisämaksusta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3950/92 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 9.7.2001 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1392/2001 (EYVL 2001, L 187, s. 19) 13 artiklan ja 14 artiklan 1 kohdan ja maito- ja maitotuotealan maksun vahvistamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1788/2003 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 30.3.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 595/2004 (EUVL 2004, L 94, s. 22) 23 artiklan ja 24 artiklan 1 kohdan sekä oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden, suhteellisuusperiaatteen ja yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain yhtäältä UD, VO, GT ja KJ, omissa nimissään ja Società Agricola UD e co:n osakkaina, BF, omissa nimissään ja samannimisen maatilan omistajana, ja IJ, BP ja LR, omissa nimissään ja Azienda agricola IJ, BP e LR s.s:n osakkaina, ja toisaalta Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA) (Veneton alueen maatalouden maksuvirasto, Italia) ja jossa on kyse lisämaksujen määräämisestä sellaisten maitomäärien osalta, jotka kyseiset pääasian valittajat ovat toimittaneet ostajalle, jota ei ole hyväksytty.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asetus (EY) N:o 1788/2003

3 Maito- ja maitotuotealan maksun vahvistamisesta 29.9.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1788/2003 (EUVL 2003, L 270, s. 123), joka kumottiin maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä 22.10.2007 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1234/2007 (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) (EUVL 2007, L 199, s. 1), johdanto-osan 3 ja 22 perustelukappaleessa todettiin seuraavaa:

”(3) Järjestelmän päätarkoituksena on vähentää maidon ja maitotuotteiden kysynnän ja tarjonnan välistä epätasapainoa ja siitä johtuvaa rakenteellista ylijäämää ja siten tasapainottaa markkinoita. – –

– –

(22) Tässä asetuksessa säädetyn maksun päätarkoituksena on säännöstellä ja tasapainottaa maitotuotemarkkinoita. – –”

4 Asetuksen N:o 1788/2003 1 artiklassa, jonka otsikko oli ”Soveltamisala”, säädettiin seuraavaa:

”1. Kaupan pidettävistä lehmänmaidosta ja muista maitotuotteista peritään yhdentoista 1 päivänä huhtikuuta 2004 alkavan peräkkäisen kahdentoista kuukauden jakson, jäljempänä ’kahdentoista kuukauden jakso’, aikana kyseessä olevan kahdentoista kuukauden jakson aikana maksu, jäljempänä ’maksu’, kun niiden määrät ylittävät liitteessä I vahvistetut kansalliset viitemäärät.

2. Nämä määrät jaetaan tuottajien kesken 6 artiklan säännösten mukaisesti tekemällä ero toimitusten ja suoramyynnin välillä sellaisina kuin ne määritellään 5 artiklassa. Kansallisen viitemäärän ylittäminen ja siitä seuraava maksu määritellään kansallisella tasolla kussakin jäsenvaltiossa 3 luvun mukaisesti eriteltynä toimitusten ja suoramyynnin osalta.

– –”

5 Asetuksen 4 artiklan, jonka otsikko oli ”Tuottajien maksuosuus”, sanamuoto oli seuraava:

”Maksu jaetaan kokonaisuudessaan 10 ja 12 artiklan mukaisesti niiden tuottajien kesken, joiden vuoksi 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut kansalliset viitemäärät on kulloinkin ylitetty.

Tuottajien on maksettava jäsenvaltioille maksuosuutensa, joka on laskettu 3 luvun mukaisesti, yksinomaan sen vuoksi, että he ovat ylittäneet käytettävissä olevat viitemääränsä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 10 artiklan 3 kohdan ja 12 artiklan 1 kohdan soveltamista.”

6 Asetuksen 22 artiklassa, jonka otsikko oli ”Maksun käyttö”, säädettiin seuraavaa:

”Maksua pidetään maatalousmarkkinoiden tasapainottamiseen tarkoitettuihin tukitoimiin kuuluvana, ja se käytetään maitoalan menojen rahoittamiseen.”

Asetus N:o 1392/2001

7 Asetuksen N:o 1392/2001 13 artiklassa, jonka otsikko oli ”Ostajien hyväksyminen”, säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltion alueella toimivan ostajan on oltava tämän jäsenvaltion hyväksymä.

– –

3. Rajoittamatta kyseessä olevan jäsenvaltion vahvistamien tai myöhemmin vahvistamien seuraamusten soveltamista, hyväksyntä perutaan, jos 2 kohdan a ja b alakohdan edellytykset eivät enää täyty. – –

– –”

8 Asetuksen 14 artiklan, jonka otsikko oli ”Ostajan ja tuottajan velvollisuudet”, 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Tuottajan on varmistuttava siitä, että ostaja, jolle toimitukset tapahtuvat, on hyväksytty ostaja. Jäsenvaltiot voivat säätää seuraamuksista, jos toimitukset tapahtuvat hyväksymättömälle ostajalle.”

Asetus N:o 595/2004

9 Asetuksen N:o 595/2004 johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”On välttämätöntä valvoa ostajien ja tuottajien toimittamien tietojen paikkansapitävyyttä sekä varmistaa, että maksun vaikutus kohdistuu nimenomaan kansallisten viitemäärien ylittämisestä vastaaviin tuottajiin. Näin ollen olisi korostettava jäsenvaltioiden tehtävää sellaisissa valvontatoimenpiteissä ja seuraamuksissa, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava varmistaakseen maksuosuuksien asianmukaisen perinnän. Jäsenvaltioiden olisi erityisesti laadittava kullekin kahdentoista kuukauden jaksolle riskianalyysin perusteella kansallinen valvontasuunnitelma ja tehtävä tarkastuksia maatilojen, kuljetusten ja ostajien tasolla mahdollisten väärinkäytösten ja petosten torjumiseksi. Lisäksi on tarpeen täsmentää tarvittavien tarkastusten määräaika ja lukumäärä, jotta määrätyn ajan kuluessa voitaisiin varmistaa, että kaikki asiaan liittyvät osapuolet ovat noudattaneet järjestelmää. Myös seuraamukset ovat tarpeen, jos mainittuja perusvaatimuksia ei täytetä.”

10 Asetuksen 23 artiklassa, jonka otsikko on ”Ostajien hyväksyminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Voidakseen ostaa maitoa tuottajilta ja toimia jäsenvaltion alueella ostajan on oltava kyseisen jäsenvaltion hyväksymä.

– –

3. Rajoittamatta kyseessä olevan jäsenvaltion vahvistamien seuraamusten soveltamista hyväksyntä perutaan, jos 2 kohdan a ja b alakohdan edellytykset eivät enää täyty.

– –”

11 Asetuksen 24 artiklan, jonka otsikko on ”Ostajan ja tuottajan velvollisuudet”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tuottajien on varmistettava, että ostajat, joille ne toimittavat maitoa, ovat hyväksyttyjä. Jäsenvaltiot voivat vahvistaa seuraamuksia, jos maitoa toimitetaan ostajille, joita ei ole hyväksytty.”

12 Asetuksen N:o 595/2004 28 artiklan ensimmäisen kohdan ja sen 29 artiklan toisen kohdan mukaan kyseisellä asetuksella kumottiin asetus N:o 1392/2001 1.4.2004 alkaen.

Italian oikeus

13 Maito- ja maitotuotealan lisämaksun soveltamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta 28.3.2003 annetun asetuksen nro 49/2003 (decreto-legge n. 49/2003 – Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari; GURI nro 75, 31.3.2003, s. 4), sellaisena kuin se on sovellettavissa pääasiassa (jäljempänä asetus nro 49/2003), tarkoituksena on panna täytäntöön asetuksen N:o 1392/2001 ja sittemmin asetuksen N:o 595/2004 merkitykselliset säännökset.

14 Kyseisen asetuksen 4 §:n 2 ja 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”2. Jokaisen tuottajan on varmistettava, että se ostaja, jolle maitoa aiotaan toimittaa, on hyväksytty tämän pykälän mukaisesti; kaikesta hyväksymättömälle ostajalle toimitetusta maidosta tai maitoekvivalentista määrätään tuottajalle lisämaksu.

– –

4. Ilman tässä pykälässä tarkoitettua hyväksyntää toimivalle ostajalle määrätään hallinnollinen seuraamusmaksu, jonka määrä vastaa sen lisämaksun määrää, joka peritään hyväksynnän puuttumisen takia poistetusta tuotteen kokonaismäärästä.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

15 Pääasian valittajat, jotka ovat kolmen maatilan osakkaita tai omistajia, myivät tuottamansa maidon markkinointikaudella 2005–2006 Società Cooperativa Latte 2001 Soc. coop. arl:lle. Kyseiseltä yhtiöltä oli peruutettu ostajan hyväksyntä Direttore generale agricoltura della Regione Lombardian (Lombardian alueen maatalousasioiden pääjohtaja, Italia) 1.2.2005 antamalla määräyksellä nro 1214.

16 Tämän jälkeen todettuaan, että pääasian valittajat olivat toimittaneet kyseisen markkinointikauden aikana maitoa ostajalle, jota ei ole hyväksytty, asetuksen N:o 595/2004 24 artiklan 1 kohdan ja asetuksen nro 49/2003 4 §:n 2 momentin vastaisesti, AVEPA antoi heille maksuunpanopäätökset.

17 Pääasian valittajien kyseisistä maksuunpanopäätöksistä nostamat kanteet hylättiin olennaisilta osin ensimmäisessä oikeusasteessa, joten he valittivat kyseisistä tuomioista Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin, Italia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin. He väittivät kyseisessä tuomioistuimessa muun muassa, että maksuunpanopäätöksiä, joiden kumoamista he vaativat, on pidettävä kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettuina hallinnollisina seuraamuksina.

18 Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että Italian lainsäätäjä on säätänyt kahdesta eri toimenpiteestä pannakseen täytäntöön ensin asetuksen N:o 1392/2001 14 artiklan 1 kohdassa ja sittemmin asetuksen N:o 595/2004 24 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvoitteen määrätä seuraamuksia tilanteessa, jossa maitoa tai maitotuotteita toimitetaan ostajalle, jota ei ole hyväksytty. Ostajalle asetuksen nro 49/2003 4 §:n 4 momentin perusteella määrättävän hallinnollisen seuraamuksen lisäksi kyseisen asetuksen 4 §:n 2 momentissa nimittäin säädetään tuottajalle määrättävästä lisämaksusta (jäljempänä kyseessä oleva toimenpide).

19 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja Corte suprema di cassazionen (ylin yleinen tuomioistuin, Italia) oikeuskäytännön mukaan kyseistä toimenpidettä ei pidetä varsinaisena hallinnollisena seuraamuksena vaan markkinoita tasapainottavana toimenpiteenä, jossa ostajalle, jota ei ole hyväksytty, toimitettu määrä palautetaan kokonaisuudessaan. Pääasian valittajat ovat kuitenkin sillä kannalla, että kyseinen toimenpide on vastoin unionin oikeutta, jonka mukaan maksua sovelletaan vain maitomääriin, jotka ylittävät asetuksen N:o 1788/2003 perusteella vahvistetut viitemäärät.

20 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että unionin lainsäätäjä on ottanut käyttöön sellaisten tarkastusten ja velvollisuuksien osalta, joiden avulla voidaan varmistaa maito- ja maitotuotemarkkinoiden sääntelyä koskevan järjestelmän toiminta, ”tiiviin” sääntelyjärjestelmän ja samalla jättänyt jäsenvaltioille laajan harkintavallan valita seuraukset siinä tapauksessa, että kyseisiä vaatimuksia ei noudateta. Jäsenvaltiot voivat näin ollen määrätä tuottajille toimenpiteitä, jotka eivät ole hallinnollisia seuraamuksia suppeassa merkityksessä vaan markkinoita tasapainottavia toimenpiteitä, jotka vastaavat alan vaatimuksiin.

21 Tässä tilanteessa Consiglio di Stato on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [unionin] oikeutta ja erityisesti [asetuksen N:o 595/2004] 23 artiklaa ja 24 artiklan 1 kohtaa – ja tätä asetusta aiemman [asetuksen N:o 1392/2001] 13 artiklaa ja 14 artiklan 1 kohtaa – sekä oikeusvarmuuden, luottamuksensuojan, oikeasuhteisuuden, yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansallisessa lainsäädännössä säädetylle säännölle, jonka mukaan tuottajalle on määrättävä lisämaksu hyväksymättömälle ostajalle toimitetusta maidosta tai maitoekvivalentista?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

22 Aluksi on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tätä silmällä pitäen tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen (ks. vastaavasti tuomio 15.1.2026, Imballaggi Piemontesi, C-588/24, EU:C:2026:14, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Tältä osin on ensiksi todettava, että vaikka esitetty kysymys koskee asetuksen N:o 1392/2001 13 artiklaa ja 14 artiklan 1 kohtaa, ainoastaan asetuksen N:o 595/2004 säännökset ovat merkityksellisiä vastauksen antamiseksi. Viimeksi mainitulla asetuksella nimittäin kumottiin

sen 28 artiklan ensimmäisen kohdan ja 29 artiklan toisen kohdan mukaan asetus N:o 1392/2001 1.4.2004 alkaen, ja pääasia koskee kyseisen päivämäärän jälkeisiä maidon toimituksia.

24 Toiseksi siltä osin kuin ennakkoratkaisukysymys koskee asetuksen N:o 595/2004 23 artiklaa, on todettava, että kyseisen artiklan 3 kohta koskee vain seuraamuksia, joita sovelletaan tarvittaessa ostajaan tilanteessa, jossa tämän hyväksyntä perutaan, kun taas ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii lähinnä, mikä on kyseisen asetuksen 24 artiklan 1 kohdassa, jonka nojalla jäsenvaltiot voivat vahvistaa seuraamuksia, jos maitoa toimitetaan ostajille, joita ei ole hyväksytty, kyseisille valtioille annettujen, seuraamusten määräämistä maidon ja maitotuotteiden tuottajille koskevien valtuuksien laajuus.

25 Kolmanneksi ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodossa myös mainittujen oikeusvarmuuden, luottamuksensuojan, yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei selosta niitä syitä, joiden vuoksi se on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä kyseisten unionin oikeuden yleisten periaatteiden tulkinnasta, eikä yhteyttä, jonka se toteaa kyseisten periaatteiden ja pääasian oikeudenkäynnissä sovellettavien kansallisen oikeuden säännösten välillä, mikä on vastoin unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan c alakohdassa asetettuja edellytyksiä (ks. vastaavasti tuomio 28.11.2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Koska tältä osin ei ole esitetty riittäviä tietoja, ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee kyseisiä periaatteita.

26 Kyseiset täsmennykset huomioon ottaen on katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään pääasiallisesti, onko asetuksen N:o 595/2004 24 artiklan 1 kohtaa ja suhteellisuusperiaatetta tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että tilanteessa, jossa maitoa toimitetaan ostajalle, jota ei ole hyväksytty, tuottajalle määrätään lisämaksu koko toimitetusta maitomäärästä.

27 Ensimmäisenä pääargumenttina on muistutettava ensiksi, että asetuksen N:o 1788/2003 4 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan kyseisen asetuksen 1 artiklassa käyttöön otettu lisämaksu jaetaan niiden tuottajien kesken, joiden vuoksi viitemäärät on ylitetty. Kyseisen asetuksen 4 artiklan toisesta kohdasta ilmenee, että tuottajien on maksettava jäsenvaltioille maksuosuutensa yksinomaan sen vuoksi, että he ovat ylittäneet käytettävissä olevat viitemääränsä.

28 Unionin tuomioistuin on jo lausunut maidon lisämaksun oikeudellisesta luonteesta ja täsmentänyt, että säännökset, joilla kyseinen lisämaksu vahvistetaan, eivät ole rikosoikeudellisia säännöksiä vaan kyseinen maksu merkitsee suoraan maitoalan yhteistä markkinajärjestelyä koskevista säännöistä johtuvaa rajoitusta (ks. vastaavasti tuomio 25.3.2004, Cooperativa Lattepiù ym., C-231/00, C-303/00 ja C-451/00, EU:C:2004:178, 74 kohta; tuomio 15.7.2004, Gerekens ja Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, 34–37 kohta ja määräys 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 ja C-272/04, EU:C:2005:399, 22, 23 ja 28 kohta).

29 Lisämaksu on siis osa maatalousmarkkinoiden tasapainottamiseen tarkoitettuja interventioita, ja se käytetään maitoalan kulujen rahoittamiseen. Lisämaksun ilmeisen päämäärän lisäksi eli sen lisäksi, että sillä velvoitetaan maidontuottajat noudattamaan niille myönnettyjä viitemääriä, lisämaksulla on myös taloudellinen tarkoitus sikäli kuin sillä pyritään hankkimaan Euroopan

unionille tarvittavat varat sen tuotannon myymiseksi, jonka tuottajat tuottavat kiintiönsä ylittäen (ks. vastaavasti tuomio 27.6.2019, Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 Siltä osin kuin lisämaksun tarkoituksena on maidontuotantoa rajoittamalla palauttaa tasapaino kysynnän ja tarjonnan välille maitomarkkinoilla, joille on tunnusomaista rakenteellinen ylijäämä, se liittyy maidontuotannon järkiperäistä kehittämistä koskeviin tavoitteisiin ja vakauttamalla asianomaisen maatalousväestön tuloja kyseisen väestön kohtuullisen elintason säilyttämiseen (tuomio 27.6.2019, Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Toiseksi asetuksen N:o 595/2004 24 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat vahvistaa seuraamuksia, jos maitoa toimitetaan ostajille, joita ei ole hyväksytty. Kyseistä säännöstä on tulkittava kyseisen asetuksen johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen valossa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä valvontatoimenpiteistä ja seuraamuksista varmistaakseen asetuksella N:o 1788/2003 käyttöön otetun maksun maksuosuuksien asianmukaisen perinnän.

32 Vaikka asetuksessa N:o 595/2004 ei nimenomaisesti säädetä, että se, jolle kyseisen asetuksen 24 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja jäsenvaltion säätämiä seuraamuksia määrätään, on tuottaja, kyseisen säännöksen sanamuoto tai asiayhteys ei ole esteenä sille.

33 Kolmanneksi edellä esitetystä seuraa, että asetuksessa N:o 1788/2003 ja asetuksessa N:o 595/2004 erotetaan toisistaan yhtäältä asetuksen N:o 1788/2003 1 artiklassa käyttöön otettu lisämaksu, jonka määrät jaetaan niiden tuottajien kesken, joiden vuoksi viitemäärien ylitys on tapahtunut ja joiden on maksettava jäsenvaltioille maksuosuutensa yksinomaan sen vuoksi, että he ovat ylittäneet käytettävissä olevat viitemääränsä, ja toisaalta seuraamukset, jotka on otettu käyttöön erityisesti asetuksen N:o 595/2004 24 artiklan 1 kohdan perusteella ja joita sovelletaan tuottajiin tilanteessa, jossa kyseisen maksun järjestelmässä säädettyjä edellytyksiä ei noudateta.

34 Nyt käsiteltävässä asiassa pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä, jonka mukaan kaikesta hyväksymättömälle ostajalle toimitetusta maidosta tai maitoekvivalentista määrätään tuottajalle lisämaksu, kyseisen maksun järjestelmän edellytysten noudattamatta jättäminen rinnastetaan lähtökohtaisesti siihen, että kyseinen tuottaja ylittää käytettävissä olevat viitemäärät. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että kyseessä olevan toimenpiteen tarkoitus on palauttaa maitokiintiöjärjestelmään sellaiselle ostajalle, jota ei ole hyväksytty, toimitettu koko maitomäärä erityisesti sen mahdollistamiseksi, että asetuksessa N:o 1788/2003 säädetyn maksun laskentaperuste voidaan määrittää asianmukaisesti, mutta sitä ei kuitenkaan sovelleta liikatuotannon perusteella vaan sovellettavien edellytysten noudattamatta jättämisen perusteella, eikä tällainen toimenpide siten ole pelkästään asetuksessa N:o 1788/2003 vahvistettuun maksujärjestelmään perustuva looginen seuraus (ks. vastaavasti tuomio 28.1.1999, Wilkens, C-181/96, EU:C:1999:29, 38 kohta).

35 Vaikka kyseessä olevaa toimenpidettä pidettäisiin kansallisessa oikeudessa maitomarkkinoiden sääntelytoimenpiteenä, on lisäksi todettava, että ellei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäviin kuuluvista selvityksistä muuta johdu, kyseisen toimenpiteen tarkoituksena ei ole vähentää tuotannon rakenteellista ylijäämää ja rajoittaa maidontuotantoa, vaan sen tarkoituksena on ainoastaan korjata ostajille, joita ei ole hyväksytty, toimitetun maidon tasapainoa järkyttävät vaikutukset kyseisillä markkinoilla ilman, että kuitenkaan vaikutetaan maidon tuotantoon sellaisenaan.

36 Kun otetaan huomioon nämä ominaispiirteet, kyseinen toimenpide voi kuulua asetuksen N:o 595/2004 24 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun seuraamuksen käsitteen alaan. Näin on varsinkin siltä osin kuin kyseessä olevan toimenpiteen tarkoituksena on, koska siihen sisältyvät myös asianomaisten tuottajien käytettävissä olevien kiintiöiden kattamat maitomäärät, sanktioida kyseisen asetuksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa mainittujen kansallisten viitemäärien seuranta- ja valvontajärjestelmien kiertäminen, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava.

37 Toisena pääargumenttina on palautettava mieliin siitä, onko kyseessä oleva toimenpide asetuksen N:o 595/2004 24 artiklan 1 kohdan mukainen, että silloin kun unionin asetuksessa ei ole erityisiä säännöksiä kyseisen asetuksen rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista tai kun siinä viitataan tältä osin kansallisiin säännöksiin ja määräyksiin, EU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa asetetaan jäsenvaltiolle velvollisuus toteuttaa kaikki sellaiset toimenpiteet, joilla voidaan turvata unionin oikeuden ulottuvuus ja tehokkuus (ks. vastaavasti tuomio 20.12.2017, Vaditrans, C-102/16, EU:C:2017:1012, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 3.4.2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, 37 kohta). Jäsenvaltioiden, jotka säilyttävät vapauden valita sovellettavat seuraamukset, on nimittäin tätä varten erityisesti huolehdittava siitä, että unionin oikeuden rikkominen sanktioidaan aineellisin ja menettelyllisin edellytyksin, jotka vastaavat kansallisen oikeuden luonteeltaan ja vakavuudeltaan samankaltaiseen rikkomiseen sovellettavia edellytyksiä, ja että seuraamus on joka tapauksessa tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava (ks. vastaavasti tuomio 10.9.2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Erityisesti on todettava, että kansallisessa lainsäädännössä säädetyillä seuraamustoimenpiteillä ei saada ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista asianomaisella lainsäädännöllä hyväksyttävästi tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eivätkä ne saa olla ylimitoitettuja näihin päämääriin nähden, ja kyseisten toimenpiteiden on myös ankaruudeltaan vastattava rikkomisten, joista ne määrätään, vakavuutta ja niillä on erityisesti varmistettava todellinen varoittava vaikutus (ks. vastaavasti tuomio 6.7.2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C-356/97, EU:C:2000:364, 35 ja 36 kohta ja tuomio 10.9.2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka on yksin toimivaltainen tulkitsemaan ja soveltamaan kansallista oikeutta, tehtävänä on arvioida, täyttääkö nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva toimenpide edellä 37 ja 38 kohdassa mieleen palautetut vaatimukset. On kuitenkin syytä huomauttaa, että kun otetaan huomioon asetuksella N:o 1788/2003 vahvistetun maksun maksuosuuksien asianmukaisen perinnän takaamisen ja edellä 31 kohdassa mieleen palautetun järjestelmän, jossa maksu kerätään kaikilta toimijoilta, kunnioittamisen takaamista koskevan tavoitteen ja yleisemmin koko maitokiintiöjärjestelmän moitteettoman toiminnan tärkeys, pelkästään se seikka, että kyseessä olevaa toimenpidettä sovelletaan myös maitokiintiön mahdollisesti kattamiin maitomääriin, ei vaikuta ensi näkemältä kohtuuttomalta.

40 Kun otetaan huomioon pääasian valittajien argumentaatio, jonka mukaan kyseessä olevan toimenpiteen pitäisi kuulua hallinnollisiin seuraamuksiin sovellettavien kansallisten sääntöjen soveltamisalaan, minkä johdosta heihin sovellettaisiin tällaisiin toimenpiteisiin kansallisen oikeuden nojalla liittyviä menettelyllisiä takeita, on vielä muistutettava, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. Näin ollen sellaisten kansallisen oikeuden säännösten, joilla pannaan täytäntöön asetuksen N:o 595/2004 24 artiklan 1 kohta niiden seuraamusten osalta, joita määrätään, jos toimitus

tehdään ostajalle, jota ei ole hyväksytty, mukaisessa menettelyssä sillä, jolle seuraamus määrätään, on oltava käytettävissään menettelylliset takeet, jotka johtuvat muun muassa puolustautumisoikeuksista ja perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisestä kohdasta, jossa vahvistetaan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (ks. vastaavasti tuomio 9.9.2021, Adler Real Estate ym., C-546/18, EU:C:2021:711, 40–43 ja 48 kohta). Tämä pätee riippumatta siitä, kuinka kansallinen lainsäätäjä on tosiasiallisesti luonnehtinut oikeudellisesti tällaista seuraamustoimenpidettä kansallisessa oikeudessa.

41 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on jälleen selvitettävä, täyttyvätkö kyseiset vaatimukset kyseessä olevan toimenpiteen ja sen antamiseen johtaneen menettelyn osalta.

42 Edellä esitetty huomioon ottaen esitettyyn kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 595/2004 24 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että tilanteessa, jossa maitoa toimitetaan ostajalle, jota ei ole hyväksytty, tuottajalle määrätään lisämaksu kaikesta toimitetusta maidosta, edellyttäen, että kyseinen toimenpide on tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava. Tällaisen seuraamustoimenpiteen määräämistä koskevan menettelyn sekä menettelyn, jossa tuottaja voi riitauttaa kyseisen toimenpiteen tuomioistuimessa, on kuitenkin täytettävä erityisesti puolustautumisoikeuksista ja perusoikeuskirjan 47 artiklasta johtuvat vaatimukset.

Oikeudenkäyntikulut

43 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kuudes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Maito- ja maitotuotealan maksun vahvistamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1788/2003 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 30.3.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 595/2004 24 artiklan 1 kohtaa

on tulkittava siten, että

se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että tilanteessa, jossa maitoa toimitetaan ostajalle, jota ei ole hyväksytty, tuottajalle määrätään lisämaksu kaikesta toimitetusta maidosta, edellyttäen, että kyseinen toimenpide on tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava. Tällaisen seuraamustoimenpiteen määräämistä koskevan menettelyn sekä menettelyn, jossa tuottaja voi riitauttaa kyseisen toimenpiteen tuomioistuimessa, on kuitenkin täytettävä erityisesti puolustautumisoikeuksista ja perusoikeuskirjan 47 artiklasta johtuvat vaatimukset.

Allekirjoitukset