DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

29. april 1999 *

I sag C-288/97,

angående en anmodning, som Pretura circondariale di Bassano del Grappa (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Consorzio fra i Caseifici dell'Altopiano di Asiago

mod

Regione Veneto,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 2 og 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405 s. 1),

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. Hirsch (refererende dommer), og dommerne G. F. Mancini og R. Schintgen,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Consorzio fra i Caseifici dell'Altopiano di Asiago ved advokat Otello Giandomenici, Vicenza

— Regione Veneto ved advokat Antonella Cusin, Padova, og advokat Luisa Londei, Venedig

— den italienske regering ved afdelingschef, professor Umberto Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, bistået af statens advokat Oscar Fiumara, som befuldmægtigede,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. november 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 17. juli 1997, indgået til Domstolen den 29. juli 1997, har Pretura circondariale di Bassano del Grappa i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 2 og 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, som Consorzio fra i Caseifici dell'Altopiano di Asiago (herefter »Consorzio«) har anlagt mod regionen Veneto til anfægtelse af en administrativ sanktion, regionen havde pålagt Consorzio for uregelmæssigheder ved førelsen af et register over leverandører samt undladelse af at henlægge de beløb i tillægsafgift, der vedrører de medlemmer af Consorzio, som havde overskredet deres mælkekvote.

3 Consorzio er en sammenslutning af kooperativer, hvis medlemmer producerer mælk.

4 Consorzio har anfægtet den i hovedsagen omtvistede administrative sanktion, navnlig under anbringende af, at sammenslutningen ikke kan anses for opkøber i fællesskabsbestemmelsernes forstand.

5 Ved forordning nr. 3950/92 blev den ordning om tillægsafgift, der var blevet indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles ordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10), og Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13), forlænget for en periode på syv år.

6 Ved de to sidstnævnte forordninger er der blevet indført henholdsvis en tillægsafgift på de mængder mælk, der overstiger en årlig referencemængde, der fastlægges for den enkelte producent eller opkøber, og regler for anvendelsen af nævnte afgift. Ved forordning nr. 3950/92 er denne ordning blevet ændret, navnlig for så vidt angår reglerne om opkrævning af afgiften.

7 I ottende betragtning til forordning nr. 3950/92 udtales det således, at »for at undgå tidligere tiders betydelige forsinkelser i opkrævning og betaling af afgiften, hvilket er uforeneligt med ordningens mål, bør det fastsættes, at opkøberne, der syntes at være bedst egnet til at udføre de nødvendige transaktioner, skal betale afgiften, og der bør gives opkøberne de nødvendige midler til at sikre opkrævningen hos de afgiftspligtige producenter«.

8 I artikel 1 i forordning nr. 3950/92 hedder det, at: »... [der] ... indføres en tillægsafgift, som skal erlægges af producenter af komælk, for de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, der er leveret til en opkøber eller solgt direkte til konsum ... og som overstiger en nærmere fastsat mængde«.

9 Artikel 2 i samme forordning bestemmer:

»1. Afgiften skal erlægges for alle de mængder mælk eller mælkeækvivalenter, der afsættes i den pågældende tolvmånedersperiode, og som overstiger en af de mængder, der er omhandlet i artikel 3. Den betales af de producenter, der har bidraget til overskridelsen.

...

2. For så vidt angår leverancer betaler den opkøber, der skal erlægge afgiften, inden en dato og efter regler, som skal fastsættes nærmere, det skyldige beløb til medlemsstatens kompetente organ; beløbet fratrækkes i den mælkepris, der betales til de afgiftspligtige producenter, og hvis dette ikke er muligt, opkræves det på anden passende vis.

...

Når de mængder, som en producent har leveret, overstiger hans referencemængde, har opkøberen ret til på vilkår, der bestemmes af medlemsstaten, som forskud på den afgift, der skal betales, at fratrække et beløb i mælkeprisen for alle leverancer fra denne producent, der overskrider hans referencemængde.«

10 Artikel 9 i forordning nr. 3950/92 indeholder følgende bestemmelse:

»I denne forordning forstås ved:

...

c) *producent*: landmand, fysisk eller juridisk person eller sammenslutning af fysiske eller juridiske personer, hvis bedrift ligger på Fællesskabets geografiske område, og

— som sælger mælk eller andre mejeriprodukter direkte til forbrugeren

— og/eller leverer til opkøberen

...

e) *opkøber*: en virksomhed eller en sammenslutning, der opkøber mælk eller andre mejeriprodukter hos producenten:

— for at behandle eller forarbejde dem

— for at sælge dem videre til en eller flere virksomheder, der behandler eller forarbejder mælk eller andre mejeriprodukter.

Som opkøber betragtes imidlertid også en sammenslutning af opkøbere fra samme geografiske område, der for [medlemmernes] regning udfører de nødvendige administrative og regnskabsmæssige opgaver i forbindelse med betaling af afgiften ...

...

g) *leverance*: enhver leverance af mælk eller andre mejeriprodukter, uanset om transporten besørges af producenten, af opkøberen, af den virksomhed, der behandler eller forarbejder disse produkter, eller af tredjemand

h) *mælk eller mælkeækvivalent, der sælges direkte til konsum*: mælk eller mejeriprodukter omregnet til mælkeækvivalent, der sælges eller afstås gratis uden mellemkomst af en virksomhed, der behandler eller forarbejder mælk eller andre mejeriprodukter.«

11 Ved »mængder mælk eller mælkeækvivalenter [afsat i en medlemsstat]« i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 forstås ifølge artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter (EFT L 57, s. 12) »enhver mængde mælk eller mælkeækvivalenter, som forlader en bedrift på medlemsstatens område. Mængder, som en producent afstår til behandling eller forarbejdning i henhold til en kontrakt om lønforarbejdning, betragtes som en leverance«.

12 Artikel 7 i forordning nr. 536/93 indeholder følgende bestemmelse:

»1. Medlemsstaterne træffer alle fornødne kontrolforanstaltninger for at sikre, at tillægsafgiften opkræves ... med henblik herpå gælder følgende:

a) En opkøber i en medlemsstat skal være godkendt af medlemsstaten.

En opkøber kan kun godkendes, hvis følgende betingelser er opfyldt:

— ...

— han skal i medlemsstaten råde over lokaler, hvor myndighederne har adgang til lagerregnskab, registre og andre papirer som nævnt i litra c)

— han skal forpligte sig til løbende ajourføring af lagerregnskab, registre og andre papirer som nævnt i litra c)

— han skal forpligte sig til at indgive de erklæringer, der er nævnt i artikel 3, stk. 2, til medlemsstatens myndigheder.«

13 Dekret fra republikkens præsident nr. 569/93 (herefter »DPR nr. 569/93«) indeholder i artikel 1, stk. 3, en bestemmelse, hvis hjemmel er de ovenfor citerede bestemmelser, og som fastsætter følgende: »ved opkøber af mælk og mejeriprodukter skal stedse også forstås kooperativer, der anvender eller forarbejder

komælk, uden hensyn til arten af det retsforhold, som levering af mælk og mejeriprodukter til kooperativet hviler på«.

14 Selv om Consorzio har gjort indsigelse mod den i hovedsagen omtvistede administrative sanktion med den begrundelse, at sammenslutningen ikke er opkøber i fællesskabsbestemmelsernes forstand, havde Consorzio oprindeligt ansøgt om og opnået anerkendelse som opkøber i den italienske lovgivnings, dvs. DPR nr. 569/93's forstand.

15 Den forelæggende ret har på baggrund heraf fundet, at sagens afgørelse afhænger af fortolkningen af artikel 9 og 2 i forordning nr. 3950/92. Den har herefter udsat sagen og anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende to spørgsmål:

»1) Skal artikel 9 og artikel 2 i forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 fortolkes således, at enhver person, til hvem der leveres mælk, uden hensyn til arten af det retsforhold, der har givet anledning til leveringen, kan antages af være 'opkøber', og som sådan forpligtet til at betale tillægsafgift, og navnlig således, at et kooperativ for så vidt angår den mælk, som kooperativets egne medlemmer ikke sælger, men leverer til det, kan anses for 'opkøber'?

2) Skal artikel 2, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 fortolkes således, at der består en egentlig pligt for opkøberen til at foretage fradrag som forskud på tillægsafgift i det beløb, der udbetales til producenterne, eller således, at der blot af hensyn til opkøberen er skabt en adgang for ham til at foretage fradrag som nævnt, uden at der kan pålægges sanktioner for en eventuel undladelse heraf?«

Det første spørgsmål

16 Med det første spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, hvilke kriterier der skal være opfyldt, for at personer, til hvem der leveres mælk, kan anses for opkøber som omhandlet i artikel 2, stk. 2, og artikel 9, litra e), i forordning nr. 3950/92 og specielt, når de pågældende personer er et italiensk consorzio, dvs. en sammenslutning af mælkeproducentkooperativer.

17 Over for Consorzio's anbringende om, at kun personer, der fra producenten køber komælk i henhold til en kontrakt i den borgerlige rets forstand, kan være opkøber i den angivne forstand, hvilket hovedsageligt støttes på ordlyden af artikel 2 og 9 i forordning nr. 3950/92, har Regione Veneto og den italienske regering gjort gældende, at et kooperativ som det i hovedsagen omhandlede uafhængigt af den form, som den retshandel, der danner grundlag for leveringen af mælken, har, kan være opkøber, for så vidt som mælken leveres til vedkommende; sagsøgte i hovedsagen og den italienske regering mener, at der foreligger levering i alle tilfælde, hvor der ikke er tale om direkte salg fra producent til forbruger.

18 Indledningsvis skal systemet i reglerne om tillægsafgiften omtales. Dette bygger — oprindeligt i henhold til artikel 5c, stk. 1 og 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 169), der blev indsat ved forordning nr. 856/84, og fra 1993 i overensstemmelse med artikel 1 i forordning nr. 3950/92 — på en sondring mellem de referencemængder for mælk, der sælges direkte til konsum, og mælk, der leveres til en opkøber (jf. dom af 16.11.1995, sag C-196/94, Schiltz-Thilmann, Sml. I, s. 3991, præmis 6).

19 Det skal tilføjes, at efter artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3950/92, sammenholdt med ottende betragtning til forordningen, er producenten debitor for den afgift, der skal erlægges for alle de mængder mælk, som afsættes, hvilket efter artikel 1 i forordning nr. 536/93 vil sige enhver mængde mælk, der forlader en bedrift, når denne overskrider henholdsvis referencemængden for mælk til direkte salg og mængden til levering. Denne sondring går igen i artikel 9, litra c), i forordning nr. 3950/92 og benyttes navnlig ved definitionen af producenten som den person, som enten sælger mælk eller andre mejeriprodukter direkte til konsum eller leverer disse produkter til en opkøber eller begge dele (jf. dom af 15.1.1991, sag C-341/89, Ballmann, Sml. I, s. 25, præmis 12).

20 Domstolen har vedrørende førstnævnte mulighed, dvs. direkte salg til konsum — jf. dom af 23. november 1995, sag C-285/93, Dominikanerinnen-Kloster-Altenhohenau (Sml. I, s. 4069, præmis 13), vedrørende artikel 12, litra h), i forordning nr. 857/84, sammenholdt med samme forordnings artikel 12, litra c), som senere er blevet ophævet, men hvis ordlyd for så vidt angår de her relevante spørgsmål var den samme som ordlyden af artikel 9, litra h) og c), i forordning nr. 3950/92 — fastslået, at der er tale om salg direkte til forbrug, når mælken af producenten sælges til tredjemand uden mellemkomst af en virksomhed, der behandler eller forarbejder mælken.

21 Hermed fremhæves på baggrund af nævnte Dominikanerinnen-Kloster-Altenhohenau-dom i tillægsafgiftens system, der for så vidt angår markedsføring af mælk eller andre mejeriprodukter kun levner plads for nævnte valgmulighed, den omstændighed, at når bortses fra direkte salg, sker der levering af mælk som omhandlet i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92, når en mælkemængde forlader producentens bedrift og overgives til en mellemmand med henblik på behandling eller forarbejdning, eller når denne mellemmand afstår mælken til en virksomhed, der behandler eller forarbejder mælk.

22 I det omfang, mellemmanden efter artikel 5c, stk. 1, i forordning nr. 804/68, som affattet efter forordning nr. 856/84, samt artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92, dvs. den behandlings- eller forarbejdningsvirksomhed, som producenten leverer mælken til, skal bestemmes som en opkøber som omhandlet i artikel 9, litra e), i forordning nr. 3950/92, skal begrebet herom fortolkes vidt.

23 Det fremgår således af første betragtning til denne forordning, at formålet med ordningen om tillægsafgift, som er at formindske uligevægten mellem udbud og efterspørgsel i sektoren for mælk og mejeriprodukter og at nedbringe det heraf følgende strukturoverskud, kun kræver opkrævning af en afgift af de mængder, som overskrider de mælkemængder, der sælges direkte eller leveres, og at en mellemmands status som opkøber i første omgang er uden betydning for realiseringen af dette formål.

24 Det skal tilføjes, at en vid fortolkning af opkøberbegrebet også er begrundet efter artikel 9, litra h), i forordning nr. 3950/92. Ifølge denne bestemmelse, som indeholder en definition af, hvad der skal forstås ved direkte salg til konsum, omfatter nævnte begreb ikke blot gensidigt bebyrdende retshandler i den borgerlige rets forstand som køb og salg, men også vederlagsfri overdragelse.

25 Begrebet »opkøber« efter artikel 2, stk. 2, og artikel 9, litra e), i forordning nr. 3950/92 betegner herefter enhver virksomhed, der i henhold til aftale erhverver mælk fra en producent, uden hensyn til hvorledes denne modtager betaling, med henblik på at behandle eller forarbejde den selv eller overdrage den til en behandlings- eller forarbejdningsvirksomhed.

26 Hvad nærmere den omstændighed angår, at Consorzio er en sammenslutning af kooperativer bemærkes, at selv i tilfælde af, at disse skal anses for opkøber i den ovenfor i præmis 22-25 angivne forstand, skal Consorzio selv anses for opkøber, for så vidt som sammenslutningen for sine medlemmers regning udfører de nødvendige administrative og regnskabsmæssige opgaver i forbindelse med betaling af afgiften, jf. artikel 9, litra e), andet afsnit, i forordning nr. 3950/92.

27 Hvad angår den omstændighed, at de italienske myndigheder har godkendt Consorzio som opkøber, jf. artikel 7, stk. 1, litra a), i forordning nr. 536/93, tilkommer det i overensstemmelse med fast retspraksis den nationale ret at fastslå de faktiske omstændigheder, der har givet anledning til sagen, og at fastslå, hvilke konsekvenser de har for den afgørelse, retten skal træffe i lyset af de af Domstolen givne retningslinjer, for at retten kan fortolke begrebet opkøber.

28 Af det anførte fremgår i det hele, at begrebet »opkøber« ifølge artikel 2, stk. 2, og artikel 9, litra e), i forordning nr. 3950/92 skal fortolkes således, at det omfatter enhver mellemkommende virksomhed, der i henhold til aftale køber mælk hos en producent, uden hensyn til hvorledes denne modtager betaling, med det formål enten at behandle eller forarbejde mælken selv eller at afstå den til en behandlings- eller forarbejdningsvirksomhed, og som — når denne virksomhed er en sammenslutning af kooperativer, der selv har status som opkøber — for deres regning udfører de administrative og regnskabsmæssige opgaver, som er nødvendige for betaling af afgiften, herunder de i artikel 7 i forordning nr. 536/93 nævnte opgaver.

Det andet spørgsmål

29 Ved besvarelsen af den forelæggende rets andet spørgsmål om, hvorvidt opkøberen har en pligt til at fradrage det beløb, der skal betales i tillægsafgift, bemærkes det, at ordlyden af artikel 2, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 3950/92 vel synes at indicere, at fradrag er den normale fremgangsmåde, som en køber kan benytte for at erholde sig de afgiftsbeløb, der skal indbetales til de kompetente myndigheder, men at denne bestemmelse dog ikke kan danne grundlag for en klar og utvetydig fortolkning.

30 Imidlertid taler den omstændighed, at køberen i kraft af denne bestemmelse har mulighed for på enhver passende måde at opkræve det skyldige beløb i tillægsafgift, hvis han ikke har fradraget det i den mælkepris, som er betalt til producenten, for at fortolke bestemmelsen således, at der er tale om en mulighed, der tilbydes den afgiftspligtige producent, men ikke en forpligtelse, som denne ikke vil kunne undlade at opfylde.

31 Denne fortolkning af fradrag af afgiften som en mulighed støttes af bestemmelsen i artikel 2, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 3950/92 i det omfang, opkøberen derefter som forskud på den afgift, producenten skal betale, kan fratrække et beløb i mælkeprisen for alle leverancer fra denne producent, der overskrider hans referencemængde.

32 Det andet præjudicielle spørgsmål skal herefter besvares således, at artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92 skal fortolkes således, at selv om opkøberne har mulighed for i den mælkepris, der betales til producenten, at fratrække det beløb, denne skylder i tillægsafgift, er de ikke efter nævnte bestemmelse forpligtet hertil.

Sagens omkostninger

33 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Bassano del Grappa ved kendelse af 17. juli 1997, for ret:

1) Begrebet opkøber ifølge artikel 2, stk. 2, og artikel 9, litra e), i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter skal fortolkes således, at det omfatter enhver mellemkommende virksomhed, der i henhold til aftale køber mælk hos en producent, uden hensyn til hvorledes denne modtager betaling, med det formål enten at behandle eller forarbejde mælken selv eller at afstå den til en behandlings- eller forarbejdningsvirksomhed, og som — når denne virksomhed er en sammenslutning af kooperativer, der selv har status som opkøber — for deres regning udfører de administrative og regnskabsmæssige opgaver, som er nødvendige for betaling af afgiften, herunder de i artikel 7 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 536/93 af 9. marts 1993 om gennemførelsesbestemmelser for tillægsafgiften på mælk og mejeriprodukter nævnte opgaver.

2) Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92 skal fortolkes således, at selv om opkøberne har mulighed for i den mælkepris, der betales til producenten, at fratrække det beløb, denne skylder i tillægsafgift, er de ikke efter nævnte bestemmelse forpligtet hertil.

Hirsch Mancini Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. april 1999.

R. Grass G. Hirsch

Justitssekretær Formand for Anden Afdeling