ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

29 april 1999 *

In zaak C-288/97,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Pretura circondariale di Bassano del Grappa (Italië), in het aldaar aanhangig geding tussen

Consorzio fra i Caseifici dell'Altopiano di Asiago

en

Regione Veneto,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 2 en 9 van verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 405, blz. 1),

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: G. Hirsch (rapporteur), kamerpresident, G. F. Mancini en R. Schintgen, rechters,

advocaat-generaal: A. La Pergola
griffier: R. Grass

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Consorzio fra i Caseifici dell'Altopiano di Asiago, vertegenwoordigd door O. Giandomenici, advocaat te Vicenza,

— Regione Veneto, vertegenwoordigd door A. Cusin, advocaat te Padua, en L. Londei, advocaat te Venetië,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door O. Fiumara, avvocato dello Stato,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 november 1998,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 17 juli 1997, ingekomen bij het Hof op 29 juli daaraanvolgend, heeft de Pretura circondariale di Bassano del Grappa krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 2 en 9 van verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 405, blz. 1).

2 Die vragen zijn gerezen in een geding tussen het Consorzio fra i Caseifici dell'Altopiano di Asiago (hierna: „Consorzio") en Regione Veneto over een administratieve sanctie die laatstgenoemde aan eerstgenoemde had opgelegd omdat die het register van leveranciers niet regelmatig had bijgehouden en de extra heffing van de leden van het Consorzio die het beschikbare melkquotum hadden overschreden, niet had ingehouden.

3 Het Consorzio is een organisatie van verschillende coöperatieve verenigingen van melkproducenten.

4 Ter betwisting van de administratieve sanctie die in het hoofdgeding aan de orde is, stelt het Consorzio hoofdzakelijk, dat het niet als koper in de zin van de gemeenschapsregeling kan worden aangemerkt.

5 Verordening nr. 3950/92 heeft het bij verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 90, blz. 10) en verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 90, blz. 13), ingestelde stelsel van extra heffing met zeven jaar verlengd.

6 Deze laatste twee verordeningen hebben, respectievelijk, een extra heffing ingesteld over de geleverde hoeveelheden melk die een voor elke producent of koper vast te stellen jaarlijkse referentiehoeveelheid overschrijden, en de uitvoeringsbepalingen voor deze heffing vastgesteld. Verordening nr. 3950/92 heeft deze regeling gewijzigd, met name op het punt van de inning van deze heffing.

7 Aldus moet volgens de achtste overweging van de considerans van verordening nr. 3950/92 „om de grote vertragingen in het verleden bij de inning en de betaling van de heffing, wat immers onverenigbaar is met het doel van de regeling, te vermijden, (...) worden vastgesteld dat de koper, die het best in staat blijkt de nodige verrichtingen uit te voeren, heffingsplichtig is en hij over de middelen moet beschikken om de heffing te kunnen innen bij de producenten, die de uiteindelijke schuldenaar daarvan zijn".

8 Volgens artikel 1 van verordening nr. 3950/92 „(...) wordt ten laste van de producenten van koemelk een extra heffing ingesteld over de hoeveelheden melk of melkequivalent die zij (...) aan een koper hebben geleverd of rechtstreeks aan de consument hebben verkocht en die een vast te stellen hoeveelheid overschrijden".

9 Artikel 2 van deze verordening bepaalt:

„1. De heffing is verschuldigd over alle hoeveelheden melk of melkequivalent die in het betrokken tijdvak van twaalf maanden op de markt worden gebracht en een van de in artikel 3 bedoelde hoeveelheden overschrijden. De heffing wordt verdeeld over de producenten die tot de overschrijding hebben bijgedragen.

(...)

2. Wat de leveringen betreft, betaalt de heffingsplichtige koper aan de bevoegde instantie van de lidstaat vóór een nader te bepalen datum en overeenkomstig nader te bepalen voorwaarden het verschuldigde bedrag, dat hij inhoudt op de prijs die hij voor de melk verschuldigd is aan de producent die de uiteindelijke schuldenaar van de heffing is of op een andere wijze met passende middelen int.

(...)

Wanneer de door een producent geleverde hoeveelheden de referentiehoeveelheid overschrijden waarover hij beschikt mag de koper, als voorschot op de verschuldigde heffing, op de door de lidstaat vastgestelde wijze, een bedrag inhouden op de prijs van alle melkleveringen van die producent die deze ter beschikking staande referentiehoeveelheid overschrijden."

10 Artikel 9 van verordening nr. 3950/92 bepaalt:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

(...)

c) ‚producent': de landbouwexploitant, natuurlijke of rechtspersoon of groepering van natuurlijke of rechtspersonen, waarvan het bedrijf op het geografische grondgebied van de Gemeenschap is gevestigd,

— die melk of andere zuivelproducten rechtstreeks aan de consument verkoopt,

— en/of levert aan de koper;

(...)

e) ‚koper': een onderneming of een groepering die melk of andere zuivelproducten koopt van de producent

— om deze te bewerken of te verwerken,

— om deze door te verkopen aan een of meer bedrijven die melk of andere zuivelproducten bewerken of verwerken.

Een groepering van in eenzelfde geografisch gebied gevestigde kopers die voor rekening van de aangeslotenen administratieve en boekhoudkundige handelingen verricht welke noodzakelijk zijn voor de betaling van de heffing, wordt als koper beschouwd. (...)

(...)

g) ‚levering': elke levering van melk of andere zuivelproducten, ongeacht of het vervoer wordt verricht door de producent, de koper, het bedrijf dat deze producten bewerkt of verwerkt, of een derde;

h) ‚rechtstreeks aan de consument verkochte melk of melkequivalent': de melk of de zuivelproducten, uitgedrukt in melkequivalent, die zonder tussenkomst van een bedrijf dat melk of andere zuivelproducten bewerkt of verwerkt, worden verkocht of kosteloos overgedragen."

11 Volgens de definitie van artikel 1 van verordening (EEG) nr. 536/93 van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 57, blz. 12), omvatten de termen „op de markt gebrachte hoeveelheden melk of melkequivalent" in de zin van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 3950/92 „voor een lidstaat elke hoeveelheid melk of melkequivalent die enig, op het grondgebied van deze lidstaat gelegen bedrijf verlaat. De hoeveelheden die door een producent voor be- of verwerking in het kader van een maaklooncontract worden overgedragen, worden als een levering beschouwd (...)".

12 Artikel 7 van verordening nr. 536/93 bepaalt:

„1. De lidstaten nemen alle nodige controlemaatregelen om te waarborgen dat de heffing wordt geïnd (...) Daartoe geldt het volgende:

a) Elke koper die op het grondgebied van een lidstaat werkzaam is, wordt door deze lidstaat erkend.

Een koper wordt slechts erkend indien hij:

— (...)

— in de betrokken lidstaat over ruimten beschikt waar de productboekhouding, de registers en de overige documenten als bedoeld onder c door de bevoegde autoriteit kunnen worden geraadpleegd;

— zich ertoe verbindt de productboekhouding, de registers en de overige documenten als bedoeld onder c, voortdurend bijgewerkt te houden;

— zich ertoe verbindt de in artikel 3, lid 2, bedoelde aangiften aan de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat te bezorgen."

13 Op basis van bovengenoemde bepalingen preciseert artikel 1, derde alinea, van decreet nr. 569/93 van de president van de Republiek (hierna: „DPR nr. 569/93"), dat „elke verwijzing naar de kopers van melk en zuivelproducten wordt geacht te omvatten de coöperatieve verenigingen die koemelk gebruiken of verwerken, onge-

acht de aard van de rechtsbetrekking op basis waarvan de melk en de zuivelproducten aan de coöperatieve vereniging zijn geleverd".

14 Ondanks zijn verzet tegen de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve sanctie op grond dat het geen koper in de zin van de gemeenschapsregeling is, verzocht en verkreeg het Consorzio erkenning als koper in de zin van de Italiaanse wettelijke regeling, namelijk DPR nr. 569/93.

15 In deze context heeft de verwijzende rechter, van oordeel dat de oplossing van het voor hem aanhangige geding afhangt van de uitlegging van de artikelen 9 en 2 van verordening nr. 3950/92, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende twee vragen gesteld:

„1) Moeten de artikelen 9 en 2 van verordening (EEG) nr. 3950/92 van 28 december 1992 aldus worden uitgelegd, dat eenieder aan wie melk wordt geleverd, ongeacht de aard van de rechtsbetrekking op basis waarvan de levering plaatsvindt, als heffingsplichtige ‚koper' kan worden aangemerkt, en in het bijzonder aldus, dat een groepering van coöperatieve verenigingen, wat de haar door de leden van een coöperatieve vereniging geleverde en niet verkochte melk betreft, als zodanig kan worden aangemerkt?

2) Moet artikel 2, lid 2, van verordening (EEG) nr. 3950/92 van 28 december 1992 aldus worden uitgelegd, dat de inhouding van het als extra heffing verschuldigde bedrag op het aan de producenten betaalde bedrag voor de koper een echte verplichting vormt, dan wel aldus dat dit slechts een mogelijkheid in het belang van de koper zelf is, waarvan de niet-gebruikmaking niet kan worden bestraft?"

De eerste vraag

16 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, aan welke criteria degene aan wie melk wordt geleverd, moet voldoen om als koper in de zin van de artikelen 2, lid 2, en 9, sub e, van verordening nr. 3950/92 te worden aangemerkt, met name wanneer de ontvanger van deze levering een consorzio naar Italiaans recht, te weten een groepering van coöperatieve verenigingen van melkproducenten, is.

17 Anders dan het Consorzio, dat hoofdzakelijk op basis van de bewoordingen van de artikelen 2 en 9 van verordening nr. 3950/92 stelt dat als koper in de zin van deze bepalingen alleen kan worden aangemerkt degene die krachtens een verkoopovereenkomst in de zin van het burgerlijk recht koemelk van de producent koopt, stellen de Regione Veneto en de Italiaanse regering, dat een coöperatieve vereniging als die in het hoofdgeding, ongeacht de rechtsvorm van de handeling op basis waarvan de melk wordt overgedragen, als koper kan worden aangemerkt voor zover de melk haar wordt geleverd; volgens verweerster in het hoofdgeding en de Italiaanse regering is er sprake van levering telkens wanneer er geen rechtstreekse verkoop van de producent aan de consument plaatsvindt.

18 Om te beginnen zij herinnerd aan de opzet van het stelsel van de extra heffing. Dit berust — aanvankelijk volgens het bij verordening nr. 856/84 toegevoegde artikel 5 quater, leden 1 en 2, van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 148, blz. 13), en sinds 1993 ingevolge artikel 1 van verordening nr. 3950/92 — op het onderscheid tussen referentiehoeveelheden voor de rechtstreeks aan de consument verkochte melk en referentiehoeveelheden voor de aan een koper geleverde melk (zie arrest van 16 november 1995, Schiltz-Thilmann, C-196/94, Jurispr. blz. I-3991, punt 6).

19 Verder dient te worden opgemerkt, dat volgens artikel 2, lid 1, van verordening nr. 3950/92, juncto de achtste overweging van de considerans van deze verordening de producent de schuldenaar is van de heffing verschuldigd over elke afgezette hoeveelheid melk, dat wil zeggen, volgens artikel 1 van verordening nr. 536/93, over elke hoeveelheid melk die een bedrijf verlaat en de referentiehoeveelheid voor rechtstreekse verkoop of die voor levering overschrijdt. Dit onderscheid is overgenomen in artikel 9, sub c, van verordening nr. 3950/92 en wordt met name gebruikt bij de definitie van producent als degene die melk of andere zuivelproducten rechtstreeks aan de consument verkoopt of levert aan een koper, dan wel de twee activiteiten tegelijk uitoefent (zie arrest van 15 januari 1991, Ballmann, C-341/89, Jurispr. blz. I-25, punt 12).

20 Aangaande de eerste mogelijkheid, de rechtstreekse verkoop aan de consument, oordeelde het Hof in zijn arrest van 23 november 1995, Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau (C-285/93, Jurispr. blz. I-4069, punt 13), over artikel 12, sub h, van verordening nr. 857/84, juncto artikel 12, sub c, van die verordening, dat sindsdien is ingetrokken, doch waarvan de tekst, voor zover in casu relevant, identiek is aan die van artikel 9, sub h en c, van verordening nr. 3950/92, dat er sprake is van rechtstreekse verkoop aan de consument wanneer de melk door de producent aan een derde wordt verkocht zonder tussenkomst van een bedrijf dat de melk bewerkt of verwerkt.

21 Tegen de achtergrond van het arrest Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau (reeds aangehaald) blijkt dus uit het stelsel van de extra heffing, dat voor de afzet van melk en andere zuivelproducten slechts bovengenoemd alternatief bevat, dat buiten rechtstreekse verkoop, er van levering van melk in de zin van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 3950/92 sprake is wanneer een hoeveelheid melk het bedrijf van de producent verlaat en aan een tussenpersoon wordt overgedragen om te worden bewerkt of verwerkt, of nog om door deze laatste te worden doorverkocht aan een bedrijf dat de melk bewerkt of verwerkt.

22 Aangezien ingevolge artikel 5 quater, lid 1, van verordening nr. 804/68, in de versie van verordening nr. 856/84, en artikel 2, lid 2, van verordening nr. 3950/92, de tussenpersoon, namelijk het bedrijf dat de melk bewerkt of verwerkt en waaraan de producent de melk levert, de hoedanigheid van koper in de zin van artikel 9, sub e, van verordening nr. 3950/92 moet bezitten, moet dit begrip ruim worden uitgelegd.

23 Blijkens de eerste overweging van de considerans van deze laatste verordening eist het doel van de extra heffing, namelijk het gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod voor melk en zuivelproducten en de daaruit voortvloeiende structurele overschotten te verkleinen, immers enkel, dat een heffing wordt toegepast over de hoeveelheden die de rechtstreeks verkochte hoeveelheden melk en de ingezamelde hoeveelheden overschrijden, zonder dat het om dit doel te bereiken voorshands relevant is dat de tussenpersoon de hoedanigheid van koper bezit.

24 Daarbij komt, dat een ruime uitlegging van dit begrip koper ook gerechtvaardigd is ten aanzien van artikel 9, sub h, van verordening nr. 3950/92. Volgens deze bepaling, die het begrip rechtstreekse verkoop aan de consument definieert, omvat dit niet alleen de handelingen onder bezwarende titel die in het burgerlijk recht als verkoop bekend staan, maar ook de overdrachten om niet.

25 Het begrip koper in de zin van de artikelen 2, lid 2, en 9, sub e, van verordening nr. 3950/92 doelt derhalve op elke onderneming die in het kader van een contractuele betrekking melk koopt van een producent, ongeacht de betalingswijze, om deze melk zelf te bewerken of te verwerken of om ze door te verkopen aan een bedrijf dat melk bewerkt of verwerkt.

26 Wat met name het feit betreft, dat het Consorzio een groepering van coöperatieve verenigingen is, dient te worden opgemerkt, dat ook al zouden deze verenigingen als kopers in de zin van de punten 22 tot en met 25 van het onderhavige arrest moeten worden beschouwd, het Consorzio zelf als een koper in de zin van het stelsel van de extra heffing moet worden aangemerkt omdat het overeenkomstig artikel 9, sub e, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92 voor rekening van de daarbij aangesloten coöperatieve verenigingen de administratieve en boekhoudkundige handelingen verricht welke noodzakelijk zijn voor de betaling van de heffing.

27 Aangaande de omstandigheid, dat de Italiaanse autoriteiten het Consorzio als koper in de zin van artikel 7, lid 1, sub a, van verordening nr. 536/93 hebben erkend, staat het volgens vaste rechtspraak aan de nationale rechter de aan het geding ten grondslag liggende feiten vast te stellen en tegen de achtergrond van de elementen die het Hof hem voor de uitlegging van het begrip koper heeft aangereikt, daaruit de conclusies te trekken voor de door hem te geven beslissing (zie arrest van 28 januari 1999, Wilkens, C-181/96, Jurispr. blz. I-399, punten 33 en 34).

28 Gelet op een en ander moet het begrip koper in de zin van de artikelen 2, lid 2, en 9, sub e, van verordening nr. 3950/92 aldus worden uitgelegd, dat het elke als tussenpersoon handelende onderneming omvat die in het kader van een contractuele betrekking melk koopt van een producent, ongeacht de betalingswijze, om deze melk zelf te bewerken of te verwerken of om ze door te verkopen aan een bedrijf dat melk bewerkt of verwerkt, en die, ingeval zij een groepering is van coöperatieve verenigingen die zelf de hoedanigheid van koper hebben, voor rekening van die verenigingen de administratieve en boekhoudkundige handelingen verricht welke noodzakelijk zijn voor de betaling van de heffing, met name die welke in artikel 7 van verordening nr. 536/93 worden genoemd.

De tweede vraag

29 Met betrekking tot de vraag of de koper het als extra heffing verschuldigde bedrag moet inhouden, dient te worden opgemerkt, dat de tekst van artikel 2, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 3950/92 weliswaar suggereert, dat inhouding voor de koper het normale procédé is om het bedrag van de aan de bevoegde instantie te betalen heffing te innen, doch dat uit deze bepaling geen duidelijke en ondubbelzinnige uitlegging valt af te leiden.

30 Toch pleit de door deze bepaling aan de koper geboden mogelijkheid om het bedrag van de verschuldigde extra heffing met elk passend middel te innen wanneer hij het niet op de aan de producent betaalde prijs voor de melk heeft ingehouden, ervoor, de betrokken bepaling veeleer uit te leggen als een aan de heffingsplichtige geboden mogelijkheid dan als een verplichting waaraan laatstgenoemde zich niet kan onttrekken.

31 Deze uitlegging van de inhouding als een mogelijkheid vindt steun in artikel 2, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 3950/92, aangezien de koper volgens deze bepaling als voorschot op de door de producent verschuldigde heffing een bedrag mag inhouden op de prijs van de melkleveringen van laatstgenoemde die de deze ter beschikking staande referentiehoeveelheid overschrijden.

32 In deze omstandigheden moet op de tweede vraag worden geantwoord, dat artikel 2, lid 2, van verordening nr. 3950/92 aldus moet worden uitgelegd, dat de kopers weliswaar op de aan de producent betaalde prijs voor de melk het door deze laatste als extra heffing verschuldigde bedrag mogen inhouden, doch dat deze bepaling hen daartoe niet verplicht.

Kosten

33 De kosten door de Italiaanse regering wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

uitspraak doende op de door Pretura circondariale di Bassano del Grappa bij beschikking van 17 juli 1997 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Het begrip koper in de zin van de artikelen 2, lid 2, en 9, sub e, van verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten, moet aldus worden uitgelegd, dat het elke als tussenpersoon handelende onderneming omvat die in het kader van een contractuele betrekking melk koopt van een producent, ongeacht de betalingswijze, om deze melk zelf te bewerken of te verwerken of om ze door te verkopen aan een bedrijf dat melk bewerkt of verwerkt, en die, ingeval zij een groepering is van coöperatieve verenigingen die zelf de hoedanigheid van koper hebben, voor rekening van die verenigingen de administratieve en boekhoudkundige handelingen verricht welke noodzakelijk zijn voor de betaling van de heffing, met name die welke worden genoemd in artikel 7 van verordening (EEG) nr. 536/93 van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten.

2) Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 3950/92 moet aldus worden uitgelegd, dat de kopers weliswaar op de aan de producent betaalde prijs voor de melk het door deze laatste als extra heffing verschuldigde bedrag mogen inhouden, doch dat deze bepaling hen daartoe niet verplicht.

Hirsch Mancini Schintgen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 april 1999.

De griffier

R. Grass

De president van de Tweede kamer

G. Hirsch