ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

11 september 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Sector melk en zuivelproducten – Quota – Extra heffing – Verordening (EEG) nr. 3950/92 – Artikel 2 – Inning van de heffing door de koper – Leveringen die de voor de producent beschikbare referentiehoeveelheid overschrijden – Hoogte van de melkprijs – Verplichte toepassing van een inhouding – Terugbetaling van het te veel geïnde bedrag – Verordening (EG) nr. 1392/2001 – Artikel 9 – Koper – Niet-nakoming van de verplichting om de extra heffing te verrichten – Producenten – Niet-nakoming van de verplichting tot maandelijkse betaling – Bescherming van het gewettigd vertrouwen”

In zaak C-46/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissing van 21 november 2017, ingekomen bij het Hof op 25 januari 2018, in de procedure

Caseificio Sociale San Rocco Soc. coop. arl,

S.s. Franco e Maurizio Artuso,

Claudio Matteazzi,

Roberto Tellatin,

Sebastiano Bolzon

tegen

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA),

Regione Veneto,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, L. Bay Larsen (rapporteur) en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 januari 2019,

* Procestaal: Italiaans.

gelet op de opmerkingen van:

– Caseificio Sociale San Rocco Soc. coop. arl, S.s. Franco e Maurizio Artuso, Claudio Matteazzi en Roberto Tellatin, vertegenwoordigd door M. Aldegheri, avvocatessa,

– Sebastiano Bolzon, vertegenwoordigd door M. Aldegheri en E. Ermondi, avvocati,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Moro en D. Bianchi als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 maart 2019,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2 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 1992, L 405, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1256/1999 van de Raad van 17 mei 1999 (PB 1999, L 160, blz. 73) (hierna: „verordening nr. 3950/92”), en artikel 9 van verordening (EG) nr. 1392/2001 van de Commissie van 9 juli 2001 houdende vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 3950/92 (PB 2001, L 187, blz. 19).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Caseificio Sociale San Rocco Soc. coop. arl (hierna: „eerste koper”), een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar Italiaans recht, en S.s. Franco e Maurizio Artuso, Claudio Matteazzi, Roberto Tellatin en Sebastiano Bolzon, Italiaanse melkproducenten, enerzijds, en de Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) [agentschap voor landbouwbetalingen (AGEA), Italië] en de Regione Veneto (regio Veneto, Italië) anderzijds, over de melkquota en extra heffing voor het verkoopseizoen van melk en zuivelproducten dat liep van 1 april 2003 tot en met 31 maart 2004 (hierna: „referentieperiode”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 3950/92

3 De zesde en de achtste overweging van verordening nr. 3950/92 luiden als volgt:

„Overwegende dat de overschrijding van een van beide totale gegarandeerde hoeveelheden voor de lidstaat meebrengt dat de producenten die voor die overschrijding verantwoordelijk zijn, heffing moeten betalen; [...]

[...]

Overwegende dat, 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, moet 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".

4 Artikel 1 van deze verordening luidt:

„Gedurende acht nieuwe opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden, te beginnen op 1 april 2000, wordt ten laste van de producenten van koemelk een extra heffing ingesteld over de hoeveelheden melk of melkequivalent die zij in het betrokken tijdvak van twaalf maanden aan een koper hebben geleverd of rechtstreeks voor consumptie hebben verkocht en die een vast te stellen hoeveelheid overschrijden.

[...]"

5 Artikel 2 van voornoemde 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.

De bijdrage van de producenten aan de betaling van de verschuldigde heffing wordt naar keuze van de lidstaat vastgesteld al dan niet na herverdeling van de ongebruikte referentiehoeveelheden, hetzij op het niveau van de koper naargelang van de resterende overschrijding nadat alle ongebruikte referentiehoeveelheden zijn verdeeld in verhouding tot de referentiehoeveelheden die ter beschikking staan van elk van deze producenten, hetzij op nationaal niveau naargelang van de mate waarin de voor elk van deze producenten beschikbare referentiehoeveelheden zijn overschreden.

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.

3. Wat rechtstreekse verkoop betreft, betaalt de producent vóór een nader te bepalen datum en overeenkomstig nader te bepalen voorwaarden de verschuldigde heffing aan de bevoegde instantie van de lidstaat.

4. Wanneer de heffing verschuldigd is en het geïnde bedrag hoger is dan die heffing, kan de lidstaat het te veel geïnde bedrag gebruiken voor de financiering van de in artikel 8, eerste streepje, bedoelde maatregelen en/of dit terugbetalen aan producenten die behoren tot prioritaire categorieën die de lidstaat vaststelt op basis van te bepalen objectieve criteria of die te kampen hebben met een uitzonderlijke situatie die is ontstaan door een niet met deze regeling verband houdende nationale maatregel."

Verordening nr. 1392/2001

6 Overweging 6 van verordening nr. 1392/2001 luidt als volgt:

„Overeenkomstig artikel 2, lid 4, van verordening (EEG) nr. 3950/92 moet de Commissie de criteria vaststellen op grond waarvan prioritaire categorieën producenten in aanmerking kunnen komen voor terugbetaling van heffingsbedragen indien de lidstaat het passend heeft geacht de ongebruikte hoeveelheden op zijn grondgebied niet volledig opnieuw toe te wijzen. Alleen wanneer deze criteria in een lidstaat niet volledig toepassing kunnen vinden, kan deze lidstaat worden gemachtigd om, in overleg met de Commissie, andere criteria te hanteren."

7 Artikel 9 van verordening nr. 1392/2001 is aldus verwoord:

„1. De lidstaten bepalen in voorkomend geval de in artikel 2, lid 4, van verordening (EEG) nr. 3950/92 bedoelde prioritaire categorieën producenten aan de hand van een of meer van de volgende objectieve criteria, in volgorde van prioriteit:

a) de formele erkenning door de bevoegde autoriteit van de lidstaat dat de heffing, geheel of gedeeltelijk, ten onrechte is geheven;

b) de geografische ligging van het bedrijf, in de eerste plaats de ligging in berggebieden [...]

c) de maximale veedichtheid van het bedrijf, die kenmerkend is voor extensivering van de dierlijke productie;

d) de hoeveelheid waarmee de individuele referentiehoeveelheid is overschreden;

e) de referentiehoeveelheid waarover de producent beschikt.

2. Indien bij toepassing van de in lid 1 vastgestelde criteria de beschikbare financiële middelen voor een gegeven periode niet volledig worden opgebruikt, worden door de lidstaat na overleg met de Commissie andere objectieve criteria vastgesteld."

Italiaans recht

8 Artikel 5, leden 1 en 2, van decreto-legge n. 49, recante riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (voorlopig wetsbesluit nr. 49 houdende herziening van de regeling inzake de toepassing van de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten), van 28 maart 2003, na wijzigingen omgezet in wet nr. 119 van 30 mei 2003 (GURI nr. 124 van 30 mei 2003; hierna: „wet nr. 119/2003"), bepaalt:

„1. De kopers verstrekken in de maand volgend op de referentiemaand de regio's en autonome provincies die hen hebben erkend, de gegevens van het bijgewerkte maandelijkse register dat wordt bijgehouden overeenkomstig artikel 14, lid 2, van verordening nr. 1392/2001, zelfs wanneer bij hen geen melk is geleverd. Kopers houden de extra heffing zoals berekend op basis van artikel 1 van verordening nr. 3950/92, zoals gewijzigd, in voor de melk die te veel is geleverd ten opzichte van de voor de afzonderlijke producenten vastgestelde individuele referentiehoeveelheid, rekening houdend met gedurende de periode optredende variaties. [...]

2. Binnen 30 dagen na afloop van de termijn bedoeld in de eerste alinea, onverminderd de bepalingen van artikel 10, leden 27 tot en met 32, schrijven de kopers de ingehouden bedragen over op de daartoe bestemde bankrekening van AGEA [...]".

9 Artikel 9 van wet nr. 119/2003, betreffende de terugbetaling van te veel betaalde heffing, bepaalt:

„1. Na afloop van elke termijn zorgt AGEA voor:

a) administratieve verwerking van de melkleveringen en van de heffing die in totaal door de kopers is betaald ter nakoming van de verplichtingen bedoeld in artikel 5;

b) berekening van de nationale heffing die in totaal aan de Europese Unie is verschuldigd wegens te veel geleverde productie;

c) berekening van het bedrag aan te veel betaalde heffing.

[...]

3. Het bedrag bedoeld in lid 1, onder c), verminderd met de voorziening van lid 2, wordt verdeeld over de producenten die houder zijn van quota en de heffing hebben betaald, volgens de hierna genoemde criteria en volgorde:

a) over producenten waarvan de gehele of gedeeltelijke heffing ten onrechte is geheven of niet meer verschuldigd is;

b) over producenten die eigenaar zijn van bedrijven in berggebieden [...]

c) over producenten die eigenaar zijn van bedrijven in probleemgebieden [...]

c bis) over producenten aan wie op grond van een besluit van de bevoegde gezondheidsdienst een verbod is opgelegd om dieren te vervoeren in gebieden getroffen door wijdverspreide infectieziekten, gedurende ten minste negentig dagen van een verkoopseizoen, en die daarom gedwongen werden om meer dan de toegewezen referentiehoeveelheid te produceren, tot een maximum van 20 %. [...]

4. Wanneer genoemde restituties het ingevolge lid 3 beschikbare bedrag niet volledig uitputten, wordt het restant verdeeld over de producenten die houder zijn van quota en de heffing hebben betaald, met uitzondering van producenten die hun individuele referentiehoeveelheid met meer dan 100 % hebben overschreden, volgens de hierna genoemde criteria en volgorde [...]”.

10 Artikel 2, lid 3, van decreto-legge n. 157, recante disposizioni urgenti per l’etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari, nonché in materia di agricoltura e pesca (voorlopig wetsbesluit nr. 157 betreffende dringende maatregelen inzake de etikettering van enkele voedingsmiddelen alsmede inzake landbouw en visserij), van 24 juni 2004 (GURI nr. 147 van 25 juni 2004; hierna: „wetsbesluit nr. 157/2004”) bepaalt:

„Overeenkomstig artikel 9 van [wet nr. 119/2003] wordt de heffing die maandelijks te veel is betaald door producenten die hun betalingsverplichtingen zijn nagekomen, aan die producenten terugbetaald. Wanneer na die terugbetaling het totale restant van het bedrag dat aan heffingen is opgelegd, hoger blijkt te zijn dan de heffing die aan de Europese Unie is verschuldigd vermeerderd met 5 %, annuleert AGEA het teveel aan extra heffing dat is opgelegd aan producenten die nog niet de maandelijkse betalingen hebben verricht, waarbij het de in de leden 3 en 4 van artikel 9 bedoelde prioriteitscriteria hanteert, met dien verstande dat de in artikel 5, lid 5 van [wet nr. 119/2003] bedoelde sancties worden gehandhaafd.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

11 In de loop van de referentieperiode hebben verzoekers in het hoofdgeding de toepasselijke Italiaanse regeling niet nageleefd, aangezien de eerste koper geen extra heffing heeft ingehouden en maandelijks afgedragen, en de producenten dus hun betalingsverplichting in de zin van artikel 9, lid 3, van wet nr. 119/2003 en artikel 2, lid 3, van wetsbesluit nr. 157/2004 niet zijn nagekomen.

12 Op 28 juli 2004 stuurde AGEA de eerste koper een kennisgeving met betrekking tot de melkquota en de extra heffing voor de referentieperiode.

13 In deze kennisgeving werd met name gepreciseerd met name dat AGEA artikel 2, lid 3, van wetsbesluit nr. 157/2004 had toegepast, dat bepaalt dat de heffing die maandelijks te veel is betaald door producenten die hun betalingsverplichtingen zijn nagekomen, aan die producenten moet worden terugbetaald en dat wanneer na die terugbetaling het totale restant van het bedrag dat aan heffingen is opgelegd, hoger blijkt te zijn dan de heffing die aan de Unie is verschuldigd vermeerderd met 5 %, AGEA niet verzoekt om betaling van het teveel aan extra heffing dat is opgelegd aan producenten die nog niet de maandelijkse betalingen hebben verricht, waarbij het de in artikel 9, leden 3 en 4, van wet nr. 119/2003 bedoelde prioriteitscriteria hanteert.

14 Als bijlage bij die kennisgeving had AGEA een overzicht gevoegd met vermelding – voor de referentieperiode en voor iedere producent – van de reeds betaalde en bevestigde bedragen en van de terug te betalen bedragen zoals berekend overeenkomstig artikel 9, leden 3 en 4, van wet nr. 119/2003. AGEA preciseerde bovendien dat de aankopende onderneming gehouden was om de terugbetaalde bedragen aan de betrokken producenten te betalen en om in plaats van de producenten de in voornoemd overzicht vermelde geëiste bedragen over te maken.

15 Verzoekers in het hoofdgeding hebben bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van voornoemde kennisgeving, op grond dat de krachtens artikel 5, lid 1, van wet nr. 119/2003 aan de koper opgelegde maandelijkse inhoudingsverplichting en het voorrangscriterium bij de verdeling van het heffingsoverschot – dat producenten bevoordeelt die aan hun betalingsverplichting hebben voldaan – neergelegd in artikel 9, lid 3, van wet nr. 119/2003 en artikel 2, lid 3, van wetsbesluit nr. 157/2004, in strijd zijn met artikel 2, lid 2, derde alinea, en lid 4, van verordening nr. 3950/92.

16 De Tribunale amministrativo regionale per il Lazio heeft het beroep verworpen.

17 De verwijzende rechter is door verzoekers in het hoofdgeding aangezocht in hoger beroep, en heeft bij een op 11 december 2017 gewezen niet-definitieve uitspraak de in hoger beroep geformuleerde grieven ten dele gegrond verklaard, door met name te oordelen dat de verplichting van artikel 5, lid 1, van wet nr. 119/2003 niet kan worden toegepast voor de maanden januari tot en met maart 2004, wegens onverenigbaarheid met artikel 2, lid 2, van verordening nr. 3950/92.

18 De verwijzende rechter vraagt zich echter af welke gevolgen deze vaststelling dat de nationale regeling onverenigbaar is met het Unierecht heeft voor de rechten en verplichtingen van de producenten die deze nationale regeling niet hebben nageleefd.

19 Daarop heeft de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet, in een situatie als die welke is beschreven en aan de orde is in het hoofdgeding, het Unierecht in die zin worden uitgelegd dat de omstandigheid dat een wettelijke bepaling van een lidstaat in strijd is met artikel 2, lid 2, derde alinea, van verordening nr. 3950/92, tot gevolg heeft dat de producenten niet verplicht zijn de extra heffing te betalen indien de voorwaarden van die verordening zijn vervuld?

2) Moet, in een situatie als die welke is beschreven en aan de orde is in het hoofdgeding, het Unierecht en in het bijzonder het algemene vertrouwensbeginsel in die zin worden uitgelegd dat het vertrouwen van personen die hebben voldaan aan een door een lidstaat opgelegde verplichting en die profijt hebben gehad van de gevolgen die aan het nakomen van genoemde verplichting zijn verbonden, niet kan worden beschermd wanneer blijkt dat die verplichting in strijd is met het Unierecht?

3) Staan, in een situatie als die welke is beschreven en aan de orde is in het hoofdgeding, artikel 9 van verordening nr. 1392/2001 en het Unierechtelijke begrip ‚prioritaire categorie' in de weg aan een bepaling van een lidstaat, zoals artikel 2, lid 3, van wetsbesluit nr. 157/2004 van de Italiaanse Republiek, waarin de terugbetaling van een teveel aan extra heffing betaald bedrag op verschillende manieren is geregeld, waarbij ter zake van de termijnen en de wijze van terugbetaling onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds producenten die zich plichtsgetrouw hebben gehouden aan een nationale bepaling die in strijd blijkt te zijn met het Unierecht, en anderzijds producenten die zich niet aan die bepaling hebben gehouden?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

20 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 2 van verordening nr. 3950/92 aldus moet worden uitgelegd dat de vaststelling dat de nationale regeling betreffende de wijze waarop de extra heffing door de koper bij de producenten wordt geïnd onverenigbaar is met die bepaling, met zich meebrengt dat de aan die regeling onderworpen producenten deze heffing niet meer verschuldigd zijn.

21 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat de bij verordening nr. 3950/92 ingestelde regeling voor het innen van de extra heffing berust op het onderscheid tussen de rechtstreekse verkoop van melk voor consumptie en leveringen van melk aan een koper (zie in die zin arrest van 15 januari 2004, Penycoed, C-230/01, EU:C:2004:20, punt 28).

22 Zo moet de producent, in geval van rechtstreekse verkoop, de verschuldigde heffing rechtstreeks betalen aan de bevoegde instantie van de lidstaat overeenkomstig artikel 2, lid 3, van die verordening (zie in die zin arrest van 15 januari 2004, Penycoed, C-230/01, EU:C:2004:20, punt 29).

23 Wat daarentegen leveringen betreft, staat het aan de koper – die, zoals volgt uit de achtste overweging van voornoemde verordening, het best in staat is om de inning van de heffing bij producenten te verzorgen – om deze heffing aan die instantie te betalen (zie in die zin arrest van 15 januari 2004, Penycoed, C-230/01, EU:C:2004:20, punt 29).

24 Te dien einde bepaalt artikel 2, lid 2, eerste en derde alinea, van diezelfde verordening dat de koper op de aan de producent betaalde prijs voor de melk het door deze laatste als extra heffing verschuldigde bedrag mag inhouden en dat hij, indien hij geen gebruik maakt van deze mogelijkheid, dit bedrag op een andere wijze met passende middelen kan innen (zie in die zin arrest van 29 april 1999, Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago, C-288/97, EU:C:1999:214, punt 32).

25 Los van deze specifieke voorschriften met betrekking tot de wijze van inning van de heffing door de koper bij de producenten, blijft de producent in elk geval degene die de heffing verschuldigd is.

26 Aldus bepaalt artikel 2, lid 1, van verordening nr. 3950/92 dat de bij artikel 1 van die verordening ingestelde extra heffing wordt verdeeld over de producenten die tot de overschrijding van de referentiehoeveelheden hebben bijgedragen. Zo ook preciseert de zesde overweging van die verordening dat de overschrijding van een van beide totale hoeveelheden meebrengt dat die producenten heffing moeten betalen.

27 Uit dat artikel 2, lid 1, gelezen in samenhang met de achtste overweging van voornoemde verordening, volgt dat de producent de schuldenaar is van de heffing verschuldigd over elke afgezette hoeveelheid melk, voor zover deze de referentiehoeveelheid voor rechtstreekse verkoop of die voor levering overschrijdt (zie in die zin arrest van 29 april 1999, Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago, C-288/97, EU:C:1999:214, punt 19).

28 Deze toerekening van de heffing aan de producent hangt voorts nauw samen met het doel van de extra heffing, dat er met name in bestaat om melkproducenten te verplichten om de hun toegekende referentiehoeveelheden in acht te nemen (zie in die zin arresten van 25 maart 2004, Cooperativa Lattepiù e.a., C-231/00, C-303/00 en C-451/00, EU:C:2004:178, punt 75, en 24 januari 2018, Commissie/Italië, C-433/15, EU:C:2018:31, punt 62).

29 Wat leveringen betreft moet de heffing weliswaar worden betaald door de koper, doch neemt dit niet weg dat zowel in dat geval als bij rechtstreekse verkoop de heffing ten laste van de producenten komt en bovendien onder bepaalde voorwaarden rechtstreeks bij hen kan worden ingevorderd (zie in die zin arrest van 15 januari 2004, Penycoed, C-230/01, EU:C:2004:20, punten 29, 38 en 39).

30 Hieruit volgt dat de door de verwijzende rechter vastgestelde onverenigbaarheid van de nationale regeling betreffende de wijze waarop de extra heffing door de koper bij de producenten wordt geïnd, met artikel 2, lid 2, van verordening nr. 3950/92, de producenten niet ontheft van de last van die heffing die hun in alle gevallen is opgelegd bij artikel 2, lid 1, van die verordening.

31 Zoals de advocaat-generaal in punt 50 van zijn conclusie heeft opgemerkt, brengt die onverenigbaarheid integendeel enkel met zich mee dat de betrokken nationale regeling buiten toepassing moet worden gelaten en dat de koper de bedragen overeenkomstig artikel 2, lid 2, eerste alinea, van voornoemde verordening „met passende middelen" bij de producenten moet kunnen innen.

32 Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 2 van verordening nr. 3950/92 aldus moet worden uitgelegd dat de vaststelling dat de nationale regeling betreffende de wijze waarop de extra heffing door de koper bij de producenten wordt geïnd onverenigbaar is met die bepaling, niet met zich meebrengt dat de aan die regeling onderworpen producenten deze heffing niet meer verschuldigd zijn.

Derde vraag

33 Met zijn derde vraag, die als tweede moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 2, lid 4, van verordening nr. 3950/92, gelezen in samenhang met artikel 9 van verordening nr. 1392/2001, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, die bepaalt dat de te veel geïnde extra heffing bij voorrang moet worden terugbetaald aan de producenten die – overeenkomstig een bepaling van nationaal recht die onverenigbaar is met artikel 2, lid 2, van verordening nr. 3950/92 – hebben voldaan aan hun maandelijkse betalingsverplichting.

34 Uit artikel 2, lid 4, van verordening nr. 3950/92 volgt dat wanneer de heffing verschuldigd is en het geïnde bedrag hoger is dan die heffing, de lidstaat het te veel geïnde bedrag kan terugbetalen aan producenten die behoren tot prioritaire categorieën die de lidstaat vaststelt op basis van te bepalen objectieve criteria of die te kampen hebben met een uitzonderlijke situatie die is ontstaan door een niet met de regeling inzake de extra heffing in de zuivelsector verband houdende nationale maatregel.

35 De voorwaarden voor toepassing van deze bepaling zijn gepreciseerd in artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1392/2001, dat bepaalt dat de lidstaten in voorkomend geval de in artikel 2, lid 4, van verordening nr. 3950/92 bedoelde prioritaire categorieën bepalen aan de hand van een of meer van de vijf in dat artikel 9, lid 1, in volgorde van prioriteit opgesomde objectieve criteria.

36 Bovendien bepaalt artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1392/2001 dat indien bij toepassing van die criteria de beschikbare financiële middelen niet volledig worden opgebruikt, de lidstaat na overleg met de Commissie andere objectieve criteria vaststelt.

37 Verder preciseert overweging 6 van die verordening dat alleen wanneer de in artikel 9, lid 1, van voornoemde verordening genoemde criteria in een lidstaat niet volledig toepassing kunnen vinden, deze lidstaat kan worden gemachtigd om andere criteria te hanteren.

38 Zoals de advocaat-generaal in punt 71 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgt hieruit dat de criteria van artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1392/2001 uitputtend zijn en dat de lidstaten alleen aanvullende criteria mogen toevoegen indien bij toepassing van die criteria, in volgorde van prioriteit, de voor een bepaalde periode beschikbare financiële middelen niet volledig worden opgebruikt.

39 In geen van de in artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1392/2001 opgesomde criteria is echter sprake van de eerbiediging van een maandelijkse betalingsverplichting door de betrokken producent.

40 In deze omstandigheden kan een lidstaat de producenten die aan deze verplichting hebben voldaan, niet rechtsgeldig prioriteit verlenen bij de terugbetaling van het te veel geïnde bedrag.

41 Een dergelijke praktijk zou er immers op neerkomen dat producenten die aan hun maandelijkse betalingsverplichting hebben voldaan, in een prioritaire categorie worden geplaatst in de zin van artikel 2, lid 4, van verordening nr. 3950/92, op basis van een criterium dat is toegepast in plaats van de criteria van artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1392/2001, zonder dat er op geldige wijze een aanvullend criteria had kunnen worden vastgesteld uit hoofde van artikel 9, lid 2, van die verordening.

42 In een dergelijke situatie zou een producent die op basis van een van de criteria van artikel 9, lid 1, van voornoemde verordening tot een prioritaire categorie behoort maar niet heeft voldaan aan de maandelijkse betalingsverplichting, dus pas een verlaging van de verschuldigde heffing kunnen worden toegekend na terugbetaling aan de producenten die wel aan die verplichting hebben voldaan, ervan uitgaande dat er na deze terugbetaling nog financiële middelen beschikbaar zijn.

43 Bovendien, zoals de Commissie in essentie aanvoert, vormt betaling van de heffing – rechtstreeks of via de heffingsplichtige koper – in beginsel een logische voorwaarde voor terugbetaling van het te veel geïnde bedrag. Een nationale regeling als die welke aan de orde is in het hoofdgeding vereist echter niet alleen een dergelijke betaling, maar stelt ook een rangorde bij terugbetaling vast die bovendien is gebaseerd op de eerbiediging van een met artikel 2, lid 2, van verordening nr. 3950/92 onverenigbare nationale regeling betreffende de wijze van inning van de heffing.

44 Zoals de advocaat-generaal in punt 75 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kunnen producenten die hebben voldaan aan hun maandelijkse betalingsverplichting voorts niet op grond van dat enkele feit worden beschouwd als producenten die te kampen hebben met een uitzonderlijke situatie die is ontstaan door een niet met de regeling inzake de extra heffing in de zuivelsector verband houdende nationale maatregel in de zin van artikel 2, lid 4, van verordening nr. 3950/92.

45 Gelet op het voorgaande dient op de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 2, lid 4, van verordening nr. 3950/92, gelezen in samenhang met artikel 9 van verordening nr. 1392/2001, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, die bepaalt dat de te veel geïnde extra heffing bij voorrang moet worden terugbetaald aan de producenten die – overeenkomstig een bepaling van nationaal recht die onverenigbaar is met artikel 2, lid 2, van verordening nr. 3950/92 – hebben voldaan aan hun maandelijkse betalingsverplichting.

Tweede vraag

46 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat, in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, het bedrag aan extra heffing dat is verschuldigd door producenten die niet hebben voldaan aan de door de toepasselijke nationale regeling opgelegde verplichting om die heffing maandelijks te betalen, opnieuw wordt berekend.

47 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter met deze vraag doelt op de bescherming van het gewettigd vertrouwen die dient te worden verleend aan producenten die hebben voldaan aan de verplichting tot maandelijkse betaling van de extra heffing. Uit dit oogpunt wenst hij te vernemen welke consequenties in het hoofdgeding eventueel moeten worden verbonden aan de omstandigheid dat het ter discussie stellen van de regels tot vaststelling van de rangorde voor de terugbetaling van de te veel geïnde extra heffing uiteindelijk de terugvordering met zich meebrengt van alle of een deel van de terugbetalingen die deze producenten hebben ontvangen.

48 Los van de vraag of producenten die aan de maandelijkse betalingsverplichting hebben voldaan zich kunnen beroepen op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen ter betwisting van een eventuele terugvordering van de aan hen terugbetaalde heffing, moet in dit verband worden vastgesteld dat, in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, dit beginsel in ieder geval niet als gevolg kan hebben dat de bevoegde Italiaanse autoriteiten de door hen vastgestelde met het Unierecht onverenigbare besluiten niet dienen te corrigeren door te weigeren om de rechten van producenten die niet aan die verplichting hebben voldaan, opnieuw te beoordelen.

49 Aangezien uit het antwoord op de derde vraag blijkt dat de ongunstige behandeling van die producenten voortvloeit uit de toepassing, door de Italiaanse Republiek, van een criterium dat is toegevoegd aan de in artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1392/2001 uitputtend opgesomde objectieve criteria, zonder dat dit criterium kennelijk overeenstemt met het in artikel 9, lid 2, van die verordening bedoelde geval, moeten voornoemde autoriteiten integendeel het door voornoemde producenten verschuldigde bedrag aan extra heffing opnieuw berekenen, waarbij zij de met verordeningen nr. 3950/92 en nr. 1392/2001 onverenigbare nationale bepalingen buiten toepassing moeten laten.

50 Gelet op het voorgaande dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet ertegen verzet dat, in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, het bedrag aan extra heffing dat is verschuldigd door producenten die niet hebben voldaan aan de door de toepasselijke nationale regeling opgelegde verplichting om die heffing maandelijks te betalen, opnieuw wordt berekend.

Kosten

51 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. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 2 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, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1256/1999 van de Raad van 17 mei 1999, moet aldus worden uitgelegd dat de vaststelling dat de nationale regeling betreffende de wijze waarop de extra heffing door de koper bij de producenten wordt geïnd onverenigbaar is met die bepaling, niet met zich meebrengt dat de aan die regeling onderworpen producenten deze heffing niet meer verschuldigd zijn.**

2) **Artikel 2, lid 4, van verordening nr. 3950/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1256/1999, gelezen in samenhang met artikel 9 van verordening (EG) nr. 1392/2001 van de Commissie van 9 juli 2001 houdende vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 3950/92, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, die bepaalt dat de te veel geïnde extra heffing bij voorrang moet worden terugbetaald aan de producenten die – overeenkomstig een bepaling van nationaal recht die onverenigbaar is met artikel 2, lid 2, van verordening nr. 3950/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1256/1999 – hebben voldaan aan hun maandelijkse betalingsverplichting.**

3) **Het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet ertegen verzet dat, in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, het bedrag aan extra heffing dat is verschuldigd door producenten die niet hebben voldaan aan de door de toepasselijke nationale regeling opgelegde verplichting om die heffing maandelijks te betalen, opnieuw wordt berekend.**

ondertekeningen