



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 14. marts 2019¹

Sag C-46/18

**Caseificio Sociale San Rocco Soc. coop. Arl,
S.s. Franco e Maurizio Artuso,
Sebastiano Bolzon,
Claudio Matteazzi,
Roberto Tellatin**

mod

**Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)
Regione Veneto**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien))

»Mælk – kvoter – tillægsafgift – artikel 2 i forordning (EØF) nr. 3950/92 – artikel 11, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1788/2003 – forpligtelse for opkøbere til at fratække afgiften i mælkeprisen – artikel 9 i forordning (EF) nr. 1392/2001 – fordeling af den overskydende afgift – prioriterede kategorier – omfordeling af uudnyttede kvoter«

1. I 1984 introducerede den daværende EØF-lovgiver en kvoteordning for produktion af mælk og mælkeprodukter i sammenhæng med en tillægsafgift på leverancer og direkte salg ved overskridelse af kvoten med henblik på at undgå strukturelle overskud. Anvendelsen af denne ordning, der oprindeligt var planlagt for en femårs periode, blev flere gange forlænget, indtil den ophørte den 31. marts 2015.

2. Kvoteordningen gav anledning til et usædvanligt stort antal tvister både ved Unionens retsinstanser og ved de nationale domstole². I nogle medlemsstater blev ordningen tillige udelukkende anvendt »fragmentarisk«³. Det er især tilfældet i Italien, hvor myndighederne i relativt lang tid tilsidesatte deres forpligtelser til at sikre, at den tillægsafgift, der skulle betales for overskudsproduktion i forhold til størrelsen af den nationale kvote, rent faktisk blev opkrævet, blev betalt i rette tid og/eller blev korrekt registreret og opkrævet⁴.

3. Den foreliggende sag er endnu et kapitel i den lange saga om inddrivning af ubetalte afgifter i Italien. Sammenfattende rejser sagen spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat ved lov må forpligte opkøbere til i mælkeprisen at fratække det beløb, som producenter, der overskrider deres individuelle kvote, skylder i afgift. Hvis en sådan national lov ikke er forenelig med EU-retten, opstår tillige et spørgsmål om, hvilke konsekvenser den nationale lovgivnings uforenelighed med EU-retten i den sammenhæng kan få for opkøbere og producenter.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Sammenholdt med J. O'Reilly, »Milk quotas and their consideration before the institutions of the Community of particular interest to lawyers«, i W. Heusel, A.M. Collins (red.), *Agricultural law for the European Union*, EIPA, Trier/Dublin, 1999, s. 103.

3 – Jf. i denne retning Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 4/93 om iværksættelsen af kvoteordningen til styring af produktionen af mælk og mejeriprodukter med Kommissionens svar (EFT 1994, C 12, s. 1).

4 – Jf. den nylige dom af 24.1.2018, Kommissionen mod Italien (C-433/15, EU:C:2018:31).

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter⁵ forlængede tillægsafgiftsordningen på mælk og mejeriprodukter, der skulle udløbe den 31. marts 1993. Den ordning skulle løbe i yderligere syv på hinanden følgende tolv månedersperioder fra den 1. april 1993⁶.

5. Artikel 2 i forordning nr. 3950/92 fastslår:

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

Alt efter medlemsstatens afgørelse, fastsættes producenternes bidrag til betalingen af afgiften efter eventuel ekstratildeling af de uudnyttede referencemængder enten på opkøberniveau på grundlag af den overskridelse, der tilbagestår, efter at de uudnyttede referencemængder er blevet fordelt i forhold til hver producents referencemængde, eller på nationalt niveau på grundlag af overskridelsen af den referencemængde, som hver producent råder over.

2. For så vidt angår leverancer betaler den opkøber, der skal erlægge afgiften, inden en dato og efter regler, som skal fastsættes nærmere, der 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 fratække et beløb i mælkeprisen for alle leverancer fra denne producent, der overskrider hans referencemængde.

[...]

4. Når det opkrævede beløb er højere end den afgift, der skal betales, kan medlemsstaten anvende saldoen til finansiering af de foranstaltninger, som er omhandlet i artikel 8, første led, og/eller til fordeling blandt producenter inden for de prioriterede kategorier, der er etableret af medlemsstaten på grundlag af objektive kriterier, der skal fastsættes nærmere, eller producenter, som er ramt af en ekstraordinær situation som følge af en national foranstaltning, der er uden forbindelse med denne ordning.«

5 – EFT 1992, L 405, s. 1.

6 – Jf. første betragtning til forordning nr. 3950/92.

6. Artikel 9 (»Kriterier for fordeling af den overskydende tillægsafgift«) i Kommissionens forordning (EF) nr. 1392/2001 af 9. juli 2001 om gennemførelsesbestemmelser til [forordning nr. 3950/92] om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter⁷ bestemmer:

»1. Medlemsstaterne fastlægger eventuelt de prioriterede kategorier producenter, der er nævnt i artikel 2, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 3950/92, på grundlag af et eller flere af følgende objektive kriterier efter nedenstående prioritetsorden:

- a) formel vedkendelse fra myndighederne i medlemsstaten af, at tillægsafgiften helt eller delvis er opkrævet uberettiget
- b) bedriftens geografiske beliggenhed og først og fremmest bjergområder, jf. artikel 18 i Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 [af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger (EFT 1999, L 160, s. 80)]
- c) den maksimale belægningsgrad for bedrifter med ekstensiv animalsk produktion
- d) størrelsen af overskridelsen af den individuelle referencemængde
- e) størrelsen af den referencemængde, som producenten råder over.

2. Er der for en given periode fortsat finansielle midler til rådighed efter anvendelsen af kriterierne i stk. 1, fastsætter medlemsstaten efter høring af Kommissionen andre objektive kriterier.«

7. Rådets forordning (EF) nr. 1788/2003 af 29. september 2003 om en afgift på mælk og mejeriprodukter⁸ ophævede forordning nr. 3950/92. I henhold til førstnævntes artikel 11, stk. 1 (»Opkøbernes rolle«), er opkøberne ansvarlige for at opkræve den andel af afgiften, som producenterne skal betale. De skal betale de opkrævede beløb til medlemsstatens kompetente organ. Det følger af artikel 11, stk. 3, at »hvis de mængder, en producent har leveret, i en referenceperiode overstiger hans disponible referencemængde, kan medlemsstaten bestemme, at opkøberen ifølge bestemmelser, der fastlægges af medlemsstaten, som forskud på producentens andel i afgiften skal fratække en del af mælkeprisen for hver leverance fra denne producent, der overstiger hans disponible referencemængde«.

8. I overensstemmelse med artikel 27 (»Ikrafttræden«) i forordning nr. 1788/2003 trådte denne forordning i kraft den 24. oktober 2003. Dens bestemmelser fandt anvendelse fra den 1. april 2004, bortset fra artikel 6 og 24, som fandt anvendelse fra datoen for forordningens ikrafttræden.

7 – EFT 2001, L 187, s. 19.

8 – EUT 2003, L 270, s. 123.

B. National ret

9. Artikel 5, stk. 1 og 2 (med overskriften »opkøbernes forpligtelser«), i decreto-legge n. 49, Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (lovdekret nr. 49 om reform af lovgivningen vedrørende anvendelsen af tillægsafgiften i sektoren for mælk og mælkeprodukter) af 28. marts 2003, som ændret og ophøjet til lov nr. 119 af 30. maj 2003 (herefter »lovdekret nr. 49/2003«)⁹, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, bestemmer:

»1. [...] Opkøberne skal fratække tillægsafgiften, som beregnes i overensstemmelse med artikel 1 i forordning nr. 3950/92, med senere ændringer, for den leverede mælkemængde, som overstiger den individuelle referencemængde, der er blevet tildelt de enkelte leverandører, [...]

2. Inden for 30 dage efter udløbet af den periode, der henvises til i artikel 1, [...] skal opkøberne indbetale de fratrukne beløb på AGEA's bankkonto.«

10. Artikel 9, stk. 1, 3 og 4 (med overskriften »tilbagebetaling af overskydende afgift«), i lovdekret nr. 49/2003 foreskriver:

»1. Ved udgangen af hver periode foretager AGEA følgende: a) opgørelse af mælkeleverancer og den samlede afgift, som er blevet indbetalt af opkøberne som et led i de i artikel 5 fastlagte forpligtelser, b) beregning af den samlede nationale afgift, som skyldes til Den Europæiske Union som følge af produktionsoverskud i leverancerne, c) beregning af beløbet af den overskydende tillægsafgift.

[...]

3. Beløbet i stk. 1, litra c), [...] fordeles blandt de kvoteindehavere, som har indbetalt afgiften, på grundlag af følgende kriterier og rækkefølge: [...]

4. Såfremt disse tilbagebetalinger ikke opbruger hele det i stk. 3 anførte beløb, fordeles restbeløbet blandt de kvoteindehavere, som har indbetalt afgiften, med undtagelse af de, som har overskredet den individuelle referencemængde med mere end 100%, på grundlag af følgende kriterier og rækkefølge [...].«

11. Artikel 2, stk. 3, i decreto-legge del 24 giugno 2004 n. 157 – Disposizioni urgenti per l'etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari, nonché in materia di agricoltura e pesca (lovdekret nr. 157 af 24.6.2004 – hasteforanstaltninger angående mærkning af visse landbrugsfødevarer samt på området for landbrug og fiskeri), som ændret og ophøjet til lov nr. 204 af 3. august 2004 (herefter »lovdekret nr. 157/2004«)¹⁰ bestemmer:

»I henhold til artikel 9 i [lovdekret nr. 49/2003] tilbagebetales den overskydende tillægsafgift, som er indbetalt månedligt af producenter, der har opfyldt deres forpligtelser, til de samme producenter. Såfremt restbeløbet af den afgift, som skal opkræves, efter den nævnte tilbagebetaling viser sig at være højere end den afgift, som skyldes til Den Europæiske Union, forhøjet med 5%, annullerer AGEA den overskydende tillægsafgift for de producenter, som endnu ikke har foretaget de månedlige betalinger, på grundlag af de i artikel 9, stk. 3 og 4, fastsatte kriterier om prioritet, dog uden at dette påvirker sanktionerne i henhold til artikel 5, stk. 5, i [lovdekret nr. 49/2003].«

9 – *Gazzetta Ufficiale* nr. 75 af 31.3.2003.

10 – *Gazzetta Ufficiale* nr. 147 af 25.6.2004.

II. De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

12. I juli 2004 sendte Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (det nationale udbetalingskontor i Italien, herefter »AGEA«) en meddelelse til Caseificio Sociale San Rocco i dets egenskab af »primær opkøber« af mælkeprodukter. I den meddelelse, der vedrørte mælkekvoter og tillægsafgift for perioden fra den 1. april 2003 til den 31. marts 2004, var det anført, at:

- der var foretaget beregninger med henblik på at tilbagebetale overskydende afgift vedrørende leverancer af komælk i referenceperioden; beregningerne var foretaget med udgangspunkt i den referencemængde, der var fastsat af regionerne og de autonome provinser, og i de månedlige indberetninger fra de opkøbende virksomheder
- producenterne kunne drage fordel af tilbagebetalingen, hvis de, i henhold til de månedlige indberetninger fra opkøbende virksomheder, havde opfyldt pligten til betaling af tillægsafgiften
- AGEA lagde artikel 2, stk. 3, i lovdekret nr. 157/2004 til grund, i henhold til hvilken producenter, som havde indbetalt for meget, ville få det overskydende beløb tilbage; såfremt restbeløbet af den skyldige afgift efter tilbagebetalingen var højere end den afgift, som skyldtes til Den Europæiske Union, forhøjet med 5%, ville AGEA ikke opkræve den overskydende tillægsafgift hos de producenter, som endnu ikke havde foretaget de månedlige indbetalinger; i sådanne tilfælde ville AGEA anvende de i artikel 9, stk. 3 og 4, fastsatte kriterier og sanktioner i henhold til artikel 5 i lovdekret nr. 49/2003; AGEA ville derfor udelukkende fordele den overskydende afgift blandt de producenter, som var indehavere af referencemængder, og som havde opfyldt deres betalingsforpligtelse.

13. I bilaget til denne meddelelse anførte AGEA i en særskilt tabel for hver producent de beløb, som allerede var blevet indbetalt, og de beløb, som skulle tilbagebetales.

14. På grundlag af denne meddelelse fastslog AGEA derfor, at Caseificio Sociale San Rocco i referenceperioden ikke havde fratrukket tillægsafgiften i henhold til artikel 5 i lovdekret nr. 49/2003. Producenterne, som den havde købt mælken af, skyldte derfor fortsat de pågældende beløb.

15. Caseificio Sociale San Rocco og producenterne (herefter »sagsøgerne i hovedsagen«) er af den opfattelse, at den italienske lovgivning ikke er forenelig med EU-retten. De anlagde sag til prøvelse af AGEA's meddelelse til Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien). Ved dom af 3. februar 2010 frifandt denne domstol AGEA for de af sagsøgerne i hovedsagen nedlagte påstande, idet den i det væsentlige konkluderede, at den omtvistede italienske lovgivning var forenelig med bestemmelserne i forordning nr. 1788/2003.

16. Sagsøgerne i hovedsagen har iværksat appel til prøvelse af denne dom til Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien). Ved mellemdom af 21. november 2017 tog denne domstol delvist appellen til følge. Den fastslog, at de EU-retlige bestemmelser, der fandt anvendelse i den foreliggende sag, ikke var bestemmelserne i forordning nr. 1788/2003, men dem, der var indeholdt i forordning nr. 3950/92. Idet den forelæggende ret dog er i tvivl om den korrekte fortolkning af visse bestemmelser i forordning nr. 3950/92, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal EU-retten i en situation som den beskrevne, og som udgør hovedsagens genstand, fortolkes således, at den omstændighed, at en national bestemmelse er i strid med artikel 2, stk. 2, tredje afsnit, i forordning (EØF) nr. 3950/92, har som konsekvens, at producenter ikke er forpligtet til at betale tillægsafgiften, såfremt de i den nævnte forordning anførte vilkår er opfyldt?

- 2) Skal EU-retten, og særligt det almindelige princip om beskyttelse af den berettigede forventning, i en situation som den beskrevne, og som udgør hovedsagens genstand, fortolkes således, at den berettigede forventning ikke kan beskyttes hos personer, som har opfyldt en af en medlemsstats fastsat forpligtelse, og som har draget fordel af de virkninger, der er forbundet med overholdelsen af denne forpligtelse, såfremt denne forpligtelse har vist sig at være i strid med EU-retten?
- 3) Er artikel 9 i forordning (EF) nr. 1392/2001 af 9. juli 2001 og det EU-retlige begreb »prioriteret kategori« i en situation som den beskrevne, og som udgør hovedsagens genstand, til hinder for en medlemsstats bestemmelse, såsom artikel 2, stk. 3, i lovdekret nr. 157/2004 vedtaget af Den Italienske Republik, som fastlægger forskellige metoder til tilbagebetaling af den overskydende tillægsafgift, idet der med hensyn til tilbagebetalingstider og -metoder sondres mellem de producenter, som har forladt sig på pligten til at overholde en national bestemmelse, der har vist sig at være i strid med EU-retten, og de producenter, som ikke har overholdt denne bestemmelse?»

17. Der er indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen, af den italienske regering og af Europa-Kommissionen.

18. Den 21. november 2018 anmodede Domstolen den italienske regering om visse uddybende oplysninger vedrørende de procedurer, der var fulgt, med hensyn til beregningen af den tillægsafgift, som skulle betales for mælkeproduktionsåret 2003/2004. Den italienske regering besvarede anmodningen om uddybende oplysninger den 13. december 2018.

19. Sagsøgerne i hovedsagen, den italienske regering og Kommissionen har også afgivet mundtlige forklaringer i retsmødet den 17. januar 2019.

III. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

1. *Gældende retsregler ratione temporis*

20. I sin anmodning om præjudiciel afgørelse har den forelæggende ret udtrykkeligt henvist til artikel 2 i forordning nr. 3950/92 som den centrale bestemmelse, der er anvendelig i den foreliggende sag. Denne opfattelse er dog blevet anfægtet af den italienske regering, som har anført, at artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 1788/2003 finder anvendelse på hovedsagen som følge af, at AGEA's afgørelse, som er anfægtet af sagsøgerne i hovedsagen, blev meddelt i juli 2004.

21. I dette lys vil det efter min mening være nyttigt at definere den retlige ramme, der finder anvendelse *ratione temporis* i den indeværende sag.

22. Denne problemstilling er ikke uden betydning: Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at den omtvistede italienske lovgivning ikke er forenelig med EU-retten, for så vidt som den pålagde mælkeopkøberne at fratække afgiften i mælkeprisen. Bestemmelserne, der regulerer tilbagebetalingen af afgiften, i henholdsvis forordning nr. 3950/92 og nr. 1788/2003 er imidlertid ikke identiske.

23. Artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 1788/2003, der ophævede forordning nr. 3950/92, tillod udtrykkeligt medlemsstaterne at beslutte, at opkøberen – når i løbet af et mælkeproduktionsår de mængder, der var leveret af en producent, havde overskredet denne producents kvote – var *forpligtet* til at tilbageholde en del af mælkeprisen som forskudsbetaling for producentens tillægsafgift. Herimod gav artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92, således som fastslået af Domstolen i Consorzio Caseifici

Altopiano di Asiago¹¹, udelukkende opkøbere *mulighed* for, men på ingen måde en forpligtelse til, at fratække et sådant beløb.

24. I den sammenhæng tilslutter jeg mig den forelæggende rets opfattelse, hvorefter de regler, der i henhold til EU-retten fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, var bestemmelserne i forordning nr. 3950/92 (og som følge deraf bestemmelserne i forordning nr. 1392/2001, der fastsatte gennemførelsesbestemmelserne).

25. Hovedsagen vedrører mælkeproduktionsåret 2003/2004 (der løb fra den 1.4.2003 til den 30.3.2004). Forordning nr. 1788/2003 fandt imidlertid, i overensstemmelse med dennes artikel 27, først anvendelse fra den 1. april 2004.

26. Dette kommer på ingen måde som en overraskelse. Et mælkeproduktionsår begynder sædvanligvis den 1. april hvert år og slutter den 30. marts det følgende år¹². Det er forklaringen på, at forordning nr. 1788/2003 – i lighed med tidligere instrumenter herunder forordning nr. 3950/92¹³ – fandt anvendelse ved begyndelsen af et mælkeproduktionsår.

27. Anvendelsen af en sådan ordning, hvorefter der pålægges en tillægsafgift på mælk, indebærer nødvendigvis anvendelse af et bestemt sæt regler gennem hele referenceperioden. Sådanne regler, der fastlægger, hvem der har til opgave at opkræve afgiften, og måden, hvorpå afgiften skal betales, og det konkrete skyldige beløb, er ikke processuelle regler – sådan som den italienske regering har gjort gældende – men snarere materielle regler¹⁴. I den sammenhæng skal det erindres, at det ifølge fast retspraksis skal antages, at materielle regler – til forskel fra processuelle regler, der generelt er anvendelige fra deres ikrafttrædelsestidspunkt selv på verserende sager og tvister, medmindre den pågældende specifikke foranstaltning bestemmer andet – normalt fortolkes således, at de ikke omfatter forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen¹⁵.

28. Bestemmelser som artikel 2 i forordning nr. 3950/92 og artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 1788/2003 omhandler nøglespekter vedrørende de materielle forpligtelser, der følger af forordning nr. 3950/92. Derfor omfatter disse bestemmelser, i overensstemmelse med de ovennævnte principper, ikke forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen.

29. Den italienske regerings argument ville medføre, at artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 1788/2003 skulle finde anvendelse på forhold (især leverancer), der fandt sted, og økonomiske forpligtelser indgået inden den 1. april 2004. Det ville med andre ord medføre en de facto anvendelse med tilbagevirkende kraft af artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 1788/2003, hvilket ville være i modstrid med både den præcise ordlyd og forståelsen af artikel 27 i samme forordning.

30. Eftersom den omtvistede nationale lovgivning medførte en forpligtelse for mælkeopkøberne til at fratække afgiften i mælkeprisen i en periode *før* den 1. april 2004, må konklusionen være, at parametrene for forenelighed med EU-retten kun kan følge af EU-retlige bestemmelser, der fandt anvendelse i netop den periode: dvs. bestemmelserne i forordning nr. 3950/92, navnlig artikel 2, stk. 2.

11 – Dom af 29.4.1999 (C-288/97, EU:C:1999:214, præmis 29-32) (herefter »dommen i sagen Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago«).

12 – Jf. f.eks. første til tredje betragtning til forordning nr. 1788/2003 såvel som dennes artikel 1, stk. 1.

13 – Jf. artikel 13 i forordning nr. 3950/92.

14 – I denne sammenhæng kan det som en analogi være værd at bemærke, at det er almindeligt anerkendt, at bestemmelser på skatteområdet vedrørende bl.a. måde og omfang, hvorpå en afgift skal opkræves, ikke i henhold til EU-retten finder anvendelse på situationer, der udspillede sig inden bestemmelserne trådte i kraft. Jf. f.eks. dom af 17.7.2014, Equoland (C-272/13, EU:C:2014:2091, præmis 20).

15 – Jf. bl.a. dom af 14.2.2012, Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2012:72, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

2. Ordningen, der er etableret i forordning nr. 3950/92 og nr. 1392/2001

31. Med henblik på en bedre forståelse af spørgsmålene fra den forelæggende ret kan det være nyttigt at indlede med en redegørelse for de aspekter af den ordning, der blev indført med forordning nr. 3950/92 og nr. 1392/2001, som er relevante for den foreliggende sag.

32. Med udgangspunkt i disse forordninger blev der fastsat en afgift på de indsamlede mælkemængder eller mælkemængder, solgt direkte til konsum, over en vis national kvote. Medlemsstater, der overskred den nationale kvote, var forpligtede til at fordele betalingsbyrden blandt de producenter, der havde bidraget til overskridelsen ved at overskride deres individuelle kvoter.

33. For at undgå forsinkelser i opkrævning og betaling af afgiften besluttede EU-lovgiver, at det med hensyn til leverancer var opkøberen, der var ansvarlig for at betale afgiften til det offentlige, efter at have opkrævet den fra producenterne ved at fratække beløbet i mælkeprisen eller på anden passende måde. Med henblik herpå underrettede myndighederne opkøberen om eller bekræftede over for denne, hvilket tillægsafgiftsbeløb den pågældende skulle erlægge, efter medlemsstatens afgørelse om, hvorvidt en del af eller alle de uudnyttede referencemængder skulle fordeles til de pågældende producenter (enten direkte eller gennem opkøberne)¹⁶. I tilfælde af fordeling af de uudnyttede individuelle kvoter skulle disse fordeles forholdsmæssigt ud fra den enkelte producents referencemængde.

34. Medlemsstater kunne dog også beslutte sig for at undlade at fordele uudnyttede kvoter. I et sådant tilfælde kunne de anvende den del af det inddrevne beløb, som lå ud over den til EU skyldige afgift, til finansiering af nationale omstrukturingsprogrammer og/eller til tilbagebetaling af beløbet til producenter i bestemte »prioriterede kategorier« eller til producenter, der befandt sig i en ekstraordinær situation.

35. Det er på denne baggrund, jeg nu vil indlede bedømmelsen af de forelagte spørgsmål.

B. Det første spørgsmål

36. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt konsekvensen af, at en national lovbestemmelse er i strid med artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92 er, at producenterne ikke er forpligtede til at betale tillægsafgiften, selv om betingelserne, der er fastsat i denne bestemmelse, er opfyldt.

37. Dette spørgsmål bygger på den forudsætning, at den omtvistede italienske lovgivning ved at forpligte opkøberne til at fratække tillægsafgiften i betalingen for mælk leveret af producenterne under overskridelse af deres individuelle kvoter og til at overføre den gennem en månedlig indbetaling til AGEA var uforenelig med artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92. Den sidstnævnte bestemmelse giver, således som Domstolen fastslog i dommen i sagen *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*¹⁷, opkøberne mulighed for i den mælkepris, der betales til producenten, at fratække beløb, som denne skylder i tillægsafgift, men de er ikke efter den nævnte bestemmelse forpligtede hertil.

38. Den italienske regering har dog anfægtet denne forudsætning. Jeg vil derfor først behandle denne indsigelse, før jeg forholder mig til hovedproblemstillingen i det første forelagte spørgsmål.

¹⁶ – Jf. særligt artikel 7 i forordning nr. 1392/2001.

¹⁷ – Dommens præmis 29-32.

1. Spørgsmålet om uforenelighed mellem national ret og EU-retten

39. Det er den italienske regerings synspunkt, at den forelæggende ret går for vidt i sin fortolkning af dommen i sagen *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*. Ifølge denne regering udelukker dommen ikke medlemsstaternes mulighed for at begrænse det valg, der følger af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92 med hensyn til måden, hvorpå afgiften skal opkræves (en obligatorisk tilbageholdelse *eller* enhver anden foranstaltning). Domstolen fastslog blot, at medlemsstaterne ikke må pålægge opkøbere, der ikke har påtaget sig en sådan forpligtelse, en sanktion.

40. Det er korrekt, at den sag, der gav anledning til dommen i sagen *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*, opstod som følge af et sagsanlæg fra en sammenslutning, der repræsenterede mælkeproducenterne, i forbindelse med en indsigelse mod en administrativ sanktion, denne sammenslutning var blevet pålagt af de italienske myndigheder for bl.a. at have forsømt i mælkeprisen at fratrage det beløb, som de producenter, der havde overskredet deres individuelle mælkekvoter, skyldte. Domstolen synes dog at have behandlet spørgsmålet abstrakt uden at lægge stor vægt på de faktiske omstændigheder i sagen.

41. Den forelæggende ret i den pågældende sag ønskede nærmere bestemt oplyst, om en opkøber i henhold til artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92, havde pligt til at fratrage det beløb, som de producenter, der havde overskredet deres individuelle kvote, skyldte i tillægsafgift. Det afslog Domstolen og understregede, at artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92 giver opkøberne en *mulighed*, men ikke en *forpligtelse* i den sammenhæng¹⁸.

42. Dette betyder helt klart, at medlemsstaterne ikke har ret til at sanktionere opkøbere, der beslutter at undlade at fratrage de beløb, der er skyldige som tillægsafgift, i den mælkepris, der betales til producenterne, og at forsøge at opnå betaling af beløbene på anden måde. Det følger imidlertid ganske logisk og som en konsekvens af disse vurderinger, at medlemsstaterne ikke har ret til at sanktionere de opkøbere, der træffer en sådan beslutning, ved at underkaste dem andre former for ufordelagtig behandling som f.eks. forskelsbehandling, når uudnyttede kvoter skal fordeles, eller når der skal ske fordeling af den afgift, der er opkrævet for overskudsproduktion¹⁹. Det ville være i strid med det forhold, at artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92 blot – for at bruge generaladvokat La Pergolas ord – omhandler en *mulighed*, og at der ikke kan »blive tale om at sanktionere undladelsen af at benytte den«²⁰. Herved skal »sanktionere« – vil jeg blot tilføje – forstås i den bredeste mulige forstand.

43. I dommen i sagen *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago* tog Domstolen derfor stilling til valget af metode for opkrævning af afgiften – fradrag af beløbet eller på anden passende vis – og anså det som *et spørgsmål om en subjektiv ret for den enkelte individuelle opkøber*. Hvis en individuel ret følger af EU-lovgivning, medfører det, at national lovgivning ikke kan fratage borgerne en sådan ret. Dermed er en sådan lovgivning i en medlemsstat ikke forenelig med artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92.

44. Når dette er sagt, og selv om EU-lovgiver selv senere »skiftede« til en anden model for opkrævning af afgiften, ændrer det ikke det forhold, at valget i den pågældende periode lå hos opkøberne.

45. Jeg er derfor, og på trods af en erkendelse af, at en sådan fortolkning af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92 kan lede til en vis svækkelse af systemet for håndhævelse, ikke desto mindre enig med sagsøgerne i hovedsagen og med Kommissionen i, at den forudsætning, som det første spørgsmål er baseret på, er korrekt, når henses til, hvorledes retstilstanden forelå efter Domstolens afgørelse i dommen i sagen *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*.

18 – Jf. særligt dommens præmis 30.

19 – Yderligere om denne problemstilling nedenfor i punkt 69-79 i dette forslag til afgørelse.

20 – Jf. generaladvokat La Pergolas forslag til afgørelse *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago* (C-288/97, EU:C:1998:574, punkt 13).

46. Jeg vil nu behandle selve spørgsmålet.

2. Følgerne af uforeneligheden mellem national ret og EU-retten

47. Det første spørgsmål udspringer grundlæggende af den problemstilling, der opstår som følge af, at en national regel – i strid med artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92 – forpligter opkøberne til at fratække afgiften i mælkeprisen, selv om denne afgift ikke længere skal betales, i det tilfælde, hvor betingelserne, der er fastsat i denne bestemmelse, er opfyldt. Med andre ord vil den omtvistede nationale lovgivnings uforenelighed med EU-retten medføre, at opkøberne ikke er forpligtede til at opkræve tillægsafgiften fra producenterne eller til at overføre den til de kompetente nationale myndigheder, og/eller at producenterne fritages fra deres forpligtelse til at betale tillægsafgiften?

48. Svaret på dette spørgsmål er efter min mening ganske åbenlyst: Nej. Alle de procesdeltagere, der har afgivet indlæg i denne sag (inklusive sagsøgerne i hovedsagen), er da også enige: Det forhold, at de nationale processuelle regler vedrørende opkrævning af tillægsafgiften eventuelt er uforenelige med EU-retten, kan ikke friholde opkøberne eller producenterne fra deres grundlæggende forpligtelser. Uenigheden (og uforeneligheden) vedrørende *måden*, hvorpå en afgift skal opkræves, har kort sagt ingen betydning for, *hvorvidt* afgiften skal betales.

49. Hvad angår *opkøberne* ville enhver anden konklusion være i strid med bestemmelserne i forordning nr. 3950/92 og nr. 1392/2001, der klart og udtrykkeligt fastslår, at det for så vidt angår leverancer er opkøberen, der skal betale afgiften²¹. Det ville også gøre den ordning, der er skabt gennem bestemmelserne, ineffektivt i vid udstrækning, for så vidt som leverancer udgør den største del af mælkesalget, hvorfor opkøberen er »det centrale led i ordningens korrekte gennemførelse«²².

50. Den eneste følge, der ville være af den hævdede uforenelighed, er, at de omtalte nationale regler ikke skal finde anvendelse. Konsekvensen for opkøberne er dobbelt: På den ene side står det dem igen frit for at opkræve beløbene på »anden passende vis«, og på den anden side kan de opkøbere, der ikke opkrævede afgiften ved at trække den fra i mælkeprisen, ikke sanktioneres.

51. Så meget desto mere kan uforeneligheden mellem national ret og EU-retten med hensyn til reglerne om opkøberes opkrævning af tillægsafgift heller ikke have nogen form for betydning for *producenternes* forpligtelse til at betale afgiften.

52. Som det klart følger af sjette betragtning til og artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3950/92, er pligten til at betale tillægsafgiften en direkte følge af det forhold, at den nationale kvote er overskredet, og »afgiften skal betales af de producenter, der har medvirket til overskridelsen«.

53. Som Domstolen for nylig har understreget, er medlemsstaterne, i henhold til artikel 11, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1392/2001, »forpligtede til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at afgiften, inklusive skyldige renter, hvis betalingsfristen ikke overholdes, opkræves korrekt, og at *den pålægges de producenter, der har bidraget til overskridelsen*«²³. Det forholder sig i realiteten sådan, at når producenterne ikke har opfyldt deres forpligtelser i henhold til ordningen, og opkøberne ikke reagerer, har medlemsstaterne adgang til at iværksætte direkte retslige skridt mod producenterne med henblik på inddrivelse af det beløb, som denne skylder²⁴.

21 – Jf. især ottende betragtning til og artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92 samt artikel 7 og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1392/2001.

22 – Syvende betragtning til forordning nr. 1392/2001.

23 – Dom af 24.1.2018, Kommissionen mod Italien (C-433/15, EU:C:2018:31, præmis 41). Min fremhævelse.

24 – Jf. dom af 15.1.2004, Penycod (C-230/01, EU:C:2004:20, præmis 41).

54. Af de grunde, der er anført ovenfor, er jeg af den opfattelse, at Domstolen bør besvare det første spørgsmål således, at den omstændighed, at nationale regler om opkrævning af tillægsafgiften er uforenelige med artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92, ikke fritager producenterne fra deres forpligtelse til at betale tillægsafgiften.

C. Det andet spørgsmål

55. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt berettigede forventninger hos opkøbere og producenter, der har opfyldt pligten til at fratække afgiften i mælkeprisen og har foretaget månedlige indbetalinger til de offentlige myndigheder, skal beskyttes. Spørgsmålet stilles, så vidt jeg har forstået, udelukkende for det tilfælde, at Domstolen besvarer det første spørgsmål bekræftende.

56. Da uforeneligheden af de nationale regler om opkrævning af tillægsafgiften med artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 3950/92 efter min opfattelse ikke fritager producenterne fra deres grundlæggende forpligtelser i henhold til denne bestemmelse, synes det andet spørgsmål at have mistet sin relevans.

57. I en sådan konstellation er jeg faktisk ikke helt sikker på, hvilke berettigede forventninger der skulle beskyttes.

58. I den sammenhæng vil jeg blot tilføje, at medlemsstaternes myndigheder i henhold til artikel 8, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1392/2001 skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre betaling af den afgift, der skyldes af de producenter, der ikke har opfyldt deres forpligtelser. Der påløber tillige renter af beløbene ved for sen betaling. Det skal endelig bemærkes, at dette er uden betydning for medlemsstaternes mulighed for at pålægge passende sanktioner over for parter, der ikke opfylder deres forpligtelser under ordningen.

D. Det tredje spørgsmål

59. Det tredje præjudicielle spørgsmål vedrører de konsekvenser, der kan følge af uforeneligheden af den nationale lovgivning om opkrævning og betaling af tillægsafgiften med bestemmelserne i forordning nr. 3950/92 og nr. 1392/2001 med hensyn til tilbagebetaling af overskydende afgift.

60. Den forelæggende ret ønsker med sit tredje spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 9 i forordning nr. 1392/2001 er til hinder for en national bestemmelse, der fastlægger forskellige tilbagebetalingstider og -metoder for tilbagebetalingen af overskydende afgift afhængigt af, om de beløb, som producenterne skylder i afgift, er fratrukket mælkeprisen og overført gennem månedlige indbetalinger til den kompetente nationale myndighed.

61. For at opnå en bedre forståelse af begrundelserne for det forelagte spørgsmål og de problemstillinger, der rejses i den sammenhæng, kan det være nyttigt kort at minde om de faktiske omstændigheder, der er relevante for dette spørgsmål.

1. De faktiske omstændigheder

62. Mælkeproduktionen i Italien i mælkeproduktionsåret 2003/2004 overskred kvoten, der var tildelt medlemsstaten i henhold til den relevante EU-lovgivning. Medlemsstaten skyldte herefter en tillægsafgift for overskridelsen til Den Europæiske Union. Som følge af, at visse individuelle kvoter ikke var blevet opbrugt, oversteg det samlede beløb, som de italienske myndigheder modtog (eller skulle have modtaget) fra de producenter, der bidrog til overskridelsen – enten direkte eller gennem opkøberne – dog det beløb, som skulle betales i afgift til Unionens budget.

63. Ifølge den italienske regering besluttede de kompetente nationale myndigheder sig for ikke at gøre brug af muligheden, der følger af artikel 2, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 3950/92 for fordeling af de uudnyttede individuelle kvoter. Man besluttede faktisk i henhold til artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 3950/92 at fordele overskuddet til de producenter, der hørte under visse prioriterede kategorier. I den forbindelse skulle der først ske tilbagebetaling til producenter, der havde opfyldt deres pligt til månedlig indbetaling, og som var beliggende i bjergområder eller andre ugunstigt stillede områder. Hvis der var noget tilbage af overskuddet, ville myndighederne efterfølgende nedsætte de beløb, som de producenter, der ikke havde opfyldt deres pligt til månedlig indbetaling, og som var beliggende i bjergområder eller andre ugunstigt stillede områder, blev afkrævet.

64. Sagsøgerne i hovedsagen har imidlertid bestridt den italienske regerings gengivelse af sagens faktiske omstændigheder. De er af den opfattelse, at de italienske myndigheder på det pågældende tidspunkt faktisk ikke foretog tilbagebetaling af overskydende afgift, men en fordeling af de uudnyttede individuelle kvoter blandt visse producenter, der havde overskredet deres individuelle kvoter.

65. Måden, hvorpå det tredje spørgsmål er formuleret af den nationale ret, tyder da også på, at også den forelæggende ret er af den opfattelse, at de italienske myndigheder i 2004 besluttede sig for at tilbagebetale den overskydende afgift til producenter, der hørte under visse prioriterede kategorier.

66. Jeg vil derfor besvare det foreliggende spørgsmål således, som det er formuleret af den forelæggende ret. Under sager i henhold til artikel 267 TEUF er det ikke op til Domstolen at fastlægge de relevante omstændigheder. Den opgave ligger hos den forelæggende ret.

67. Jeg vil dog – og blot for fuldstændighedens skyld – knytte nogle kommentarer til det scenario, sagsøgerne i hovedsagen har henvist til. Efter min opfattelse er de faktiske omstændigheder i sagen, som parterne er uenige om, ikke relevante med henblik på at vurdere den tværgående problemstilling, der er omhandlet i det tredje spørgsmål, hvorefter der helt grundlæggende ønskes svar på, efter hvilke kriterier det er muligt at sondre mellem producenterne.

68. I det følgende vil jeg forklare, hvorfor jeg er af den opfattelse, at de opkøbere eller producenter, der ikke opfyldte forpligtelsen i henhold til national ret til at fratrække afgiften i mælkeprisen og til at overføre den til de kompetente myndigheder gennem månedlige indbetalinger, ikke kan behandles mindre fordelagtigt end andre producenter eller opkøbere, hvad enten det drejer sig om tilbagebetaling af overskydende afgift eller fordeling af uudnyttede kvoter.

2. Tilbagebetaling af overskydende afgift

69. Som nævnt ovenfor i punkt 60 ønskes med det tredje spørgsmål oplyst, om artikel 9 i forordning nr. 1392/2001 er til hinder for en national bestemmelse, såsom artikel 2, stk. 3, i lovdekret nr. 157/2004, der fastlægger forskellige tilbagebetalingstider og -metoder for tilbagebetalingen af overskydende afgift afhængigt af, om de beløb, som producenterne skylder i afgift, er fratrukket mælkeprisen og overført gennem månedlige indbetalinger til de kompetente nationale myndigheder.

70. Svaret på det spørgsmål må efter min mening være bekræftende.

71. Ordlyden af artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1392/2001 er ganske klar: En medlemsstat, der træffer beslutning om at fordele den overskydende tillægsafgift blandt producenter, har kun ret til at gøre dette til fordel for visse »prioriterede kategorier«, der skal fastlægges på grundlag af de kriterier, der er opregnet deri. Disse kriterier er tydeligvis udtømmende og opregnet i »nedenstående

prioritetsorden«. Medlemsstaterne må således ikke afvige fra disse kriterier. De kan dermed a fortiori ikke, med henblik på at definere prioriterede kategorier, stille krav om efterlevelse af en national procesregel, der – endvidere – har vist sig at være uforenelig med bestemmelserne i forordning nr. 3950/92.

72. Artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1392/2001 giver for sin del medlemsstaterne mulighed for at fastsætte »andre objektive kriterier«, men udelukkende, når »der for en given periode [er] fortsat finansielle midler til rådighed efter anvendelsen af kriterierne i stk. 1 [i samme bestemmelse]« og under forudsætning af en foregående meddelelse til Kommissionen.

73. Det er imidlertid min opfattelse, at det nationale kriterium, der er baseret på overholdelsen af artikel 5, stk. 1, i lovdekret nr. 49/2003, blev anvendt for at afgøre, hvilke producenter der først skulle opnå tilbagebetaling. Det var kun, såfremt hele beløbet ikke var opbrugt efter den første tilbagebetaling, at andre producenter også ville modtage en tilbagebetaling. De nationale bestemmelser synes dermed at følge en logik, der i praksis er den modsatte af den, der ligger til grund for artikel 9 i forordning nr. 1392/2001. Samtidig er det ikke klart ud fra sagsakterne, hvorvidt de italienske myndigheder gav Kommissionen meddelelse om fastsættelsen af dette »processuelle« kriterium.

74. Efter min opfattelse er artikel 9 i forordning nr. 1392/2001 derfor til hinder for, at en medlemsstat udelukker producenter, der klart falder inden for en af de opregnede prioriterede kategorier, eller som opfylder de kriterier, der er opnået enighed om mellem Kommissionen og den relevante medlemsstat, fra tilbagebetalingen. Som en følge heraf må producenter, der ikke har betalt afgiften i henhold til artikel 5, stk. 1, i lovdekret nr. 49/2003, ikke stilles mindre gunstigt end andre producenter i tilfælde af tilbagebetaling af overskydende afgift i henhold til artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 3950/92.

75. For fuldstændighedens skyld vil jeg som en sidste bemærkning tilføje, at de producenter, der har overholdt forpligtelserne i henhold til artikel 5, stk. 1, i lovdekret nr. 49/2003, ikke kan anses for at være »ramt af en ekstraordinær situation som følge af en national foranstaltning, der er uden forbindelse med denne ordning« som omhandlet i artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 3950/92. Hvis man ser bort fra fortolkningen af anvendelsesområdet for begrebet »ekstraordinær situation«, der under alle omstændigheder må forventes at blive fortolket ganske snævert, er det klart, at ingen tænkelig fortolkning af artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 3950/92 vil medføre, at en bestemmelse som artikel 5, stk. 1, i lovdekret nr. 49/2003 vil blive anset for at være »uden forbindelse« med ordningen for mælkekvoter.

76. Henset til de foregående betragtninger skal det tredje spørgsmål efter min opfattelse besvares således, at artikel 9 i forordning nr. 1392/2001 er til hinder for en national bestemmelse, der fastlægger forskellige tilbagebetalingstider og -metoder for tilbagebetalingen af overskydende afgift afhængigt af, om de beløb som producenterne skylder i afgift, er fratrukket mælkeprisen og overført gennem månedlige indbetalinger til de offentlige myndigheder.

3. Fordeling af uudnyttede kvoter

77. Min vurdering ville ikke på nogen måde have været anderledes, selv hvis den forskelsbehandling, som de italienske myndigheder udøvede over for de producenter og opkøbere, der ikke havde handlet i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, i lovdekret nr. 49/2003, vedrørte en fordeling af uudnyttede kvoter, således som sagsøgerne i hovedsagen har anført.

78. Uudnyttede individuelle kvoter skal i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3950/92 fordeles »i forhold til *hver* producents referencemængde«²⁵. Det betyder utvivlsomt, at uudnyttede kvoter skal fordeles til *alle* producenter, der har bidraget til overskridelsen, og at deres andel af betalingen af den skyldige afgift skal fastlægges i overensstemmelse hermed²⁶.

79. De opkøbere eller producenter, der ikke har handlet i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, i lovdekret nr. 49/2003, må derfor ikke udsættes for forskelsbehandling, heller ikke i forbindelse med fordelingen af uudnyttede kvoter.

IV. Forslag til afgørelse

80. Sammenfattende foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) har forelagt, på følgende måde:

- »– Den omstændighed, at nationale regler om opkrævning af tillægsafgiften er uforenelige med artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter, fritager ikke producenterne fra deres forpligtelse til at betale tillægsafgiften.
- Artikel 9 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1392/2001 af 9. juli 2001 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning nr. 3950/92 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter er til hinder for en national bestemmelse, der fastlægger forskellige tilbagebetalingstider og -metoder for tilbagebetalingen af overskydende afgift afhængigt af, om de beløb, som producenterne skylder i afgift, er fratrukket mælkeprisen og overført gennem månedlige indbetalinger til de kompetente nationale myndigheder.«

25 – Min fremhævelse.

26 – Jf. desuden i denne retning dom af 5.5.2011, Etling og Etling m.fl. (C-230/09 og C-231/09, EU:C:2011:271, præmis 64).