

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
A. LA PERGOLA

van 26 november 1998 *

1. Bij beschikking van 17 juli 1997 heeft de Pretura circondariale di Bassano del Grappa (Italië) het Hof twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging 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 ¹ (hierna: „verordening nr. 3950/92”). De eerste vraag betreft het begrip „koper” in de zin van de artikelen 2 en 9 van de verordening; de tweede vraag dient ter verduidelijking, of de inhouding van het als extra heffing verschuldigde bedrag krachtens artikel 2, lid 2, voor de koper een verplichting dan wel alleen een recht is.

Rechtskader

2. Om het gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod van melk en zuivelproducten te verminderen voerde 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 ² de zogenaamde „extraheffingsregeling” in, die de producenten een op basis van de productie tijdens een gegeven periode bere-

kende „referentiehoeveelheid” toekent, waarbij op de daarboven geproduceerde melk een geldsom als „extra heffing” moet worden betaald.

Deze regeling werd aanvankelijk voor een duur van negen jaar ingesteld en werd vervolgens bij verordening nr. 3950/92 met zeven jaar verlengd. Ter oplossing van het probleem van de overproductie van melk en zuivelproducten heeft de wetgever ook in dit geval een beroep gedaan op de reeds in verordening nr. 856/84 gebruikte methode „waarbij een heffing wordt toegepast op de boven een garantiedrempel geleverde of rechtstreeks verkochte hoeveelheden melk”. ³

3. Artikel 1 van verordening nr. 3950/92 luidt:

„Gedurende zeven nieuwe opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden, te beginnen op 1 april 1993, wordt ten laste van de producenten van koemelk een extra heffing ingesteld over de hoeveelheden melk of melk-equivalent die zij in het betrokken tijdvak van

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — PB L 405, blz. 1.

2 — PB L 90, blz. 10.

3 — Zie derde overweging van de considerans van verordening nr. 3950/92.

twaalf maanden aan een koper hebben geleverd of rechtstreeks aan de consument hebben verkocht en die een vast te stellen hoeveelheid overschrijden.

verschuldigd is aan de producent die de uiteindelijke schuldenaar van de heffing is of op een andere wijze met passende middelen int.

De heffing wordt vastgesteld op 115 % van de richtprijs voor melk.”

(...)

Artikel 2 luidt:

„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.

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 melklieferingen 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.”

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

4. Voor de toepassing van de verordening geeft artikel 9 de volgende definities:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

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.

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,

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

— en/of levert aan de koper;

f) ‚bedrijf dat melk of andere zuivelproducten bewerkt of verwerkt‘: een onderneming of groepering die melk inzamelt, verpakt, opslaat, koelt en verwerkt of haar activiteiten in de zuivelsector tot een van deze handelingen beperkt;

d) ‚bedrijf‘: het geheel van de productie-eenheden die door de producent worden beheerd en die op het geografische grondgebied van de Gemeenschap zijn gevestigd;

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."

Artikel 7 van verordening nr. 536/93 bepaalt:

5. In casu moet ook worden gewezen op 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. ⁴ Artikel 1 van deze verordening bepaalt:

„1. De lidstaten nemen alle nodige controlemaatregelen om te waarborgen dat de heffing wordt geïnd op de hoeveelheden melk en melkequivalent die boven een van de in artikel 3 van verordening (EEG) nr. 3950/92 bedoelde hoeveelheden op de markt zijn gebracht. Daartoe geldt het volgende:

„Voor de berekening van de bij verordening (EEG) nr. 3950/92 ingestelde extra heffing geldt het volgende:

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

1) de op de markt gebrachte hoeveelheden melk of melkequivalent in de zin van artikel 2, lid 1, van genoemde verordening omvatten 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.

6. Op basis van bovengenoemde bepalingen bepaalt 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, ongeacht de aard van de rechts-

⁴ — PB L 57, blz. 12.

betrekking op basis waarvan de melk en de zuivelproducten aan de coöperatieve vereniging zijn geleverd”.

Het Consorzio betwistte deze administratieve sanctie voor de Pretura circondariale di Bassano del Grappa en verzocht DPR nr. 569/93 niet op hem toe te passen, omdat het niet als een „koper” in de zin van verordening nr. 3950/92 kon worden beschouwd. Volgens het gemeenschapsrecht heeft de koper aldus het Consorzio geenszins de verplichting, doch alleen het recht de extra heffing in te houden.

De feiten en de gestelde vragen

7. Het voor de nationale rechter aanhangige geschil valt binnen het net omschreven rechtskader.

8. Bijgevolg heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

Het Consorzio fra i Caseifici dell'Altopiano di Asiago (hierna: „Consorzio”) is een organisatie van verschillende coöperatieve verenigingen van melkproducenten. Blijkens de verwijzingsbeschikking had het Consorzio zich als „koper” in de zin van artikel 1, derde alinea, van DPR nr. 569/93 laten erkennen.

„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?

Bij beschikking van 29 mei 1996 vorderde de Regione Veneto van het Consorzio een bedrag van 45 000 000 LIT als administratieve sanctie wegens onregelmatigheden in het bijzonder van het register van leveranciers en niet-inhouding van de extra heffing van de leden van het Consorzio die hun melkquotum hadden overschreden.

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

9. Om te beginnen zij vastgesteld, dat de verwijzende rechter de feitelijke toedracht van de zaak niet echt duidelijk uiteenzet om de eerste vraag te kunnen beantwoorden. Met name zegt hij niets over de aard van de band tussen het Consorzio en de daarbij aangesloten verenigingen, noch over de rol van het Consorzio bij de verhandeling van het product. Toch kunnen wij aan de hand van de, zij het beknopte, informatie van de verwijzingsbeschikking mijns inziens de vraag nader omschrijven en de verwijzende rechter een dienstig antwoord geven.

Mijns inziens is uit te gaan van de vaststelling, dat het Consorzio blijkens het dossier de hoedanigheid van koper heeft verkregen, voor de toekenning waarvan de autoriteiten van de lidstaten op basis van voormeld artikel 7 van verordening nr. 536/93 bevoegd zijn. Nu wordt de rechtmatigheid van de toekenning van deze hoedanigheid in het hoofdgeding door het Consorzio zelf betwist, juist op grond van het feit dat het bestaan van een

koopovereenkomst volgens verordening nr. 3950/92 een wezenlijke voorwaarde is om als koper van melk en zuivelproducten te worden beschouwd. In het hoofdgeding stelt het Consorzio dus, dat DPR nr. 569/93, voor zover daarbij wordt vastgesteld dat de coöperatieve verenigingen — of groeperingen van coöperatieve verenigingen — als kopers moeten worden beschouwd, *ongeacht de aard van de rechtsbetrekking op basis waarvan de melk en de zuivelproducten (...) zijn geleverd*, in strijd is met voormelde bepalingen van verordening nr. 3950/92. Daardoor diende de verwijzende rechter het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de vraag of een rechtssubject zoals het Consorzio als koper in de zin van verordening nr. 3950/92 kan worden aangemerkt, ofschoon het van zijn leden melk ontvangt op basis van een andere rechtsbetrekking dan een overeenkomst die naar nationaal recht als een koopovereenkomst kan gelden.

10. In de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen stelt het Consorzio voor, deze vraag ontkennend te beantwoorden. Daarbij gaat het vooral uit van tekstuele argumenten. Volgens deze stelling veronderstelt de semantiek van de betrokken verordening noodzakelijkerwijs een koopovereenkomst: de koper is namelijk een van de twee partijen bij een dergelijke transactie. Voorts verwijst artikel 2, lid 2, naar de „prijs” van het product; de prijs is, aldus het Consorzio, ook een hoofdelement van de koop. Bijgevolg kan een marktdeelnemer slechts als koper in de zin van de verordening worden aangemerkt, indien hij de

melk ontvangt op basis van een contractuele verhouding die valt onder de naar nationaal recht bestaande soorten van verkoop.

mogelijkheid is uitgesloten, rest de onderhavige zaak dus alleen nog in het kader van de tweede te onderzoeken.

De Regione Veneto en de Italiaanse regering stellen het tegendeel. Zij verstaan het begrip koper in de verordening niet in de zin van het burgerlijk recht: dat wil zeggen als een partij bij een koopovereenkomst in de zin van het Italiaans burgerlijk wetboek. Huns inziens spitst het bij de verordening ingestelde systeem zich veeleer toe op het moment van de levering van het product: bijgevolg is de koper degene die melk ontvangt van de producent, ongeacht de rechtsbetrekking op basis waarvan wordt geleverd.

Daarbij moeten wij nagaan, of de koper door de verordening wordt aangemerkt als een partij bij een koopovereenkomst naar nationaal recht of veeleer in een algemenere zin als een tussenpersoon in de handel tussen producent en consument. Mijns inziens moet de tweede oplossing worden gevolgd. Het Consorzio stelt het tegendeel uitsluitend op basis van het aan de tekst van de verordening ontleende argument, dat het begrip „koper” noodzakelijkerwijs een koopovereenkomst impliceert. In theorie kan deze stelling misschien wel kloppen, doch zij vindt geen beslissende bevestiging in de systematiek van de verordening. Of er een koopovereenkomst is, lijkt voor de verordening in het hier gegeven geval geen rol te spelen. Artikel 9, sub c, definieert de producent namelijk als een natuurlijke of rechtspersoon „die melk of andere zuivelproducten rechtstreeks aan de consument verkoopt, en/of levert aan de koper”.⁵ Daarmee wordt dus slechts rechtstreeks verwezen naar het instituut van de koop wat alle zogenaamde „rechtstreekse verkopen” betreft, terwijl deze bepaling voor de koper alleen preciseert, dat aan hem „wordt geleverd” zonder nader in te gaan op de rechtstitel op basis waarvan wordt geleverd.

11. Ik deel deze laatste opvatting. Wat de algemene systematiek van het systeem betreft, zij er in de eerste plaats op gewezen, dat de betrokken verordening voorziet in twee mogelijke verhandelingsvormen. De eerste — die in casu irrelevant is — is die van de zogenaamde „rechtstreekse verkoop”, dat wil zeggen de gevallen waarin de producent het product rechtstreeks aan de consument verkoopt. Bij de tweede — die hier aan de orde is — speelt het begrip koper een rol: in deze verhandelingsvorm wordt het product niet rechtstreeks aan de consument verkocht, doch treedt een tussenpersoon op. Nu de eerste

⁵ — Cursivering van mij. Over het begrip producent, zie arresten van 15 januari 1991, Ballmann (C-341/89, Jurispr. blz. I-25), en 9 oktober 1997, Macon e. a. (C-152/95, Jurispr. blz. I-5429).

Dat de rechtsvorm van de contractuele verhouding tussen producent en koper irrelevant is, wordt bevestigd in verordening nr. 536/93. Volgens artikel 1 van deze verordening omvatten de „op de markt gebrachte hoeveelheden melk of melkequivalent in de zin van artikel 2, lid 1, van genoemde verordening (...) voor een lidstaat”, namelijk „elke hoeveelheid melk of melkequivalent *die enig*, op het grondgebied van deze lidstaat *gelegen bedrijf verlaat*”.⁶ Ook hier lijkt de wetgever dus helemaal geen belang te hechten aan de definitie van de betrekkingen tussen producent en koper naar nationaal recht. De gemeenschapsregeling hanteert daarentegen een zeer ruim criterium wat het in de handel brengen betreft, waarbij rekening wordt gehouden met het moment van de levering door de producent, ongeacht de rechtstitel op basis waarvan het product, na uit de voorraad van de producent te zijn gehaald, vervolgens aan de koper wordt overgedragen.

Om als „koper” te worden beschouwd, is het dus noodzakelijk en voldoende, dat de producent de betrokkene een hoeveelheid melk of zuivelproducten levert. Zuivere levering volstaat uiteraard niet om de ontvanger als koper in de zin van verordening nr. 3950/92 aan te merken. Zoals bepaald bij artikel 9, sub e, moet de ontvanger de producten ook ontvangen „om deze te bewerken of te verwerken” of „om deze door te verkopen aan een of meer bedrijven die melk of andere zuivelproducten bewerken of verwerken”. Wan-

neer aan voormelde voorwaarden is voldaan, is het evenwel volkomen irrelevant op basis van welke rechtstitel wordt geleverd.

12. Of een groep van coöperatieve verenigingen ook als koper kan worden aangemerkt, moet de nationale rechter mijns inziens in feite uitmaken. Daarbij moet hij rekening houden met de elementen, feitelijk en rechtens, die het onderhavige geschil kenmerken. Het Hof kan hem alleen een algemene uitlegging geven waarbij wordt uitgesloten dat voor de vaststelling van de hoedanigheid van koper in de zin van verordening nr. 3950/92 een koopovereenkomst noodzakelijk is op grond waarvan de producent het product aan de koper levert, waarvoor hij van deze laatste een prijs krijgt. Nergens in de systematiek van de verordening wordt in theorie uitgesloten, dat een vereniging waaraan levering van een product van een aangesloten producent wordt gedaan, die op zijn beurt volgens de in de vereniging bepaalde modaliteiten van deze vereniging achteraf een geldsom ontvangt, ook als koper wordt aangemerkt, ook al geldt die levering naar nationaal recht niet als een koopovereenkomst.

De tweede vraag

13. De tweede prejudiciële vraag betreft artikel 2, lid 2, van verordening nr. 3950/92 en met name het verschuldigd zijn van de extra heffing. Ingevolge deze verordening moet de

6 — Cursivering van mij.

koper de extra heffing betalen. Deze keuze is de wetgever ingegeven door de in de achtste overweging van de considerans van deze verordening uiteengezette redenen: „om de grote vertragingen in het verleden bij de inning en de betaling van de heffing, wat immers onvermijgbaar 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”. Ingevolge artikel 2 van de verordening is de heffing bijgevolg verschuldigd door de koper die daartoe het verschuldigde bedrag inhoudt op de prijs die hij betaalt aan de producent die de schuldenaar van de heffing is. De verwijzende rechter — en daarover gaat het nu juist in de aan het Hof gestelde vraag — betwijfelt evenwel, of de koper *gehouden* is in te houden dan wel of de verordening hem daartoe alleen het *recht* geeft.

het bedrag van de heffing op een andere wijze. Bovendien luidt artikel 2, lid 2, derde alinea: „wanneer de door een producent geleverde hoeveelheden de referentiehoeveelheid overschrijden waarover hij beschikt *mag* ⁷ de koper, als voorschot op de verschuldigde heffing, op de door de lidstaat vastgestelde wijze, een bedrag inhouden op de prijs van alle melklieferingen van die producent die deze ter beschikking staande referentiehoeveelheid overschrijden”. Dit artikel legt de koper dus generlei verplichting op, doch bepaalt alleen dat hij de extra heffing op de aan de producent verschuldigde prijs „*mag*” inhouden. Het gaat dus alleen om een recht, op niet-gebruikmaking waarvan geen sanctie kan staan; vaststaat evenwel, dat de koper moet instaan voor de betaling van de extra heffing en dat indien hij geen gebruik wenst te maken van het recht in te houden, hij hoe dan ook bij de producenten met alle passende middelen de heffing moet innen waarvan zij schuldenaar zijn.

De partijen die opmerkingen hebben ingediend, zijn het erover eens, dat de inhouding van het heffingsbedrag door de ontvanger geen verplichting, doch alleen een recht is. Ik deel deze opvatting. Aan het bepaalde in artikel 2, lid 2, dat de koper op de aan de producent verschuldigde prijs het heffingsbedrag kan inhouden, is namelijk toegevoegd dat hij dat bedrag „*op een andere wijze met passende middelen*” kan innen. Volgens de tekst zelf van het betrokken artikel kan dus eventueel niets worden ingehouden en krijgt de koper

Mitsdien moet de tweede vraag mijns inziens aldus worden beantwoord, dat de koper moet instaan voor de betaling van de extra heffing, doch de inning van dit bedrag niet noodzakelijkerwijs zeker hoeft te stellen door op de aan de producent verschuldigde prijs het overeenkomstige bedrag in te houden.

7 — Cursivering van mij.

Conclusie

14. Mitsdien stel ik voor, de vragen van de nationale rechter te beantwoorden als volgt:

- „1) 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, moeten aldus worden uitgelegd, dat als koper en dus als degene die gehouden is de extra heffing te betalen, een rechtssubject is te beschouwen dat de in artikel 9, sub e, eerste en tweede streepje, genoemde activiteiten uitoefent en van een producent melk of zuivelproducten heeft ontvangen, ongeacht de juridische kwalificatie van de verhouding op basis waarvan is geleverd. Er hoeft dus niet te zijn geleverd op basis van een naar nationaal recht als koopovereenkomst aangemerkte overeenkomst.

- 2) Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 3950/92 moet aldus worden uitgelegd, dat de koper het heffingsbedrag moet innen bij de producent die schuldenaar daarvan is, doch dat de koper moet betalen. Daartoe hoeft de koper evenwel niet noodzakelijkerwijs het heffingsbedrag op de aan de producent te betalen prijs in te houden, doch kan hij ‚alle passende middelen’ aanwenden.”