

**ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)**

**25 maart 2004\***

In de gevoegde zaken C-480/00–C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 en C-497/00–C-499/00,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italië), in de aldaar aanhangige gedingen tussen

**Azienda Agricola Ettore Ribaldi**

en

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),**

**Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica,**

in tegenwoordigheid van:

**Caseificio Nazionale Novarese Soc. coop. arl (C-480/00),**

\* Procestaal: Italiaans.

tussen

**Domenico Buttiglione e.a.**

en

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),**

**Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (C-481/00),**

tussen

**Azienda Agricola Ettore Raffa e.a.**

en

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),**

**Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica  
(C-482/00),**

tussen

**Carlo Balestreri**

en

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),**

**Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica,**

in tegenwoordigheid van:

**Parmalat SpA (C-484/00),**

tussen

**Azienda Agricola „Corte delle Piacentine” e.a.**

en

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) (C-489/00),**

tussen

**Cesare e Michele Filippi ss**

en

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica

(C-490/00),

tussen

Cooperativa Produttori Latte Associati della Lessinia arl

en

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica  
(C-491/00),

tussen

Azienda Agricola Simone e Stefano Gonal di Gonzato

en

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

**Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (C-497/00),**

tussen

**Azienda Agricola Gianluigi Cerati e Maria Ceriali ss**

en

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),**

**Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (C-498/00),**

en tussen

**Nicolò Musini, handelend voor Azienda Agricola Tenuta di Fassia,**

en

**Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),**

**Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica,**

in tegenwoordigheid van:

Cooperativa Produttori Latte Soc. coop. arl (C-499/00),

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging en de geldigheid van de artikelen 1, 2 en 4 van verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 405, blz. 1), en van de artikelen 3 en 4 van verordening (EEG) nr. 536/93 van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 57, blz. 12),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris (rapporteur), waarnemend voor de president van de Zesde kamer, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, F. Macken en N. Colneric, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,

griffiers: L. Hewlett en H. A. Rühl, hoofdadministrateurs,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Azienda Agricola Ettore Ribaldi, vertegenwoordigd door E. Ermondi, avvocatessa,

- D. Buttiglione e.a., vertegenwoordigd door G. R. Notarnicola en M. de Stasio, avvocati,
  
- Azienda Agricola Ettore Raffa e.a., vertegenwoordigd door C. Verticale, M. Condinanzi en B. Nascimbene, avvocati,
  
- C. Balestreri, vertegenwoordigd door C. Verticale, M. Condinanzi en B. Nascimbene, avvocati,
  
- Azienda Agricola „Corte delle Piacentine” e.a., vertegenwoordigd door R. Corradi, avvocato,
  
- Cesare e Michele Filippi ss, vertegenwoordigd door M. Aldegheri, avvocatessa,
  
- Cooperativa Produttori Latte della Lessinia arl, vertegenwoordigd door M. Aldegheri, avvocatessa,
  
- Azienda Agricola Simone e Stefano Gonal di Gonzato, vertegenwoordigd door F. Gabrieli en F. Volpe, avvocati,
  
- Azienda Agricola Gianluigi Cerati e Maria Ceriali ss, vertegenwoordigd door G. Pizzoccaro en S. Bernocchi, avvocati,

- N. Musini, handelend voor Azienda Agricola Tenuta di Fassia, vertegenwoordigd door M. Nicolini, B. Nascimbene en M. Condinanzi, avvocati,
  
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door O. Fiumara en G. Aiello, avvocati dello Stato,
  
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J. Carbery en F. Ruggeri Laderchi als gemachtigden,
  
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Niejahr en L. Visaggio als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Azienda Agricola Ettore Ribaldi, vertegenwoordigd door E. Ermondi; D. Buttiglione e.a., vertegenwoordigd door G. R. Notarnicola en M. de Stasio; Azienda Agricola Ettore Raffa e.a.; C. Balestreri en N. Musini, handelend voor Azienda Agricola Tenuta di Fassia, vertegenwoordigd door M. Condinanzi en B. Nascimbene; Azienda Agricola „Corte della Piacentine” e.a., vertegenwoordigd door R. Corradi en M. Tomaselli, avvocato; Cesare e Michele Filippi ss en Cooperativa Produttori Latte della Lessinia arl, vertegenwoordigd door M. Aldegheri; Azienda Agricola Simone e Stefano Gonal di Gonzato, vertegenwoordigd door F. Volpe, F. Gabrieli en F. Piazza, avvocato; Azienda Agricola Gianluigi Cerati e Maria Ceriali ss, vertegenwoordigd door S. Bernocchi; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door O. Fiumara; de Griekse regering, vertegenwoordigd door G. Kanellopoulos als gemachtigde; de Raad, vertegenwoordigd door F. P. Ruggeri Laderchi, en de Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga als gemachtigde, ter terechtzitting van 12 december 2002,



gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 mei 2003,

het navolgende

### Arrest

- 1 Bij arresten van 6 juli 2000, ingekomen ter griffie van het Hof op 29 december daaraanvolgend, heeft het Tribunale amministrativo regionale del Lazio krachtens artikel 234 EG zeven prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging en de geldigheid van de artikelen 1, 2 en 4 van verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 405, blz. 1), en van de artikelen 3 en 4 van verordening (EEG) nr. 536/93 van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 57, blz. 12).
- 2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van gedingen tussen verschillende Italiaanse melkproducenten en de Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (staatsorgaan voor interventies op de landbouwmarkt; hierna: „AIMA”), en, in sommige van deze zaken, het Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (ministerie van Schatkist, Begroting en Economische Planning) of het Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (ministerie van Land- en Bosbouw) over de wettigheid van de door de AIMA in 1999 genomen beslissingen om de voor de melkseizoenen 1995/1996 en 1996/1997 toegekende referentiehoeveelheden te corrigeren, om de voor diezelfde melkseizoenen ongebruikte referentiehoeveelheden opnieuw toe te kennen en om bijgevolg de door de producenten voor deze melkseizoenen verschuldigde heffingen te herberekenen.

## Het rechtskader

### *De communautaire regeling*

3 In 1984 is wegens een aanhoudend gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod in de zuivelsector een stelsel van extra heffingen ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 148, blz. 13), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 (PB L 90, blz. 10; hierna: „verordening nr. 804/68”), en bij verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening nr. 804/68 bedoelde heffing (PB L 90, blz. 13). Volgens artikel 5 quater is een extra heffing verschuldigd over de hoeveelheden melk die een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijden.

4 Dit stelsel van extra heffingen, dat aanvankelijk is ingevoerd voor de periode tot 1 april 1993, is bij verordening nr. 3950/92 verlengd tot 1 april 2000.

5 Artikel 1 van deze verordening 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 melkequivalent die zij in het betrokken tijdvak van twaalf maanden aan een koper hebben geleverd of rechtstreeks aan de consument hebben verkocht en die een vast te stellen hoeveelheid overschrijden.

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

6 Artikel 2 van diezelfde 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 naar gelang 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 naar gelang van de mate waarin de voor elk van deze producenten beschikbare referentiehoeveelheden zijn overschreden.

[...]

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.”

7 Bij artikel 4 van verordening nr. 3950/92 zijn de criteria voor de berekening van het individuele quotum voor elke producent vastgesteld. Dat artikel bepaalt:

„1. De individuele referentiehoeveelheid beschikbaar op het bedrijf, is gelijk aan de op 31 maart 1993 beschikbare hoeveelheid, die zo nodig voor elk van de tijdvakken zodanig wordt aangepast dat de sommen van de individuele referentiehoeveelheden voor leveringen respectievelijk voor de rechtstreekse verkoop de in artikel 3 bedoelde overeenkomstige totale hoeveelheden niet overschrijden, rekening houdend met eventuele verminderingen uit hoofde van plaatsing in de nationale reserve als bedoeld in artikel 5.

2. De individuele referentiehoeveelheid wordt op deugdelijk gemotiveerd verzoek van de producent verhoogd of vastgesteld om rekening te houden met veranderingen die van invloed zijn op zijn leveringen en/of zijn rechtstreekse verkoop. De verhoging of vaststelling van een referentiehoeveelheid is slechts mogelijk als de andere referentiehoeveelheid van de producent met dezelfde hoeveelheid wordt verlaagd dan wel wordt opgeheven. Deze aanpassingen mogen voor de betrokken lidstaat niet leiden tot een verhoging van de som van de in artikel 3 bedoelde hoeveelheden voor leveringen en rechtstreekse verkoop.

In geval van definitieve wijziging van de individuele referentiehoeveelheden worden de in artikel 3 bedoelde hoeveelheden volgens de procedure van artikel 11 dienovereenkomstig aangepast.

[...]

8 Ten slotte bepaalt artikel 10 van deze verordening:

„De heffing wordt geacht deel uit te maken van de interventies ter regulering van de landbouwmarkten en wordt aangewend voor de financiering van de uitgaven in de zuivelsector.”

9 In de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 536/93 wordt verklaard dat „de ervaring heeft geleerd dat de doeltreffendheid van de regeling wordt geschaad door grote vertragingen bij het doorgeven van de cijfers over leveranties of rechtstreekse verkoop en bij de betaling van de heffing” en dat „uit deze ervaring derhalve de nodige lessen dienen te worden getrokken en strikte termijnen voor mededeling van gegevens en voor betaling dienen te worden opgelegd, waarbij in sancties dient te worden voorzien”.

10 Artikel 3 van deze verordening bepaalt:

„1. Aan het einde van elk van de in artikel 1 van verordening [...] nr. 3950/92 bedoelde tijdvakken stelt de koper voor elke producent een afrekening vast waarin naast de referentiehoeveelheid en het representatieve vetgehalte waarover de betrokken producent beschikt, de hoeveelheid en het vetgehalte van de melk en/of de melkequivalenten die hij gedurende het tijdvak heeft geleverd, worden aangegeven.

[...]

2. De koper bezorgt jaarlijks vóór 15 mei aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat het overzicht van de voor de afzonderlijke producenten opgestelde afrekeningen of stelt, in voorkomend geval, deze autoriteit overeenkomstig het besluit van de lidstaat in kennis van de totale hoeveelheid, de overeenkomstig artikel 2, lid 2, gecorrigeerde hoeveelheid en het gemiddelde vetgehalte van de door producenten aan hem geleverde melk en/of melkequivalent, alsmede van de som van de individuele referentiehoeveelheden waarover deze producenten beschikken, en van het gemiddelde representatieve vetgehalte dat voor hen geldt.

Bij niet-inachtneming van de termijn is de koper een boete verschuldigd, die gelijk is aan de heffing over een overschrijding van 0,1 % van de door producenten aan hem geleverde hoeveelheden melk en melkequivalent. Deze boete mag niet meer dan 20 000 ECU bedragen.

3. De lidstaat kan voorschrijven dat de bevoegde autoriteit de koper van het bedrag van de heffing dat deze verschuldigd is, in kennis stelt, zulks na al dan niet, volgens het besluit van de lidstaat, de ongebruikte referentiehoeveelheden geheel of gedeeltelijk opnieuw te hebben toegewezen, hetzij rechtstreeks aan de betrokken producenten, hetzij aan de kopers met het oog op omslag over de betrokken producenten.

4. De heffingsplichtige koper maakt jaarlijks vóór 1 september het verschuldigde bedrag volgens de door de lidstaat vastgestelde nadere voorschriften aan de bevoegde instantie over.

Indien de betalingstermijn niet in acht wordt genomen, dragen de verschuldigde bedragen een jaarlijkse rente waarvan de rentevoet door de lidstaat wordt vastgesteld en die niet lager mag zijn dan de door de lidstaat in geval van terugvordering van een onverschuldigd bedrag toegepaste rentevoet.”

11 Artikel 4 van dezelfde verordening bepaalt:

„1. Wat de rechtstreekse verkopen betreft, recapituleert de producent aan het einde van elk van de in artikel 1 van verordening [...] nr. 3950/92 bedoelde tijdvakken in een verklaring, per product, de hoeveelheid van de rechtstreeks aan de consument en/of aan groothandelaars, aan affineurs of aan kleinhandelaars verkochte melk en/of andere zuivelproducten.

[...]

2. De producent zendt jaarlijks vóór 15 mei zijn verklaring toe aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat.

Bij niet-inachtneming van de termijn is de producent de heffing verschuldigd over de totale hoeveelheid melk en melkequivalent die boven de hem toegewezen referentiehoeveelheid rechtstreeks is geleverd of, indien de referentiehoeveelheid niet is overschreden, een boete gelijk aan de verschuldigde heffing voor een overschrijding van de hem toegewezen referentiehoeveelheid met 0,1 %. Deze boete mag niet meer dan 1 000 ECU bedragen.

Ingeval de verklaring niet vóór 1 juli wordt ingediend, is het bepaalde in artikel 5, tweede alinea, van verordening [...] nr. 3950/92 van toepassing na afloop van een termijn van 30 dagen na de aanmaning door de lidstaat.

3. De lidstaat kan voorschrijven dat de bevoegde autoriteit de producent van het bedrag van de heffing dat deze verschuldigd is, in kennis stelt, na al dan niet, volgens het besluit van de lidstaat, de ongebruikte hoeveelheden geheel of gedeeltelijk aan de betrokken producenten opnieuw te hebben toegewezen.

4. De producent maakt jaarlijks vóór 1 september het verschuldigde bedrag volgens de door de lidstaat vastgestelde voorschriften aan de bevoegde instantie over.

Indien de betalingstermijn niet in acht wordt genomen, dragen de verschuldigde bedragen een jaarlijkse rente waarvan de rentevoet door de lidstaat wordt vastgesteld [...]"

12 Artikel 5 van verordening nr. 536/93 bepaalt:

„1. De lidstaten bepalen in voorkomend geval de in artikel 2, lid 4, van verordening [...] nr. 3950/92 bedoelde prioritaire categorieën van producenten op grond van een of meer van de volgende objectieve criteria in volgorde van prioriteit:

[...]

b) de geografische ligging van het bedrijf, in de eerste plaats in berggebieden als bedoeld in artikel 3, lid 3, van richtlijn 75/268/EEG van de Raad [...];

[...]”



13 Artikel 7 van dezelfde verordening luidt:

„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 [...] nr. 3950/92 bedoelde hoeveelheden op de markt zijn gebracht. [...]

[...]

3. De lidstaat verifieert fysiek of de in de handel gebrachte hoeveelheden melk en melkequivalent juist zijn geboekt en verricht te dien einde controles op het vervoer van melk tijdens het ophalen bij bedrijven, en controleert ter plaatse met name:

- a) bij de kopers, de in artikel 3, lid 1, bedoelde afrekeningen en de waarschijnlijkheid van de in lid 1, sub c en d, bedoelde productboekhouding en geboekte geleverde hoeveelheden door toetsing aan de handels- en andere documenten waaruit de benutting van de opgehaalde hoeveelheden melk en melkequivalent blijkt;
  
- b) bij de producenten aan wie een referentiehoeveelheid voor rechtstreekse verkoop is toegewezen, de waarschijnlijkheid van de in artikel 4, lid 1, bedoelde verklaring en van de in lid 1, sub f, bedoelde productboekhouding.

[...]”

*De nationale regeling*

- 14 Het Italiaanse stelsel van extra heffingen op melk werd ingevoerd bij wet nr. 468 van 26 november 1992 (*GURI* nr. 286 van 4 december 1992, blz. 3; hierna: „wet nr. 468/92”). In deze wet werden de criteria voor toekenning van de individuele referentiehoeveelheden vastgesteld, alsook de nadere regels voor de nationale compensatie (herverdeling van de ongebruikte referentiehoeveelheden). Deze wet werd gevolgd door een uitvoerige regeling die bij herhaling werd gewijzigd. Van deze reeks van wettelijke en bestuursrechtelijke wijzigingen maakten onder meer deel uit, decreto-legge (voorlopig wetsbesluit) nr. 727 van 23 december 1994 (*GURI* nr. 304 van 30 december 1994, blz. 5; hierna: „decreto-legge nr. 727/94”), dat thans, na wijziging, wet nr. 46 van 24 februari 1995 is geworden (*GURI* nr. 48 van 27 februari 1995, blz. 3; hierna: „wet nr. 46/95”), waarin de regeling van vermindering van de toegekende hoeveelheden is neergelegd, alsook de legge finanziaria (middelenwet) nr. 662 van 23 december 1996 (gewoon supplement bij *GURI* nr. 303 van 28 december 1996, blz. 233; hierna: „wet nr. 662/96”), in artikel 2, lid 168, waarvan de criteria voor de nationale compensatie zijn bepaald.
- 15 Bij arrest nr. 520 van 28 december 1995 heeft de Corte costituzionale (grondwettelijk hof) (Italië) artikel 2, lid 1, van decreto-legge nr. 727/94, thans, na wijziging, wet nr. 46/95, nietig verklaard voorzover het de betrokken regio's niet toestond, al was het maar via een verzoek om advies, te participeren in de vaststelling van de verminderingen van de individuele quota van de melkproducenten. Bovendien is bij arrest nr. 398 van dezelfde rechterlijke instantie van 11 december 1998 artikel 2, lid 168, van wet nr. 662/96 nietig verklaard, omdat daarin niet was bepaald dat het advies van de regio's en van de autonome provincies moest worden ingewonnen.
- 16 Ondertussen had de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) tegen de Italiaanse Republiek beroep ingesteld betreffende de in artikel 5 van wet nr. 468/92 bepaalde methode om de ongebruikte individuele hoeveelheden te herverdelen. Bij met redenen omkleed advies van 20 mei 1996 heeft de Commissie bezwaar gemaakt tegen de mogelijkheid om, wat de leveringen betreft, de ongebruikte hoeveelheden te

hervredelen over de producentenverenigingen en niet over de producenten of de kopers, zoals is bepaald in de verordeningen nrs. 3950/92 en 536/93. Deze zaak werd vervolgens doorgehaald omdat de Italiaanse autoriteiten een einde hadden gemaakt aan de bestreden schending met de vaststelling van wet nr. 662/96, waarvan artikel 2, lid 166, bepaalde dat de omstreden methode met ingang van het melkseizoen 1995/1996 niet langer zou worden toegepast.

- 17 Om een einde te maken aan de onzekerheid omtrent de vaststelling van de werkelijke melkproductie, die was ontstaan door een stelsel dat het niet mogelijk maakte betrouwbare informatie te verstrekken, inzonderheid voor de melkseizoenen 1995/1996 en 1996/1997, heeft de Italiaanse wetgever beslist een onderzoekscommissie van de regering op te richten bij decreto-legge nr. 11 van 31 januari 1997 (*GURI* nr. 25 van 31 januari 1997, blz. 3), thans, na wijziging, wet nr. 81 van 28 maart 1997 (*GURI* nr. 81 van 1 april 1997, blz. 4). Deze onderzoekscommissie had tot taak, vast te stellen of onregelmatigheden waren begaan door particulieren en publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organen bij het beheer van de hoeveelheden, door producenten bij de verkoop van melk en zuivelproducten of door kopers bij het gebruik ervan.
- 18 In deze context werd, gelet op de bevindingen van de onderzoekscommissie van de regering, de Italiaanse regeling nogmaals gewijzigd bij decreto-legge nr. 411 van 1 december 1997 (*GURI* nr. 208 van 1 december 1997, blz. 3; hierna: „decreto-legge nr. 411/97”), thans, na wijziging, wet nr. 5 van 27 januari 1998 (*GURI* nr. 22 van 28 januari 1998, blz. 3; hierna: „wet nr. 5/98”), en bij decreto-legge nr. 43 van 1 maart 1999 (*GURI* nr. 50 van 2 maart 1999, blz. 8; hierna: „decreto-legge nr. 43/99”), thans, na wijziging, wet nr. 118 van 27 april 1999 (*GURI* nr. 100 van 30 april 1999, blz. 4; hierna: „wet nr. 118/99”).
- 19 Volgens artikel 2 van wet nr. 5/98 heeft de AIMA tot taak, op basis van onder meer het rapport van de onderzoekscommissie van de regering alsmede van de

door de regio's uitgevoerde en gerapporteerde controles, te bepalen hoeveel melk in de melkseizoenen 1995/1996 en 1996/1997 werkelijk is geproduceerd en verkocht. Volgens artikel 2, lid 5, van deze wet deelt de AIMA binnen een termijn van 60 dagen te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van het decreto-legge aan de producenten de hun toegekende individuele referentiehoeveelheden alsook de hoeveelheden verkochte melk mee. De producenten kunnen een verzoek tot heronderzoek van deze door de AIMA vastgestelde hoeveelheden indienen bij de regio's en de autonome provincies, die moeten beslissen binnen een termijn van 80 dagen vanaf het verstrijken van de termijn van 60 dagen voor het indienen van bovengenoemd verzoek. Artikel 2, lid 11, bepaalt dat de AIMA, nadat de controles zijn uitgevoerd en over de verzoeken tot heronderzoek is beslist, de gebruikte formulieren en de individuele referentiehoeveelheden wijzigt voor de uitvoering van de nationale compensatie en de betaling van de extra heffing.

20 Artikel 1, lid 1, van decreto-legge nr. 43/99 bepaalt enerzijds dat de AIMA op basis van de door haar vastgestelde gegevens betreffende de melkproductie de nationale compensaties uitvoert voor de melkseizoenen 1995/1996 en 1996/1997, en anderzijds dat de AIMA de door elke producent verschuldigde extra heffing berekent. Volgens diezelfde bepaling is de AIMA verplicht het resultaat van haar berekeningen binnen een termijn van 60 dagen vanaf de inwerkingtreding van dat decreto-legge aan de producenten en aan de kopers alsook aan de regio's en aan de autonome provincies mee te delen.

21 Volgens lid 12 van datzelfde artikel zijn de resultaten van de met toepassing van de nieuwe wet uitgevoerde compensaties definitief wat de betaling van de extra heffing, de daarop betrekking hebbende aanpassingen en de vrijgave van de borgsommen betreft. Ingevolge lid 15 van dat artikel moeten de kopers, nadat de AIMA hun heeft meegedeeld welke bedragen als heffing voor de melkseizoenen 1995/1996 en 1996/1997 moeten worden betaald, deze bedragen binnen 30 dagen betalen en de eventuele heffingsoverschotten terugstorten, en de regio's en de autonome provincies daarvan in kennis stellen.

## De hoofdgedingen en de prejudiciële vragen

- 22 In de beroepen die verzoekers in de hoofdgedingen bij het Tribunale amministrativo regionale del Lazio hebben ingesteld, betwisten zij de wettigheid van de beslissingen van de AIMA om voor de melkseizoenen 1995/1996 en 1996/1997 de ongebruikte referentiehoeveelheden te herverdelen overeenkomstig artikel 1 van decreto-legge nr. 43/99, thans, na wijziging, wet nr. 118/99. Ter ondersteuning van hun beroepen stellen zij dat deze beslissingen onwettig zijn, omdat zij zijn gebaseerd op de vaststelling, met terugwerkende kracht, van de individuele referentiehoeveelheden.
- 23 De verwijzende rechter merkt op dat in het kader van de hoofdgedingen op algemene wijze dient te worden getoetst of de nationale bepalingen betreffende de toekenning, met terugwerkende kracht, van de individuele referentiehoeveelheden of, in ieder geval, betreffende de toekenning, met terugwerkende kracht, in het kader van een administratieve procedure verenigbaar zijn met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. Een dergelijke toetsing is immers noodzakelijk voordat de hoofdgedingen worden beslecht, aangezien het antwoord op de primair aangevoerde middelen van die toetsing afhangt.
- 24 In dat verband is de verwijzende rechter van oordeel dat de lidstaten in staat moeten zijn de in artikel 33 EG genoemde doelstellingen, zij het met vertraging, na te streven, wat evenwel onherstelbaar in gevaar komt bij een strikte uitlegging van de communautaire regeling, aangezien bij een dergelijke uitlegging deze doelstellingen niet kunnen worden verzoend met het beginsel van het gewettigd vertrouwen. De omstandigheid dat het gemeenschapsrecht zelf de lidstaten in wezen verbiedt de last van de heffingen te dragen, pleit voor een uitlegging waarbij in geval van geschillen de voor de heffingen noodzakelijke handelingen zelfs buiten de in de verordeningen nrs. 3950/92 en 536/93 gestelde termijnen kunnen worden gesteld.

25 Binnen dat feitelijke en juridische kader heeft het Tribunale amministrativo regionale del Lazio de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

De eerste vraag (C-480/00–C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 en C-497/00–C-499/00)

„Kunnen de bepalingen van de artikelen 1 en 4 van verordening [...] nr. 3950/92 [...] en van de artikelen 3 en 4 van verordening [...] nr. 536/93 aldus worden uitgelegd dat kan worden afgeweken van de termijnen voor toekenning van de quota en van de termijnen voor de toepassing van de compensaties en de heffingen in geval van een administratief beroep of een beroep in rechte tegen de betrokken maatregelen?”

De tweede vraag (C-480/00–C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 en C-497/00–C-499/00)

„Indien deze [eerste] vraag ontkennend wordt beantwoord:

Zijn de bepalingen van de artikelen 1 en 4 van verordening [...] nr. 3950/92 [...] en van de artikelen 3 en 4 van verordening [...] nr. 536/93 [...] geldig met betrekking tot artikel 33 (voorheen artikel 39) van het Verdrag, voorzover zij niet bepalen dat kan worden afgeweken van de daarin gestelde termijnen in geval van een administratief beroep of een beroep in rechte tegen de maatregelen tot toekenning van de individuele referentiehoeveelheden, tegen de compensaties en tegen de heffingen?”

De derde vraag (C-480/00, C-482/00, C-489/00–C-491/00 en C-497/00–C-499/00)

„Moeten de verordeningen [...] nrs. 3950/92 en 536/93 aldus worden uitgelegd dat de daarbij ingevoerde regeling kan worden toegepast zonder dat de individuele referentiehoeveelheden aan de producenten zijn toegekend en hun officieel zijn meegedeeld of zonder dat de betrokken lidstaat de hem gewaarborgde totale hoeveelheden officieel herverdeelt onder de producenten?”

De vierde vraag (C-480/00, C-482/00, C-489/00–C-491/00 en C-497/00–C-499/00)

„Kunnen de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 3950/92 [...] aldus worden uitgelegd dat de lidstaat geen officiële mededeling aan de producenten van de hun toegekende individuele referentiehoeveelheden behoeft te doen, of dat de lidstaat de referentiehoeveelheden aan diezelfde producenten kan toekennen zonder een individuele mededeling daarvan?”

De vijfde vraag (C-484/00)

„Kunnen de verordeningen [...] nrs. 3950/92 en 536/93 aldus worden uitgelegd dat het niet noodzakelijk is de individuele referentiehoeveelheid aan elke producent individueel mee te delen, maar dat die op andere wijzen, zoals door de publicatie van berichten, kan worden meegedeeld?”

De zesde vraag (C-480/00, C-490/00 en C-491/00)

„Kunnen artikel 2, lid 1, van verordening [...] nr. 3950/92 en artikel 3, lid 3, van verordening [...] nr. 536/93 aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten de mogelijkheid laten, te bepalen welke categorieën van producenten bij voorrang boven de andere producenten een compensatie dienen te ontvangen?”

De zevende vraag (C-481/00)

„Kunnen de verordeningen [...] nrs. 3950/92 en 536/93 aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten de mogelijkheid laten, te bepalen welke prioritaire categorieën van producenten bij voorrang boven andere een compensatie moeten ontvangen, meer bepaald door in de volgorde van prioriteit de berggebieden voor de zogenaamde ‚probleemgebieden‘ te plaatsen?”

De eerste vraag

- 26 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 1 en 4 van verordening nr. 3950/92 en de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 536/93 aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat een lidstaat, na controles, de aan elke producent toegekende individuele referentiehoeveelheid corrigeert en bijgevolg, na hervreiding van de ongebruikte referentiehoeveelheden, de verschuldigde extra heffing herberekent na de uiterste datum voor betaling van deze heffing voor de betrokken productieperiode.



*Bij het Hof ingediende opmerkingen*

- 27 Verzoekers in de hoofdgedingen stellen dat in de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 536/93 zeer precieze termijnen worden gesteld voor de handelingen die de kopers, de producenten en de lidstaat moeten stellen met betrekking tot de nationale compensatie en de inning van de extra heffing. Bijgevolg is het overduidelijk dat, om deze in de communautaire regeling gestelde termijnen in acht te kunnen nemen, de individuele referentiehoeveelheden moeten worden toegekend en eventueel gewijzigd vóór het begin van het jaarlijkse melkseizoen, zodat de producenten hun bedrijfsactiviteiten kunnen plannen.
- 28 Volgens verzoekers in de hoofdgedingen is ook in de rechtspraak van het Hof bevestigd dat deze termijnen dwingend zijn, zowel in de rechtspraak inzake de extra heffing op melk (arresten van 13 april 2000, Karlsson e.a., C-292/97, Jurispr. blz. I-2737, punt 32, en 6 juli 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C-356/97, Jurispr. blz. I-5461, punten 38, 40 en 41) als in die inzake suiker (arrest van 11 augustus 1995, Cavarzere Produzioni Industriali e.a., C-1/94, Jurispr. blz. I-2363).
- 29 Verder betogen verzoekers in de hoofdgedingen dat, indien de inachtneming van de termijnen van de verordeningen nrs. 3950/92 en 536/93 niet strikt en absoluut wordt afgedwongen, de communautaire regeling ter zake noch haar eigen doelstellingen, noch de algemene doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid kan bereiken.
- 30 Ten slotte is een uitlegging volgens welke het is toegestaan van deze termijnen af te wijken, waardoor de referentiehoeveelheden dus met terugwerkende kracht kunnen worden toegekend, zelfs na afloop van het betrokken melkseizoen, en bijgevolg de verschuldigde heffingen met terugwerkende kracht kunnen worden geïnd, in strijd met zowel het evenredigheidsbeginsel als het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van het gewettigd vertrouwen.

- 31 Wat het evenredigheidsbeginsel betreft is de extra heffing als sanctie volgens verzoekers in het hoofdgeding slechts aanvaardbaar wanneer zij niet verder gaat dan wat passend en noodzakelijk is om het door de betrokken regeling nagestreefde doel te bereiken. Het verzoek om betaling van een extra heffing na de uiterste datum voor betaling van dat bedrag voor het betrokken melkseizoen is echter onlogisch wanneer voor de bepaling van de referentiehoeveelheid op basis waarvan deze heffing is berekend, niet wordt uitgegaan van de werkelijke productiehoeveelheid tijdens dat melkseizoen.
- 32 Het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen is geschonden omdat de producenten mochten verwachten dat maatregelen die ongunstige gevolgen hebben voor de investeringen in de melkproductie en -handel, hun te gepasten tijde zouden worden meegedeeld. Ter terechtzitting hebben verzoekers benadrukt dat zij geen kennis hebben kunnen nemen van de hun voor de betrokken melkseizoenen toegekende individuele referentiehoeveelheden, zodat de correcties die de Italiaanse autoriteiten in 1999 hebben aangebracht, in feite neerkomen op een toekenning van quota met terugwerkende kracht.
- 33 De Italiaanse regering stelt dat, wanneer bij de vaststelling van de referentieproductie verschillen, fouten en betwistingen opduiken, het gehele stelsel hierdoor wordt aangetast, met als gevolg min of meer grote wijzigingen in de toelaatbare referentiehoeveelheden, die pas a posteriori kunnen worden bepaald.
- 34 Volgens de Italiaanse regering impliceert een rationele uitlegging van de gemeenschapsverordeningen dat de vaststelling, met terugwerkende kracht, van de quota verenigbaar is met het toegepaste stelsel wanneer de aanvankelijk vastgestelde quota zijn gecorrigeerd ingevolge een wijziging in de uitvoeringsregels van deze verordeningen.

- 35 Bovendien betoogt de Italiaanse regering dat de correcties die het gevolg zijn van de toepassing van nationale bepalingen die slechts zijn vastgesteld om de extra heffing opeisbaar te maken, noodzakelijkerwijs terugwerkende kracht hebben, aangezien zij tot doel hadden, de aan elke producent toe te kennen hoeveelheid en bijgevolg de werkelijk geproduceerde en verkochte hoeveelheid melk te bepalen. Ook het optreden van de Italiaanse regering om de last van de extra heffing af te wentelen op de voor de overschotten verantwoordelijke producenten, zoals de Commissie bij de inleiding van de inbreukprocedure in 1997 had gevraagd, kon slechts gebaseerd zijn op de vaststelling, met terugwerkende kracht, van de referentiehoeveelheden.
- 36 De Italiaanse regering stelt dus voor, de artikelen 1 en 4 van verordening nr. 3950/92 alsook de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 536/93 aldus uit te leggen dat de termijnen voor toekenning van de quota en de termijnen voor de toepassing van de compensaties en de heffingen zonder meer gewone termijnen zijn, en dat daarvan dus kan worden afgeweken in geval van een administratief beroep of van een beroep in rechte.
- 37 Wat de vermeende schending van het beginsel van het gewettigd vertrouwen betreft, stelt de Italiaanse regering dat de verschillende marktdeelnemers op de hoogte waren of moesten zijn van de toepasselijke gemeenschapsbepalingen en van de productiemaxima die daarin op nationaal niveau en, bijgevolg, ook op individueel niveau zijn gesteld, waarbij het in ieder geval verboden is de productie van het referentiejaar te overschrijden. Bovendien is de vaststelling a posteriori van de individuele hoeveelheden, voorzover mogelijk, tijdens een contradictoir debat met de producenten en dus met hun medewerking gebeurd.
- 38 De Commissie preciseert dat bij de verordeningen nrs. 3950/92 en 536/93 geen nieuwe toekenning van individuele referentiehoeveelheden ten opzichte van de vorige regeling is verricht, noch in een termijn voor een dergelijke toekenning is voorzien. Ook de in de artikelen 3, lid 3, en 4, lid 3, van verordening nr. 536/93 bepaalde herverdeling van de ongebruikte individuele hoeveelheden is geen nieuwe toekenning van individuele referentiehoeveelheden aan de producenten.

- 39 Na deze voorafgaande opmerkingen brengt de Commissie het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten onder de aandacht. De omstandigheid dat noch in verordening nr. 3950/92, noch in verordening nr. 536/93 het geval van na controles uitgevoerde correcties uitdrukkelijk aan bod komt, wijst er volgens haar op dat het aan de lidstaat is, daartoe de nodige bepalingen vast te stellen volgens de criteria van zijn nationaal recht.
- 40 Daaruit volgt dat, voor een correcte en doeltreffende toepassing van de communautaire regeling, het resultaat van de door de lidstaten uitgevoerde controles kan, maar ook moet, worden vertaald in een correctie van de betrokken referentiehoeveelheid en dus van het bedrag van de verschuldigde heffingen, zelfs na afloop van de desbetreffende productieperiode. De omstandigheid dat de correctie van de individuele referentiehoeveelheden en de herberekening van de heffingen zijn verricht na afloop van de betrokken productieperioden, ontheft noch de lidstaat, noch de betrokken marktdeelnemers van hun verplichting om, zelfs op middellange termijn, de bepalingen van de relevante verordeningen na te leven.

*Antwoord van het Hof*

- 41 Vooraf zij opgemerkt dat geen enkele bepaling van de verordeningen nrs. 3950/92 en 536/93 voorziet in de correctie a posteriori van de aan de melkproducenten toegekende individuele referentiehoeveelheden en dus evenmin in de wijziging van de door hen verschuldigde extra heffingen.
- 42 Overeenkomstig de algemene beginselen waarop de Gemeenschap is gebaseerd en die de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de lidstaten beheersen, is het ingevolge artikel 5 EG-Verdrag (thans artikel 10 EG) echter de taak van de lidstaten, de uitvoering van de gemeenschapsregelingen op hun grondgebied te verzekeren. Voorzover het gemeenschapsrecht, daaronder begrepen de algemene

beginselen ervan, hiervoor geen gemeenschappelijke voorschriften bevat, gaan de nationale autoriteiten bij de uitvoering van die regelingen te werk volgens de formele en materiële bepalingen van hun nationaal recht (zie met name arresten van 23 november 1995, Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, C-285/93, Jurispr. blz. I-4069, punt 26, en Karlsson e.a., reeds aangehaald, punt 27).

- 43 Wanneer de nationale autoriteiten maatregelen ter uitvoering van een communautaire regeling vaststellen, dienen zij hun discretionaire bevoegdheid evenwel uit te oefenen met inachtneming van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, waaronder het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen (zie in die zin met name arrest van 20 juni 2002, Mulligan e.a., C-313/99, Jurispr. blz. I-5719, punten 35 en 36).
- 44 Om een nuttig antwoord te geven op de eerste vraag en meer bepaald om uit te maken of de relevante bepalingen van de verordeningen nrs. 3950/92 en 536/93 eraan in de weg staan dat de aan de producenten toegekende referentiehoeveelheden a posteriori worden gecorrigeerd en dat het bedrag van de door hen verschuldigde extra heffingen dienovereenkomstig wordt gewijzigd, dient bijgevolg te worden onderzocht of dergelijke maatregelen in overeenstemming zijn met de tekst en het doel van deze bepalingen, met het doel en de algemene systematiek van het stelsel van de extra heffing op melk, alsook met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht.
- 45 Wat de tekst van de relevante bepalingen betreft, staat vast dat geen enkele bepaling van de artikelen 1 en 4 van verordening nr. 3950/92 alsmede van de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 536/93 zich uitdrukkelijk ertegen verzet dat de nationale autoriteiten maatregelen zoals die in de hoofdgedingen nemen. Dit geldt voor alle bepalingen van deze verordeningen.

- 46 Wat het doel van deze bepalingen betreft, kan niet worden aangenomen dat de artikelen 1 en 4 van verordening nr. 3950/92 in een nieuwe toekenning van de individuele referentiehoeveelheden voorzien, noch — a fortiori — dat zij een specifieke termijn voor een dergelijke toekenning vaststellen.
- 47 Verordening nr. 3950/92 strekt er immers toe, het bij de vroegere regeling ingevoerde stelsel van de extra heffing op melk te verlengen, en gaat ervan uit dat voor alle lidstaten de melkquota al zijn toegewezen (zie in die zin arrest Karlsson e.a., reeds aangehaald, punt 32).
- 48 Zo wordt in de eerste overweging van de considerans van deze verordening verklaard dat de bij verordening nr. 856/84 ingevoerde regeling moet worden „verlengd” en wordt in artikel 1 ervan bepaald dat de extra heffing op melk wordt ingevoerd voor zeven „nieuwe” opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden. In dezelfde lijn bepaalt artikel 4, lid 1, van verordening nr. 3950/92 dat de voor de toekomstige productieperioden toe te kennen individuele referentiehoeveelheden worden bepaald op basis van de referentiehoeveelheden waarover de producenten beschikken op de laatste dag van de toepassing van de voorheen geldende regeling, dat is 31 maart 1993.
- 49 Aangezien de gemeenschapswetgever echter niet de bedoeling had, deze referentiehoeveelheden definitief vast te stellen voor de gehele duur van de verlenging van het stelsel van de extra heffing op melk, bepaalt artikel 4, lid 2, van verordening nr. 3950/92, zakelijk weergegeven, dat deze hoeveelheden voor elk van de betrokken melkseizoenen kunnen worden aangepast, op voorwaarde dat de som van de individuele referentiehoeveelheden voor de verkoop aan melkbedrijven en voor de rechtstreekse verkoop niet meer bedraagt dan de gewaarborgde totale hoeveelheid die aan de lidstaat is toegekend, rekening houdend met de eventuele verminderingen die deze lidstaat heeft toegepast uit hoofde van plaatsing in de nationale reserve.

- 50 In deze omstandigheden kunnen de artikelen 1 en 4 van verordening nr. 3950/92 niet aldus worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat de nationale autoriteiten na afloop van het betrokken melkseizoen onjuiste individuele referentiehoeveelheden corrigeren, wanneer dergelijke correcties met name tot doel hebben, ervoor te zorgen dat de van de extra heffing vrijgestelde productie de aan deze lidstaat toegekende gewaarborgde totale hoeveelheid niet overschrijdt.
- 51 Dat geldt ook voor de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 536/93. In dat verband zij eraan herinnerd dat uit artikel 3, lid 2, juncto artikel 4, lid 2, volgt dat de koper en de producent die zijn productie rechtstreeks verkoopt, vóór 15 mei aan de bevoegde nationale autoriteit de afrekening van de tijdens het afgelopen jaar aangevoerde respectievelijk geproduceerde hoeveelheden bezorgt. Volgens artikel 3, lid 3, juncto artikel 4, lid 3, kunnen de lidstaten ook bepalen dat de bevoegde autoriteit de koper respectievelijk de producent in kennis stelt van het bedrag van de door hen verschuldigde heffing, na al dan niet de ongebruikte hoeveelheden geheel of gedeeltelijk opnieuw te hebben toegewezen. Ten slotte blijkt uit artikel 3, lid 4, juncto artikel 4, lid 4, dat de koper respectievelijk de producent het verschuldigde bedrag vóór 1 september daaraanvolgend moet betalen.
- 52 De in deze artikelen gestelde termijnen, hoewel dwingend (zie in die zin arrest Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, reeds aangehaald, punten 38-40), staan evenwel niet eraan in de weg dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat a posteriori controles uitvoeren en correcties aanbrengen teneinde ervoor te zorgen dat de productie van deze lidstaat de hem toegekende gewaarborgde totale hoeveelheid niet overschrijdt.
- 53 Integendeel, zowel de in de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 536/93 gestelde termijnen als de controles en correcties a posteriori, zoals die welke de AIMA in de hoofdgedingen heeft uitgevoerd, hebben tot doel, te waarborgen dat het stelsel van de extra heffing op melk efficiënt werkt en dat de relevante regeling correct wordt toegepast.

- 54 In dat verband zij tevens eraan herinnerd dat in de achtste overweging van de considerans van verordening nr. 536/93 wordt verklaard dat „de lidstaten over de nodige middelen moeten kunnen beschikken om achteraf na te gaan of en in welke mate de heffing overeenkomstig de geldende voorschriften is geïnd”. Artikel 7 van deze verordening voorziet in dergelijke controles teneinde ervoor te zorgen dat de kopers en de producenten de afrekeningen van aanvoer en rechtstreekse verkoop op correcte wijze opstellen. Het ligt voor de hand, enerzijds, dat dergelijke controles pas na afloop van het betrokken melkseizoen kunnen gebeuren, en anderzijds, dat zij kunnen uitlopen op een correctie van de toegekende referentiehoeveelheden en bijgevolg op een herberekening van de verschuldigde heffingen.
- 55 Bovendien vindt deze uitlegging van de artikelen 1 en 4 van verordening nr. 3950/92 alsmede van de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 536/93 ook steun in het doel van de regeling tot instelling van de extra heffing op melk. Zoals de advocaat-generaal in punt 66 van zijn conclusie heeft benadrukt, komen de doelstellingen van deze regeling in gevaar wanneer na een onjuiste vaststelling van de individuele referentiehoeveelheden, de melkproductie in een lidstaat de aan deze lidstaat toegekende gewaarborgde totale hoeveelheid overschrijdt zonder dat deze overschrijding aanleiding geeft tot betaling van de verschuldigde extra heffing. In een dergelijk geval wordt de solidariteit, waarop het stelsel van de extra heffing op melk berust, verbroken in die zin dat producenten uit de vaststelling van een richtprijs voor melk voordeel halen zonder de lasten te dragen die het mogelijk maken een dergelijke richtprijs te handhaven. De producenten die aldus voor hun overproductie ten onrechte geen extra heffing betalen, genieten een ongerechtvaardigd concurrentievoordeel in vergelijking met de producenten van de lidstaten waar de communautaire regeling correct wordt toegepast.
- 56 Wat ten slotte de verenigbaarheid van de controles en de correcties, zoals die welke de AIMA in de hoofdgedingen heeft uitgevoerd, met het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen betreft, kan verzoekers' betoog niet worden aanvaard.



- 57 Aangaande het evenredigheidsbeginsel zij in de eerste plaats opgemerkt dat het stelsel van de extra heffing bedoeld is om het evenwicht tussen vraag en aanbod op de door structurele overschotten gekenmerkte zuivelmarkt te herstellen door een beperking van de melkproductie. Deze maatregel past dus in het kader van een rationele ontwikkeling van de melkproductie en doordat hij bijdraagt tot stabilisatie van het inkomen van de betrokken landbouwbevolking, dient hij tevens het behoud van een redelijke levensstandaard voor die bevolking (arrest van 17 mei 1988, Erpelding, 84/87, Jurispr. blz. 2647, punt 26).
- 58 Anders dan verzoekers in de hoofdgedingen stellen, kan de extra heffing bijgevolg niet worden beschouwd als een sanctie zoals die waarin de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 536/93 voorzien. De extra heffing op melk is immers een beperking die voortvloeit uit markt- of structuurpolitieke regels (zie in die zin arrest van 10 januari 1992, Kühn, C-177/90, Jurispr. blz. I-35, punt 13).
- 59 Zoals duidelijk blijkt uit artikel 10 van verordening nr. 3950/92, maakt de extra heffing bovendien deel uit van de interventies ter regulering van de landbouwmarkten en wordt zij aangewend voor de financiering van de uitgaven in de zuivelsector. Naast haar overduidelijke doelstelling, de melkproducenten te verplichten de hun toegekende referentiehoeveelheden in acht te nemen, heeft de extra heffing bijgevolg ook een economische doelstelling, namelijk de Gemeenschap de geldmiddelen te bezorgen die nodig zijn voor de afzet van de productie die de producenten boven hun quotum hebben gerealiseerd.
- 60 Dit productieoverschot blijft overigens, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, lange tijd na het einde van het betrokken melkseizoen bestaan in de vorm van voorraden van zuivelproducten.
- 61 Bijgevolg staat vast dat met betrekking tot maatregelen zoals die welke de AIMA in de hoofdgedingen heeft genomen, de vraag van de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de toepassing, met terugwerkende kracht, van de sancties irrelevant is.

- 62 Bovendien staat vast dat maatregelen zoals die in de hoofdingen geschikt zijn om het nagestreefde doel te verwezenlijken.
- 63 Aangaande de vraag of dergelijke maatregelen verder gaan dan noodzakelijk is om het daarmee nagestreefde doel te bereiken, dient rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat, zoals uit de verwijzingsarresten blijkt, de door de Italiaanse autoriteiten aanvankelijk toegekende individuele referentiehoeveelheden tal van fouten bevatten, die onder meer te wijten waren aan het feit dat de werkelijke productie op basis waarvan deze hoeveelheden waren toegekend, door de producenten zelf was gecertificeerd. Zo heeft de onderzoekscommissie van de regering vastgesteld dat meer dan 2 000 landbouwbedrijven die hadden verklaard melkproducent te zijn, geen koeien bezaten.
- 64 In deze omstandigheden kunnen maatregelen zoals die welke de AIMA in de hoofdingen heeft genomen, niet als onevenredig met het nagestreefde doel worden aangemerkt.
- 65 Wat ten slotte het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen betreft, menen verzoekers in de hoofdingen dat zij door de omstreden maatregelen van de Italiaanse autoriteiten in hun gewettigd vertrouwen werden beschaamd doordat de individuele referentiehoeveelheden en de verschuldigde extra heffingen pas twee respectievelijk drie jaar na de betrokken melkseizoenen werden gecorrigeerd respectievelijk herberekend en zij pas in 1999 van de toegekende referentiehoeveelheden kennis hebben kunnen nemen.
- 66 Wat het eerste argument betreft, staat vast dat, voorzover de individuele referentiehoeveelheid van een producent werkelijk overeenstemt met de door hem gedurende het referentiejaar verkochte hoeveelheid melk, deze producent, die in beginsel de door hem geproduceerde hoeveelheid kent, er niet op mag vertrouwen dat een onjuiste referentiehoeveelheid wordt behouden.

- 67 Wat het tweede argument betreft, zij opgemerkt dat, zoals uit de stukken blijkt, de eerste wetsbepalingen ter uitvoering van het stelsel van de extra heffing op melk in Italië pas in 1992 zijn vastgesteld. Bovendien werd pas vanaf het melkseizoen 1995/1996 van de Italiaanse melkproducenten betaling van die heffing geëist. Een naar gemeenschapsrecht overduidelijk onwettige situatie, te weten de niet-toepassing van het stelsel van de extra heffing op melk, kan evenwel geen gewettigd vertrouwen in het behoud ervan doen ontstaan. Los van de specifieke omstandigheden van de zaak, mochten de melkproducenten van de lidstaten er elf jaar na de invoering van dat stelsel immers niet op vertrouwen dat zij onbeperkt melk mochten blijven produceren.

- 68 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat de artikelen 1 en 4 van verordening nr. 3950/92 en de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 536/93 aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet eraan in de weg staan dat een lidstaat, na controles, de aan elke producent toegekende individuele referentiehoeveelheid corrigeert en bijgevolg, na herverdeling van de ongebruikte referentiehoeveelheden, de verschuldigde extra heffing herberekent na de uiterste datum voor betaling van deze heffing voor het betrokken melkseizoen.

### De tweede vraag

- 69 Gelet op het antwoord op de eerste vraag behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

## De derde, de vierde en de vijfde vraag

- 70 Met zijn derde, zijn vierde en zijn vijfde vraag, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de verordeningen nrs. 3950/92 en 536/93 aldus moeten worden uitgelegd dat de individuele referentiehoeveelheden aan de producenten moeten worden meegegeeld en, zo ja, of deze mededeling aan elke producent individueel moet gebeuren dan wel in andere vormen, zoals door de publicatie van berichten, kan worden verricht.

## *De ontvankelijkheid*

- 71 Volgens de Commissie zijn deze vragen niet-ontvankelijk omdat de verwijzende rechter niet aangeeft hoe de gestelde vragen passen in het feitelijke en het juridische kader van de hoofdgedingen en evenmin in welk opzicht het antwoord op deze vragen relevant is voor de beslechting van de bij hem aanhangige gedingen.
- 72 In dat verband zij eraan herinnerd dat het uitsluitend aan de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, staat om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de vragen dus betrekking hebben op de uitlegging van het gemeenschapsrecht, is het Hof in beginsel verplicht daarop te antwoorden. Het Hof kan slechts weigeren een uitspraak te doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter, wanneer duidelijk blijkt dat de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging of beslissing over de geldigheid van een bepaling van gemeenschapsrecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor

hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (zie met name arresten van 15 december 1995, *Bosman*, C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punten 59-61; 13 juli 2000, *Idéal tourisme*, C-36/99, Jurispr. blz. I-6049, punt 20, en 9 september 2003, *Milk Marque en National Farmers' Union*, C-137/00, Jurispr. blz. I-7975, punt 37).

- 73 Wat inzonderheid het vereiste van een voldoende beschrijving van het feitelijke en het juridische kader van het hoofdgeding in de verwijzingsbeslissing betreft, zij eraan herinnerd dat dit vereiste ertoe strekt, enerzijds, het Hof in staat te stellen, tot een voor de nationale rechter nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht te komen (zie met name arrest van 26 januari 1993, *Telemarsicabruzzo e.a.*, C-320/90–C-322/90, Jurispr. blz. I-393, punt 6), en anderzijds, de regeringen der lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden, overeenkomstig artikel 20 van het Statuut-EG van het Hof van Justitie opmerkingen te maken (zie met name arrest van 21 september 1999, *Albany*, C-67/96, Jurispr. blz. I-5751, punt 40).
- 74 Hoewel de uiteenzetting van de feiten door de verwijzende rechter zeer summier is, blijkt in casu uit de verwijzingsarresten dat volgens de in 1992 aangenomen Italiaanse wetgeving per provincie een bericht met de lijst van producenten en melkquota wordt opgesteld. Daarin wordt tevens aangegeven dat deze quota bestaan uit twee delen en worden toegekend op basis van de tijdens de melkseizoenen 1988/1989 of 1991/1992 gerealiseerde productie. Hieruit blijkt dat de individuele referentiehoeveelheden, die in Italië voor de eerste maal na 1992 aan de producenten zijn toegekend, werden bekendgemaakt in berichten. Bovendien is ter terechtzitting bevestigd dat het in de hoofdgedingen ook gaat om de vraag of een dergelijke mededeling in overeenstemming is met de vereisten van het toepasselijke gemeenschapsrecht, waarbij verzoekers enerzijds stellen dat deze berichten niet toegankelijk waren en anderzijds dat zij onmogelijk van de hun toegekende melkquota kennis konden nemen. Bovendien heeft zowel de Italiaanse regering als de Commissie de gelegenheid gekregen, hierover mondelinge en schriftelijke opmerkingen te maken.

- 75 In deze omstandigheden moeten de derde, de vierde en de vijfde vraag ontvankelijk worden verklaard.

*Ten gronde*

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 76 Verzoekers in de hoofdgedingen alsook de Italiaanse regering en de Commissie zijn het erover eens dat de individuele referentiehoeveelheden aan de producenten moeten worden meegedeeld.
- 77 Wat de vorm van deze mededeling betreft, stellen verzoekers in de hoofdgedingen dat de melkquota aan de betrokken producenten individueel moeten worden meegedeeld. Het ontbreken van een individuele mededeling van de melkquota levert volgens hen een schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het fundamentele eigendomsrecht op.
- 78 De Italiaanse regering stelt dat de verordeningen nrs. 3950/92 en 536/93 geen enkele specifieke voorwaarde daaromtrent bevatten en dat de in casu verrichte mededeling door middel van berichten verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Ter terechtzitting heeft zij gepreciseerd dat de berichten zijn toegestuurd aan de bevoegde diensten van de provincies, waar elke producent ze kon inkijken, en dat zij tevens zijn bekendgemaakt in de *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*.
- 79 De Commissie stelt dat bij gebreke van specifieke gemeenschapsregels de individuele referentiehoeveelheden moeten worden meegedeeld overeenkomstig de regels van het nationale recht, met dien verstande dat deze aldus moeten

worden toegepast dat de doelstellingen van het stelsel van de extra heffing op melk worden bereikt. Dit impliceert dat de vorm van de mededeling moet kunnen garanderen dat de producent daadwerkelijk in kennis wordt gesteld van het hem toegekende melkquotum. Zij herinnert eraan dat de vorm die de Italiaanse autoriteiten hadden gekozen om de aanvankelijk krachtens de wet van 1992 toegekende individuele referentiehoeveelheden mee te delen, te weten een kennisgeving bij aangetekende brief met ontvangstbewijs, naar haar oordeel voldoende was.

## Antwoord van het Hof

- 80 Allereerst zij vastgesteld dat, hoewel de verordeningen nrs. 3950/92 en 536/93 niet uitdrukkelijk voorzien in de verplichting tot mededeling van de individuele referentiehoeveelheden aan de producenten, een dergelijke mededeling zowel bij de aanvankelijke toekenning van een referentiehoeveelheid als bij elke latere wijziging daarvan als een verplichting moet worden beschouwd, gelet op enerzijds het hoofddoel en de algemene systematiek van het stelsel van de extra heffing op melk en anderzijds het rechtszekerheidsbeginsel.
- 81 Het doel van dat stelsel bestaat er immers in, te voorkomen dat de melkproductie binnen de Gemeenschap een gewaarborgde totale hoeveelheid, die op communautair niveau wordt vastgesteld en door de lidstaten over de producenten wordt verdeeld, overschrijdt. De verwezenlijking van dat doel impliceert noodzakelijkerwijs dat de producenten op de hoogte zijn van het hun toegekende deel van de gewaarborgde totale hoeveelheid dat zij niet mogen overschrijden.
- 82 Aangezien de producent wiens productie zijn individuele referentiehoeveelheid overschrijdt, volgens dat stelsel een extra heffing van 115 % van de richtprijs voor melk moet betalen, is de niet-mededeling van deze referentiehoeveelheid aan de betrokken producent bovendien overduidelijk in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

- 83 Wat de modaliteiten van deze mededeling betreft, staat vast dat ditzelfde beginsel een adequate bekendmaking van de krachtens een communautaire regeling vastgestelde nationale maatregelen vereist (arrest Mulligan e.a., reeds aangehaald, punt 51). Aangezien de mededeling van de individuele referentiehoeveelheden aan de betrokken producenten een maatregel is die de bevoegde nationale autoriteiten treffen ter uitvoering van de communautaire regeling inzake de extra heffing op melk, moet deze mededeling gebeuren met inachtneming van het vereiste van een adequate bekendmaking.
- 84 Volgens de rechtspraak van het Hof schrijft het rechtszekerheidsbeginsel echter geen bijzondere vorm van bekendmaking voor, zoals de publicatie van de maatregelen in het staatsblad van de betrokken lidstaat, de mededeling door middel van een publicatie in berichten of de kennisgeving aan elke producent afzonderlijk (zie in die zin arrest Mulligan e.a., reeds aangehaald, punt 51).
- 85 De reden waarom het rechtszekerheidsbeginsel, als algemeen beginsel van het gemeenschapsrecht, een adequate bekendmaking vereist van de maatregelen die de lidstaten hebben vastgesteld ter uitvoering van een krachtens het gemeenschapsrecht op hen rustende verplichting, is immers de voor de hand liggende noodzaak, te verzekeren dat de door dergelijke maatregelen geraakte rechtssubjecten in staat zijn de omvang van hun rechten en verplichtingen op het door het gemeenschapsrecht beheerste gebied te kennen (arrest Mulligan e.a., reeds aangehaald, punt 52).
- 86 Hieruit volgt dat een adequate bekendmaking van dien aard moet zijn dat de betrokken natuurlijke en rechtspersonen worden geïnformeerd over hun individuele referentiehoeveelheid. Het is dan ook niet uitgesloten dat een bekendmaking van de individuele referentiehoeveelheden door middel van een publicatie in berichten, zoals in de hoofdgedingen het geval is geweest, aan deze voorwaarde kan voldoen, mede gelet op het feit dat, zoals de Italiaanse regering heeft verklaard, deze berichten zijn gepubliceerd in de *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*. Het staat echter aan de nationale rechter om op basis van voorgaande overwegingen en de feitelijke gegevens waarover hij beschikt, te bepalen of dit in de hoofdgedingen het geval is.



- 87 Gelet op het voorgaande dient derhalve op de derde, de vierde en de vijfde vraag te worden geantwoord dat de verordeningen nrs. 3950/92 en 536/93 aldus moeten worden uitgelegd dat de aanvankelijke toekenning van individuele referentiehoeveelheden en elke latere wijziging van deze hoeveelheden door de bevoegde nationale autoriteiten aan de betrokken producenten moeten worden meegedeeld.

Het rechtszekerheidsbeginsel eist dat deze mededeling van dien aard is dat de betrokken natuurlijke en rechtspersonen volledig worden geïnformeerd over de aanvankelijke toekenning van hun individuele referentiehoeveelheid en over elke latere wijziging daarvan. Het staat aan de nationale rechter om op basis van de feitelijke gegevens waarover hij beschikt, te bepalen of dit in de hoofdgedingen het geval is.

#### De zesde en de zevende vraag

- 88 Met zijn zesde en zijn zevende vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de verordeningen nrs. 3950/92 en 536/93 of sommige bepalingen ervan aldus moeten worden uitgelegd dat zij de lidstaten de mogelijkheid laten te bepalen aan welke categorieën van producenten de ongebruikte individuele referentiehoeveelheden bij voorrang opnieuw moeten worden toegekend, en of inzonderheid de berggebieden voorrang hebben boven de zogenoemde „probleemgebieden”.
- 89 Volgens de Commissie zijn ook deze vragen niet-ontvankelijk omdat de verwijzende rechter niet aangeeft hoe de gestelde vragen passen in het feitelijke en het juridische kader van de hoofdgedingen en evenmin in welk opzicht het antwoord op deze vragen relevant is voor de beslechting van de bij hem aanhangige gedingen.

- 90 In dat verband zij eraan herinnerd dat volgens de in de punten 72 en 73 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak het Hof onder meer dan kan weigeren een uitspraak te doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter wanneer het niet beschikt over de gegevens, feitelijk of rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen. Het vereiste van een voldoende beschrijving van het feitelijke en het juridische kader van het hoofdgeding in de verwijzingsbeslissing strekt immers ertoe, enerzijds, het Hof in staat te stellen, tot een voor de nationale rechter nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht te komen, en anderzijds, de regeringen der lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden, overeenkomstig artikel 20 van het Statuut-EG van het Hof van Justitie opmerkingen te maken.
- 91 In casu heeft de verwijzende rechter echter geen enkele aanduiding gegeven omtrent het feitelijke en het juridische kader waarin de zesde en de zevende vraag moeten worden geplaatst. Na een letterlijke overname van de rechtsoverwegingen van de verwijzingsarresten in elke zaak heeft deze rechter in de vier arresten waarin deze vragen worden gesteld, daar alleen aan toegevoegd dat hij het nuttig vond deze twee vragen aan het Hof te stellen naast al de andere vragen die verzoekers in de hoofdgedingen hadden voorgesteld.
- 92 Bijgevolg staat vast dat de verwijzende rechter niet de gegevens, feitelijk of rechtens, heeft verschaft die nodig zijn om een nuttig antwoord te geven op deze vragen.
- 93 Derhalve moeten de zesde en de zevende vraag als niet-ontvankelijk worden beschouwd.

## Kosten

- <sup>94</sup> De kosten door de Italiaanse en de Griekse regering, alsmede door de Raad en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door het Tribunale amministrativo regionale del Lazio bij arresten van 6 juli 2000 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) De artikelen 1 en 4 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, alsook de artikelen 3 en 4 van verordening (EEG) nr. 536/93 van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten, moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet eraan in de weg staan dat een lidstaat, na controles, de aan elke producent toegekende individuele referentiehoeveelheid

corrigeert en bijgevolg, na herverdeling van de ongebruikte referentiehoeveelheden, de verschuldigde extra heffing herberekent na de uiterste datum voor betaling van deze heffing voor het betrokken melkseizoen.

- 2) De verordeningen nrs. 3950/92 en 536/93 moeten aldus worden uitgelegd dat de aanvankelijke toekenning van individuele referentiehoeveelheden en elke latere wijziging van deze hoeveelheden door de bevoegde nationale autoriteiten aan de betrokken producenten moeten worden meegeedeeld.

Het rechtszekerheidsbeginsel eist dat deze mededeling van dien aard is dat de betrokken natuurlijke en rechtspersonen volledig worden geïnformeerd over de aanvankelijke toekenning van hun individuele referentiehoeveelheid en over elke latere wijziging daarvan. Het staat aan de nationale rechter om op basis van de feitelijke gegevens waarover hij beschikt, te bepalen of dit in de hoofdgedingen het geval is.

Skouris

Gulmann

Puissochet

Macken

Colneric

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 maart 2004.

De griffier

De president

R. Grass

V. Skouris