



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Zevende kamer)

27 juni 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Extra heffing in de sector melk en zuivelproducten – Verordening (EEG) nr. 3950/92 – Artikel 2, lid 1, tweede alinea – Vaststelling van de bijdrage van de producenten aan de betaling van de verschuldigde heffing – Herverdeling van de ongebruikte referentiehoeveelheden – Nationale maatregel waardoor de ongebruikte hoeveelheden worden herverdeeld op basis van objectieve prioriteitscriteria”

In zaak C-348/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissing van 22 februari 2018, ingekomen bij het Hof op 29 mei 2018, in de procedure

Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele – Società semplice

tegen

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA),

in tegenwoordigheid van:

Comitato Spontaneo Produttori Latte (COSPLAT),

Società Agricola Galleana – Società semplice,

VS e.a.,

wijst

HET HOF (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, A. Vajda en A. Kumin (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Italiaans.

gelet op de opmerkingen van:

- Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele – Società semplice, vertegenwoordigd door M. Aldegheri en E. Ermondi, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door X.A. Lewis, D. Bianchi en F. Moro als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB 1992, L 405, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1256/1999 van de Raad van 17 mei 1999 (PB 1999, L 160, blz. 73) (hierna: „verordening nr. 3950/92”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele – Società semplice en Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) (agentschap voor landbouwbetalingen, Italië) over de nationale compensatieregeling voor de melkquota voor melk en zuivelproducten die in het verkoopseizoen dat liep van 1 april 2000 tot en met 31 maart 2001 op de markt waren gebracht.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 3950/92

- 3 De eerste, de derde, de zesde en de zevende overweging van verordening nr. 3950/92 luiden:

„Overwegende dat bij verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten [(PB 1984, L 90, blz. 10)] met ingang van 2 april 1984 een extra heffing in deze sector is ingevoerd; dat de betrokken regeling, die is ingesteld voor een periode van negen jaar welke op 31 maart 1993 verstrijkt, ten doel heeft het gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod voor melk en zuivelproducten en de daaruit voortvloeiende structurele overschotten te verkleinen; dat deze regeling in de toekomst nodig blijft om een beter marktevenwicht tot stand te brengen; dat de regeling derhalve per 1 april 1993 met zeven nieuwe opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden moet worden verlengd;

[...]

Overwegende dat de in 1984 vastgestelde methode, waarbij een heffing wordt toegepast op de boven een garantiedrempel geleverde of rechtstreeks verkochte hoeveelheden melk, moet worden gehandhaafd; dat die drempel voor elke lidstaat wordt vastgesteld als een gegarandeerde totale hoeveelheid die, zowel voor de leveringen als voor de rechtstreekse verkoop, niet door het totaal van de toegewezen individuele hoeveelheden mag worden overschreden; [...]

[...]

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

Overwegende dat, met het oog op het behoud van de nodige soepelheid in het beheer van de regeling, moet worden voorzien in een verevening van de overschrijdingen over alle individuele referentiehoeveelheden van dezelfde categorie binnen het grondgebied van de lidstaat; dat met betrekking tot de leveringen, die nagenoeg alle in de handel gebrachte hoeveelheden omvatten, moet worden gegarandeerd dat de heffing in de hele Gemeenschap haar volledige uitwerking krijgt, hetgeen in beginsel rechtvaardigt dat de lidstaten moeten kunnen blijven kiezen tussen twee methoden om de overschrijding van de individuele referentiehoeveelheden naargelang van de productie- en aanvoerstructuren in de zuivelsector te verevenen; dat de lidstaten daarom het recht moeten krijgen om aan het eind van het tijdvak ongebruikte referentiehoeveelheden niet opnieuw nationaal dan wel over de kopers te verdelen, en om de ontvangsten die de verschuldigde heffing overschrijden te besteden aan de financiering van nationale herstructureringsprogramma's en/of deze terug te betalen aan bepaalde categorieën producenten of producenten die zich in een uitzonderlijke situatie bevinden”.

4 Artikel 1 van verordening nr. 3950/92 bepaalt:

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

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

5 Artikel 2 van deze verordening luidt als volgt:

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

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

[...]

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.”

- 6 Artikel 10 van deze verordening bepaalt dat 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.

Verordening nr. 536/93

- 7 De zesde overweging 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 1993, L 57, blz. 12), luidt:

„Overwegende dat de Commissie krachtens artikel 2, lid 4, van verordening [nr. 3950/92] de criteria moet vaststellen op grond waarvan prioritaire categorieën producenten voor terugbetaling van heffingbedragen in aanmerking komen als de lidstaat het wenselijk heeft geacht op zijn grondgebied niet de ongebruikte hoeveelheden volledig opnieuw toe te wijzen; dat alleen wanneer deze criteria in een lidstaat niet volledig mochten kunnen worden toegepast, deze lidstaat kan worden gemachtigd om, in overleg met de Commissie, andere criteria aan te houden”.

- 8 Artikel 3 van verordening nr. 536/93 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.

[...]

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.

[...]”

- 9 Artikel 5, lid 1, van verordening nr. 536/93 luidt:

„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:

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

- b) de geografische ligging van het bedrijf, in de eerste plaats in berggebieden als bedoeld in artikel 3, lid 3, van richtlijn 75/268/EEG van de Raad [van 28 april 1975 betreffende de landbouw in bergstreken en in sommige probleemgebieden (PB 1975, L 128, blz. 1)];
- c) de maximale veedichtheid van het bedrijf, waaruit de extensivering van de dierlijke productie blijkt;
- d) de omvang van de overschrijding van de individuele referentiehoeveelheid;
- e) het volume van de referentiehoeveelheid waarover de producent beschikt.

Indien bij toepassing van de voornoemde criteria de financiële middelen voor een gegeven periode niet volledig worden besteed, worden in overleg met de Commissie andere door de lidstaten bepaalde objectieve criteria vastgesteld.”

Verordening nr. 1788/2003

- 10 Verordening nr. 3950/92 is met ingang van 1 april 2004 ingetrokken en vervangen door verordening (EG) nr. 1788/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van een heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB 2003, L 270, blz. 123), die zelf met ingang van 1 april 2008 is ingetrokken en vervangen door verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmakten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten (integrale-GMO-verordening) (PB 2007, L 299, blz. 1).
- 11 De overwegingen 2 en 14 van verordening nr. 1788/2003 luiden:
 - „(2) Om lering te trekken uit de opgedane ervaring en om de regeling te vereenvoudigen en te verduidelijken, moet verordening [nr. 3950/92] worden ingetrokken en moeten de voorschriften van de verlengde regeling herwerkt en verduidelijkt worden.
 - [...]
 - (14) Om de nodige soepelheid bij het beheer van de regeling te handhaven, moet de lidstaten worden toegestaan de na afloop van een tijdvak ongebruikte referentiehoeveelheden opnieuw nationaal dan wel over de kopers te verdelen.”
- 12 Artikel 10 van deze verordening bepaalt in lid 3:
 - „De bijdrage van de producenten in de betaling van de verschuldigde heffing wordt, naar keuze van de lidstaat, al dan niet na hertoewijzing van het ongebruikte deel van de nationale referentiehoeveelheid voor leveringen, door de lidstaten vastgesteld naar evenredigheid van de individuele referentiehoeveelheden van elke producent of overeenkomstig door de lidstaten vast te stellen objectieve criteria:
 - a) hetzij op nationaal niveau op basis van de hoeveelheid waarmee de beschikbare referentiehoeveelheid van elke producent overschreden is,
 - b) hetzij eerst voor iedere koper en vervolgens, in voorkomend geval, op nationaal niveau.”

Italiaans recht

- 13 Artikel 1 van decreto-legge n. 43, recante disposizioni urgenti per il settore lattierocaseario (voorlopig wetsbesluit nr. 43 houdende spoedmaatregelen voor de zuivelsector) van 1 maart 1999 (GURI nr. 50 van 2 maart 1999), dat met wijzigingen in wet is omgezet bij legge ordinaria n. 118 (wet nr. 118) van 27 april 1999 (GURI nr. 100 van 30 april 1999) (hierna: „voorlopig wetsbesluit nr. 43/1999”), bepaalt in lid 8:

„De nationale compensatie wordt voor de tijdvakken 1995-1996, 1996-1997, 1997-1998 en 1998-1999 verricht op grond van de volgende criteria en in deze volgorde:

- a) ten gunste van producenten die beschikken over quota in de berggebieden, zoals bepaald in richtlijn [75/268];
- b) ten gunste van de producenten die beschikken over quota A en quota B en wier quotum B is verlaagd, binnen de grenzen van de verlaagde hoeveelheid;
- c) ten gunste van producenten met quota die zijn gevestigd in probleemgebieden in de zin van richtlijn [75/268], en in de gebieden als bedoeld in doelstelling 1 in de zin van verordening (EEG) nr. 2081/93 van de Raad van 20 juli 1993 [tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2052/88 betreffende de taken van de Fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten (PB 1993, L 193, blz. 5)];
- d) ten gunste van producenten die uitsluitend beschikken over quotum A en hun quotum met ten hoogste 5 % overschreden hebben;
- e) ten gunste van alle andere producenten met quota;
- ten gunste van alle andere producenten”.

- 14 Artikel 1, lid 5, van decreto-legge n. 8, recante disposizioni urgenti per la ripartizione dell’aumento comunitario del quantitativo globale di latte e regolazione provvisoria del settore lattiero-caseario (voorlopig wetsbesluit nr. 8 tot vaststelling van dringende bepalingen voor de herverdeling van de communautaire verhoging van de totale hoeveelheid melk en voor de voorlopige regulering van de zuivelsector) van 4 februari 2000 (GURI nr. 30 van 7 februari 2000), dat met wijzigingen in wet is omgezet bij legge n. 79 (wet nr. 79) van 7 april 2000 (GURI nr. 82 van 7 april 2000) (hierna: „voorlopig wetsbesluit nr. 8/2000”), heeft de toepassing van de in artikel 1, lid 8, van voorlopig wetsbesluit nr. 43/1999 genoemde criteria verlengd tot de daaropvolgende verkoopseizoenen voor melk en zuivelproducten, waaronder het seizoen van 1 april 2000 tot en met 31 maart 2001.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 15 Verzoekster in het hoofdgeding is een agrarisch bedrijf dat melk produceert. In de periode van 1 april 2000 tot en met 31 maart 2001 heeft zij de individuele referentiehoeveelheid waarover zij beschikte, overschreden.
- 16 Bij een besluit van 26 juli 2001 genaamd „Regeling inzake de melkquota – Nationale compensatie, periode 2000/2001” heeft AGEA de producenten in kennis gesteld van hun overproductie en van de uitkomst van de compenserende maatregelen. Krachtens dit besluit zijn de ongebruikte individuele referentiehoeveelheden herverdeeld volgens een wettelijk bepaald criterium van prioriteitscategorieën. Verzoekster in het hoofdgeding behoorde niet tot de begunstigden van deze herverdeling.

- 17 Verzoekster in het hoofdgeding heeft bij de Tribunale amministrativo regionale del Lazio – sede di Roma (bestuursrechter in eerste aanleg voor de regio Latium – locatie Rome, Italië) de wettigheid betwist van dit besluit en van het door AGEA krachtens artikel 1, lid 5, van voorlopig wetsbesluit nr. 8/2000 vastgesteld besluit betreffende de nationale compensatie voor melk en zuivelproducten die in het verkoopseizoen van 1 april 2000 tot en met 31 maart 2001 op de markt zijn gebracht.
- 18 Nadat haar beroep is verworpen, heeft verzoekster in het hoofdgeding hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië).
- 19 Volgens verzoekster in het hoofdgeding zijn de op haar toegepaste wettelijke bepalingen betreffende de herverdeling – met name artikel 1, lid 8, van voorlopig wetsbesluit nr. 43/1999 en artikel 1, lid 5, van voorlopig wetsbesluit nr. 8/2000 – in strijd met de verordeningen nr. 3950/92 en nr. 536/93. Door te bepalen dat de hoogte van de extra heffing wordt vastgesteld nadat de ongebruikte referentiehoeveelheden worden herverdeeld volgens prioritaire categorieën, heeft de Italiaanse wetgever immers artikel 2, lid 1, van verordening nr. 3950/92 geschonden. Volgens laatstgenoemde bepaling moeten lidstaten die ervoor kiezen om ongebruikte referentiehoeveelheden te herverdelen, een criterium van gelijkheid en evenredigheid hanteren waarvan niet kan worden afgeweken.
- 20 De Consiglio di Stato merkt allereerst op dat uit artikel 1, lid 8, van voorlopig wetsbesluit nr. 43/1999 en uit de door de Italiaanse Staat gevolgde praktijk naar voren komt dat de Italiaanse Staat, tussen de twee door artikel 2 van verordening nr. 3950/92 in abstracto toegestane compensatiemethoden heeft gekozen voor de methode van herverdeling van de ongebruikte referentiehoeveelheden waarin artikel 2, lid 1, tweede alinea, van deze verordening voorziet. Van de in deze bepaling geboden mogelijkheid is aldus gebruikgemaakt dat de compensatie van quota-overschrijdingen met niet volledig gebruikte quota en de herverdeling van individuele ongebruikte referentiehoeveelheden onder producenten die hun quotum hadden overschreden, per categorie en in de genoemde volgorde en niet naar evenredigheid van de referentiehoeveelheden van elke producent zijn verricht.
- 21 Vervolgens geeft die rechterlijke instantie aan dat indien de stelling van verzoekster in het hoofdgeding gegrond zou zijn, dit – onverminderd de vaststelling van de oorspronkelijke overproductie – zou leiden tot de onrechtmatigheid van de voorwaarden volgens welke de bedrijven in het kader van de herverdeling van de ongebruikte individuele referentiehoeveelheden als begunstigden zijn aangewezen en die de uitsluiting van verzoekster in het hoofdgeding hebben meegebracht.
- 22 Tot slot geeft de verwijzende rechter aan dat volgens de heersende nationale rechtspraak verordening nr. 3950/92 niet vereist dat de herverdeling van de ongebruikte quota evenredig gebeurt, en de prioriteitscriteria in lijn zijn met verordening nr. 1788/2003. Hij betwijfelt echter of die benadering verenigbaar is met hetgeen *ratione temporis* werd voorgeschreven door verordening nr. 3950/92 en verordening nr. 536/93. Hij vraagt zich met name af of deze verordeningen aldus moeten worden uitgelegd dat de herverdeling van de ongebruikte individuele quota noodzakelijkerwijs moet plaatsvinden op basis van gelijkheid en evenredigheid, dan wel of het de lidstaten is toegestaan om categorieën van producenten vast te stellen die met voorrang worden begunstigd.
- 23 In die omstandigheden heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Dient artikel 2, lid 1, van verordening [nr. 3950/92] – ook in het licht van hetgeen het [Hof] in zijn arrest van 5 mei 2011, Kurt und Thomas Etling e.a. [(C-230/09 en C-231/09, EU:C:2011:271)], reeds heeft vastgesteld in verband met artikel 10, lid 3, van verordening [nr. 1788/2003] – aldus te worden uitgelegd dat de hertoewijzing van het ongebruikte deel van de nationale referentiehoeveelheid bestemd voor leveringen kan plaatsvinden volgens door de lidstaten vastgestelde objectieve prioriteitscriteria, of dient het aldus te worden uitgelegd dat die fase van de verevening uitsluitend door een evenredigheidscriterium moet worden beheerst?”

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 24 De Italiaanse regering betwist de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing omdat de vraag van de verwijzende rechter volgens haar hypothetisch is. Zij benadrukt in dit verband dat de rechter in eerste aanleg het beroep van verzoekster in het hoofdgeding heeft verworpen omdat haar grieven algemeen waren en zij dus louter opkwam tegen het systeem in zijn geheel, zonder aan te tonen dat de melkproductie in het verkoopseizoen van 1 april 2000 tot en met 31 maart 2001 verschilde van andere tijdvakken of dat zij recht had op een andere quotatoewijzing. Indien dit in beroep zou worden bevestigd, zou verordening nr. 3950/92 niet hoeven te worden toegepast en zou het Hof hierover dus ook niet om uitlegging hoeven te worden verzocht.
- 25 De Italiaanse regering voegt daaraan toe dat de verwijzende rechter geen enkel feitelijk gegeven verstrekt waaruit blijkt dat waar verzoekster in het hoofdgeding een andere individuele referentiehoeveelheid vordert, haar verzoek kans op slagen heeft of op zijn minst niet kennelijk onwaarschijnlijk is. Volgens de Italiaanse regering heeft de verwijzende rechter deze zaak in wezen behandeld alsof het alleen om een rechtsvraag gaat, terwijl het, zoals uit de beslissing in eerste aanleg blijkt, vooral om een feitelijke vraag gaat. Die rechter had het Hof een minimum aan feitelijke gegevens moeten verschaffen om het – minstens potentiële – nut van de gevraagde uitlegging aan te tonen.
- 26 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat het uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid voor de te geven rechterlijke beslissing draagt, om, rekening houdend met de bijzonderheden van de zaak, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechterlijke instantie wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, het vraagstuk van hypothetische aard is, of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (zie arrest van 4 december 2018, Minister for Justice and Equality en Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, punten 26 en 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 27 In casu bevat de verwijzingsbeslissing de noodzakelijke gegevens, feitelijk en rechtens, om het Hof in staat te stellen de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven.
- 28 Voorts wijst geen enkel element van het dossier erop dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of dat zij van hypothetische aard is.
- 29 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt immers dat bij de verwijzende rechter een geschil aanhangig is waarbij verzoekster in het hoofdgeding aanvoert dat de nationale wettelijke regels voor de herverdeling van ongebruikte individuele hoeveelheden onverenigbaar zijn met het Unierecht en de wettigheid betwist van de extra heffing die haar is opgelegd. Overigens geeft de verwijzende rechter in punt 9 van de verwijzingsbeslissing uitdrukkelijk aan dat zijn prejudiciële vraag relevant is voor de beslechting van het hoofdgeding voor zover de eventuele gegrondheid van de stelling van verzoekster in het hoofdgeding zou leiden – onverminderd de vaststelling van de oorspronkelijke overproductie – tot de onrechtmatigheid van de voorwaarden volgens welke de bedrijven in het kader van de herverdeling van de ongebruikte individuele referentiehoeveelheden als begunstigden zijn aangewezen en die haar uitsluiting hebben meegebracht.
- 30 Bijgevolg is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 31 Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92 aldus moet worden uitgelegd dat wanneer een lidstaat besluit om over te gaan tot de herverdeling van ongebruikte referentiehoeveelheden, deze herverdeling moet worden verricht onder de producenten die hun referentiehoeveelheden hebben overschreden, in verhouding tot de referentiehoeveelheden die elk van hen ter beschikking staan, dan wel volgens door die lidstaat vastgestelde objectieve prioriteitscriteria.
- 32 Volgens vaste rechtspraak van het Hof dient bij de uitlegging van een bepaling van het Unierecht niet alleen rekening te worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 26 september 2018, Baumgartner, C-513/17, EU:C:2018:772, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 Volgens artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92 wordt de bijdrage van de producenten aan de betaling van de verschuldigde heffing naar keuze van de lidstaat vastgesteld al dan niet na herverdeling van de ongebruikte referentiehoeveelheden, hetzij op het niveau van de koper naargelang van de resterende overschrijding nadat alle ongebruikte referentiehoeveelheden zijn verdeeld in verhouding tot de referentiehoeveelheden die ter beschikking staan van elk van deze producenten, hetzij op nationaal niveau naargelang van de mate waarin de voor elk van deze producenten beschikbare referentiehoeveelheden zijn overschreden.
- 34 Die bepaling liet de lidstaten dus, zoals de zevende overweging van die verordening bevestigt, de keuze om het ongebruikte deel van de totale referentiehoeveelheid al dan niet te herverdelen over de producenten die boven hun quotum hebben geleverd, alvorens de bijdrage vast te stellen van elk van de producenten in de betaling van de verschuldigde heffing. De beslissing tot herverdeling gaat immers facultatief vooraf aan de vaststelling van de bijdrage van de producenten en beïnvloedt het resultaat van deze laatste verrichting (zie naar analogie arrest van 5 mei 2011, Kurt und Thomas Etling e.a., C-230/09 en C-231/09, EU:C:2011:271, punt 53).
- 35 Bovendien volgt uit artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92 en artikel 3, lid 3, van verordening nr. 536/93 dat de lidstaat de na afloop van het tijdvak ongebruikte referentiehoeveelheden kan herverdelen ofwel op nationaal niveau, rechtstreeks onder de betrokken producenten, ofwel op het niveau van de koper, met het oog op omslag over de betrokken producenten.
- 36 Artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92 biedt de lidstaten weliswaar de mogelijkheid om de na afloop van het tijdvak ongebruikte referentiehoeveelheden al dan niet te herverdelen maar, anders dan de Italiaanse regering betoogt, staat deze bepaling hun niet toe om te kiezen volgens welke criteria die herverdeling dient te gebeuren.
- 37 Uit de bewoordingen van deze bepaling alleen al blijkt immers dat wanneer een lidstaat besluit over te gaan tot de herverdeling van de ongebruikte referentiehoeveelheden, deze hoeveelheden moeten worden verdeeld „in verhouding tot de referentiehoeveelheden die ter beschikking staan van elk van deze producenten”.
- 38 Het argument van de Italiaanse regering dat die bepaling niet ziet op de herverdelingscriteria als zodanig en het evenredigheids criterium daarin louter wordt vermeld met betrekking tot de berekeningen die de koper dient te maken indien hij de jegens de producenten toe te passen heffing moet inhouden, wordt uitdrukkelijk weerlegd door de rechtspraak van het Hof.
- 39 Het Hof heeft namelijk reeds geoordeeld dat uit alle taalversies van artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92 duidelijk blijkt dat het wel degelijk de herverdeling van de ongebruikte referentiehoeveelheden is, dat wil zeggen de hertoewijzing van deze hoeveelheden, die moet worden

verricht „in verhouding tot de referentiehoeveelheden die ter beschikking staan van elk van deze producenten”, en dat de bijdrage van de producenten in de betaling van de verschuldigde heffing wordt vastgesteld naargelang van de overschrijding van de referentiehoeveelheid waarover elk van deze producenten beschikt (arrest van 5 mei 2011, Kurt und Thomas Etling e.a., C-230/09 en C-231/09, EU:C:2011:271, punt 64).

- 40 In artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92 is dus een criterium vastgesteld voor de wijze waarop de ongebruikte referentiehoeveelheden moeten worden herverdeeld. Daar deze bepaling geen enkel ander criterium vermeldt en evenmin verwijst naar de bevoegdheid van de lidstaten om eigen criteria vast te stellen, moet het criterium van evenredige verdeling worden geacht het enige criterium te zijn voor de wijze waarop de herverdeling van de ongebruikte referentiehoeveelheden moet plaatsvinden.
- 41 Deze uitlegging wordt bevestigd door de context van artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92. Uit lid 4 van dit artikel kan namelijk niet worden afgeleid dat het bij de toepassing van lid 1 ervan mogelijk is om ongebruikte referentiehoeveelheden te herverdelen volgens andere criteria.
- 42 Uit artikel 2, lid 4, van verordening nr. 3950/92 – en trouwens ook uit de zesde overweging van verordening nr. 536/93 – volgt dat wanneer een lidstaat het wenselijk heeft geacht op zijn grondgebied geen volledige herverdeling van de ongebruikte referentiehoeveelheden te verrichten, deze lidstaat, wanneer de heffing verschuldigd is en het geïnde bedrag hoger is dan die heffing, het te veel geïnde bedrag kan gebruiken voor de financiering van de in artikel 8, eerste streepje, van verordening nr. 3950/92 bedoelde maatregelen en/of kan terugbetalen aan producenten die behoren tot prioritaire categorieën die de lidstaat vaststelt op basis van te bepalen objectieve criteria of die te kampen hebben met een uitzonderlijke situatie die is ontstaan door een niet met deze regeling verband houdende nationale maatregel. De lidstaten bepalen de prioritaire categorieën op grond van een of meer van de in artikel 5 van verordening nr. 536/93 neergelegde objectieve criteria in volgorde van prioriteit.
- 43 Aan de mogelijkheid die wordt geboden door artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92, namelijk om ongebruikte referentiehoeveelheden geheel of gedeeltelijk te herverdelen, ligt een andere logica ten grondslag dan aan de mogelijkheid waarin lid 4 van dit artikel voorziet om, wanneer een lidstaat niet overgaat tot een volledige herverdeling van de ongebruikte hoeveelheden, het te veel geïnde van de heffing terug te betalen aan de producenten.
- 44 Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 3950/92 heeft immers tot doel de overschrijding van de referentiehoeveelheden van de producenten evenredig te verminderen en op die manier ook de bijdrage van de producenten aan de verschuldigde heffing te verlagen. Artikel 2, lid 4, van deze verordening strekt er daarentegen toe, te bepalen hoe het te veel geïnde van de heffing kan worden aangewend en preciseert daarbij dat dit bedrag, indien een lidstaat beslist om het terug te betalen, moet worden terugbetaald aan producenten die behoren tot prioritaire categorieën die worden vastgesteld volgens door de Commissie bepaalde objectieve criteria.
- 45 Gezien de verschillende achterliggende doelstellingen van de regelingen van artikel 2, lid 1, tweede alinea, en artikel 2, lid 4, van verordening nr. 3950/92, mag niet ervan worden uitgegaan dat de in die tweede bepaling genoemde criteria relevant zijn voor de toepassing van de eerste bepaling. Dit zou enkel het geval zijn indien de verordening een uitdrukkelijke verwijzing in die zin zou bevatten. Noch verordening nr. 3950/92 noch verordening nr. 536/93 bepaalt dat die criteria moeten worden toegepast bij de tenuitvoerlegging van artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92.
- 46 Wat de argumenten van de Italiaanse regering aangaande artikel 10, lid 3, van verordening nr. 1788/2003 betreft, moet worden geconstateerd dat deze bepaling erin voorziet dat de hertoewijzing van het ongebruikte deel van de nationale referentiehoeveelheid voor leveringen moet worden verricht

naar evenredigheid van de individuele referentiehoeveelheid van elke producent die boven de quota heeft geleverd, of overeenkomstig door de lidstaten vast te stellen objectieve criteria (zie in die zin arrest van 5 mei 2011, Kurt und Thomas Etling e.a., C-230/09 en C-231/09, EU:C:2011:271, punt 79).

- 47 Vast staat evenwel dat verordening nr. 1788/2003, die in werking is getreden op 28 oktober 2003 en van toepassing is sinds 1 april 2004, niet *ratione temporis* van toepassing is op het hoofdgeding, dat betrekking heeft op het verkoopseizoen voor melk en zuivelproducten dat liep van 1 april 2000 tot en met 31 maart 2001.
- 48 Aangezien verordening nr. 1788/2003 luidens overweging 2 ervan de voorschriften van verordening nr. 3950/92 beoogt te herwerken en te verduidelijken, kan stellig rekening ermee worden gehouden bij de uitlegging van die tweede verordening. Het Hof heeft overigens verklaard dat artikel 10, lid 3, van verordening nr. 1788/2003 dezelfde logica volgde als artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92, en dat de in artikel 10, lid 3, van verordening nr. 1788/2003 aan de lidstaten geboden mogelijkheid om de aan het einde van een bepaald tijdvak ongebruikte referentiehoeveelheden opnieuw te verdelen, geen vernieuwing was in vergelijking met de reeds bestaande regeling en de wetgever de reeds bestaande regeling op dit punt evenmin aanzienlijk had gewijzigd (zie in die zin arrest van 5 mei 2011, Kurt und Thomas Etling e.a., C-230/09 en C-231/09, EU:C:2011:271, punten 61-63).
- 49 Ook al heeft het Hof in de punten 63 en 64 van het arrest van 5 mei 2011, Kurt und Thomas Etling e.a. (C-230/09 en C-231/09, EU:C:2011:271), naar artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92 verwezen waar het de draagwijdte heeft onderzocht van de bewoordingen „naar evenredigheid van de (individuele) referentiehoeveelheden van elke producent of overeenkomstig door de lidstaten vast te stellen objectieve criteria” die in artikel 10, lid 3, van verordening nr. 1788/2003 zijn gebruikt, het heeft zich echter niet uitgesproken over de vraag of artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92 de lidstaten toestond, zoals dat thans bij artikel 10, lid 3, van verordening nr. 1788/2003 het geval is, om de ongebruikte referentiehoeveelheden te herverdelen aan de hand van objectieve criteria die de lidstaten kunnen vaststellen.
- 50 Daaraan moet worden toegevoegd dat het Hof in wezen reeds heeft geoordeeld dat wanneer een tekst wordt vervangen door een andere, behoudens tegenbewijs moet worden aangenomen dat elk verschil in redactie een verschil in betekenis impliceert, indien de nieuwe tekst aanleiding geeft tot een verschillende interpretatie (arrest van 1 juni 1961, Simon/Hof van Justitie, 15/60, EU:C:1961:11).
- 51 Bijgevolg kan uit het feit dat verordening nr. 1788/2003 de mogelijkheid heeft ingevoerd om ongebruikte referentiehoeveelheden te herverdelen volgens door de lidstaten vast te stellen objectieve criteria, niet worden afgeleid dat die mogelijkheid reeds bestond in de context van artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92.
- 52 In verband met de doelstelling van de heffing zij eraan herinnerd 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 (arresten van 17 mei 1988, Erpelding, 84/87, EU:C:1988:245, punt 26, en 25 maart 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi e.a., C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 en C-497/00–C-499/00, EU:C:2004:179, punt 57). De extra heffing die bij artikel 1 van verordening nr. 3950/92 is ingesteld, wordt overeenkomstig artikel 2, lid 1, van deze verordening verdeeld over de producenten die hebben bijgedragen tot de overschrijding van de referentiehoeveelheden (arrest van 24 januari 2018, Commissie/Italië, C-433/15, EU:C:2018:31, punt 40).

- 53 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 (arrest van 25 maart 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi e.a., C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 en C-497/00–C-499/00, EU:C:2004:179, punt 59).
- 54 Wanneer een lidstaat gebruikmaakt van de mogelijkheid om de ongebruikte referentiehoeveelheden te herverdelen, leidt dit tot een daling van de overschrijding van de referentiehoeveelheden van de producenten en dus ook tot een daling van de geldmiddelen die de verschuldigde heffingen vormen. Een lidstaat kan dan ook geenszins vrij beslissen over de wijze waarop de herverdeling wordt verricht, wanneer de Uniewetgever hiervoor voorwaarden heeft vastgesteld.
- 55 Het doel van de extra heffing bevestigt dus de uitlegging dat het criterium van evenredige verdeling – het enige criterium waarin artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92 voorziet – moet worden beschouwd als het enige criterium voor de manier waarop ongebruikte referentiehoeveelheden moeten worden herverdeeld. Daarentegen kan hoe dan ook uit een teleologische uitlegging niet worden afgeleid dat een lidstaat de herverdeling ook nog volgens andere criteria zou mogen verrichten ook al ontbreekt een uitdrukkelijke toestemming daartoe.
- 56 Gelet op het voorgaande kunnen de argumenten van de Italiaanse regering volgens welke het gebruik van andere criteria door verordening nr. 3950/92 dan wel verordening nr. 536/93 niet uitdrukkelijk wordt verboden, dat daarmee de doelstellingen van de zuivelsector kunnen worden verwezenlijkt en dat geen enkel algemeen beginsel van Unierecht wordt geschonden, zoals het evenredigheids-, het rechtszekerheids- of het vertrouwensbeginsel, niet worden aanvaard.
- 57 Voor zover het Unierecht, daaronder begrepen de algemene beginselen ervan, geen gemeenschappelijke voorschriften bevat, gaan de nationale autoriteiten bij de uitvoering van Uniewetgeving immers te werk volgens de formele en materiële bepalingen van hun nationale recht. Wanneer zij maatregelen ter uitvoering van een Unieregeling vaststellen, dienen zij hun discretionaire bevoegdheid evenwel uit te oefenen met inachtneming van de algemene beginselen van het Unierecht, waaronder het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen (zie in die zin arrest van 25 maart 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi e.a., C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 en C-497/00–C-499/00, EU:C:2004:179, punten 42 en 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 58 Zoals in punt 40 van het onderhavige arrest is uiteengezet, bevat artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92 een criterium voor de wijze waarop de ongebruikte referentiehoeveelheden moeten worden herverdeeld, waardoor de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten wordt beperkt.
- 59 Gelet op het voorgaande dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 3950/92 aldus moet worden uitgelegd dat wanneer een lidstaat besluit om over te gaan tot de herverdeling van de ongebruikte referentiehoeveelheden, deze herverdeling moet worden verricht onder de producenten die hun referentiehoeveelheden hebben overschreden, in verhouding tot de referentiehoeveelheden die elk van hen ter beschikking staan.

Kosten

- ⁶⁰ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zevende kamer) verklaart voor recht:

Artikel 2, lid 1, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1256/1999 van de Raad van 17 mei 1999, moet aldus worden uitgelegd dat wanneer een lidstaat besluit om over te gaan tot de herverdeling van de ongebruikte referentiehoeveelheden, deze herverdeling moet worden verricht onder de producenten die hun referentiehoeveelheden hebben overschreden, in verhouding tot de referentiehoeveelheden die elk van hen ter beschikking staan.

ondertekeningen