

Sag C-640/19

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

28. august 2019

Forelæggende ret:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

Afgørelse af:

21. maj 2019

Sagsøgere:

Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe m.fl.

Sagsøgte:

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

Hovedsagens genstand

Sag med påstand om annullation af betalingspålæg, som AGEA har udstedt over for en række landbrugsvirksomheder, og alle retsakter vedrørende procedurene for udligning og beregning af den indenlandske produktion samt fastsættelse af tillægsafgiften for mælkeproduktionsåret 2008/2009.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Anmodningen om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF vedrører fortolkningen af EU-retten.

Præjudicielle spørgsmål

1) Skal artikel 1, 2 og 3 i forordning (EØF) nr. 856/84, artikel 1 og 2, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3950/92, artikel 1, stk. 1, og artikel 5 i forordning (EF)

nr. 1788/2003, artikel 55, 64 og 65 i forordning (EF) nr. 1234/2007 samt dens bilag, der sigter mod at opnå ligevægt mellem udbud og efterspørgsel af mælk og mejeriprodukter inden for EU, fortolkes således, at der i forbindelse med beregning af »mælkekvoter« ikke skal tages højde for den produktion af BOB-oste, som er beregnet på eksport til tredjelande, på linje med formålene om beskyttelse af disse produkter i henhold til artikel 13 i forordning (EØF) nr. 2081/92, som bekræftet i forordning (EF) nr. 510/2006, samt artikel 4 og 13 i forordning (EU) nr. 1151/2012, ved anvendelse af principperne i artikel 32 TEUF (tidligere artikel 27 EF), 39 TEUF (tidligere artikel 33 EF), 40 TEUF (tidligere artikel 34 EF) og 41 TEUF (tidligere artikel 35 EF)?

2) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, er ovenstående ordning, som således fortolket, da til hinder for, at mælkekvoter for den produktion af BOB-oste, som er beregnet på eksport til tredjelande, inkluderes i de individuelle referencemængder, sådan som det følger af artikel 2 i lovdekret nr. 49 af 28. marts 2003, som ændret og ophøjet til lov nr. 119 af 30. maj 2003, og artikel 2 i lov nr. 468 af 26. november 1992, hvad angår den del, hvortil ovennævnte artikel 2 i lovdekret nr. 49/2003 henviser?

Subsidiært, for det tilfælde, at ovennævnte fortolkning ikke anses for at være korrekt, stilles følgende spørgsmål:

3) Er artikel 1, 2 og 3 i forordning (EØF) nr. 856/84, artikel 1 og 2, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3950/92, artikel 1, stk. 1, og artikel 5 i forordning (EF) nr. 1788/2003, artikel 55, 64 og 65 i forordning (EF) nr. 1234/2007 samt dens bilag (og de respektive italienske nationale gennemførelsesbestemmelser i artikel 2 i lovdekret nr. 49 af 28.3.2003, som ændret og ophøjet til lov nr. 119 af 30.5.2003, og artikel 2 i lov nr. 468 af 26.11.1992, hvad angår den del, hvortil ovennævnte artikel 2 i lovdekret nr. 49/2003 henviser), hvorefter mælk beregnet på fremstilling af BOB-oste, som eksporteres til tredjelande eller skal markedsføres der, og inden for grænserne for den pågældende eksport, inkluderes i og ikke ekskluderes fra beregningen af de til de enkelte medlemsstater tildelte mængder, i strid med formålene om beskyttelse i henhold til forordning (EØF) nr. 2081/92, som beskytter BOB-produkter, især med hensyn til artikel 13, som bekræftet i forordning (EF) nr. 510/2006 og forordning (EU) nr. 1151/2012, samt med hensyn til formålene om beskyttelse i henhold til den nævnte forordnings artikel 4, og er ovennævnte artikler endvidere i strid med artikel 32 TEUF (tidligere artikel 27 EF), artikel 39 TEUF (tidligere artikel 33 EF), artikel 40 TEUF (tidligere artikel 34 EF) og artikel 41 TEUF (tidligere artikel 35 EF) samt retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling samt friheden til at oprette og drive egen virksomhed hvad angår eksport til tredjelande?

Anførte EU-retlige forskrifter

TEUF: artikel 32 (tidligere artikel 27 EF), artikel 39 (tidligere artikel 33 EF), artikel 40 (tidligere artikel 34 EF) og artikel 41 (tidligere artikel 35 EF)

Forordning nr. 856/84: første, anden og femte betragtning samt artikel 1, 2 og 3

Forordning nr. 1898/87: præambel

Forordning nr. 2081/92: anden, tredje og sjette betragtning samt artikel 13

Forordning nr. 3950/92: første betragtning samt artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3

Forordning nr. 536/93: artikel 1, stk. 1

Forordning nr. 1788/2003: 3., 4. og 22. betragtning samt artikel 1, stk. 1, og artikel 5

Forordning nr. 510/2006: sjette betragtning og artikel 13

Forordning nr. 1234/2007: 31., 36., 51., 66. betragtning ff., artikel 55, 64 og 65 samt dens bilag

Forordning nr. 1151/2012: artikel 4 og 13

Anførte nationale forskrifter

Decreto-legge del 28 marzo 2003, n. 49, Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (lovdekret nr. 49 af 28.3.2003, Reform af lovgivningen vedrørende anvendelsen af tillægsafgiften i sektoren for mælk og mejeriprodukter), som ændret og ophøjet til lov nr. 119 af 30. maj 2003: artikel 2

Legge 26 novembre 1992, n. 468, Misure urgenti nel settore lattiero-caseario (lov nr. 468 af 26.11.1992, Hasteforanstaltninger i sektoren for mælk og mejeriprodukter): artikel 2

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Inden for rammerne af mælkevoteringen pålagde Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (det nationale udbetalingskontor i Italien, herefter »AGEA«) en række landbrugsvirksomheder at betale en tillægsafgift som følge af overskridelse af deres individuelle referencemængder for mælkeproduktionsåret 2008/2009. Adressaterne af betalingspålæg har gjort gældende, at dataene til den korrekte identificering af produktionen i sektoren for mælk og mejeriprodukter, og hermed de tilsvarende individuelle referencemængder, ikke er pålidelige. De har derfor

anfægtet AGEA's meddelelse og samtlige dertil knyttede skrivelser ved Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio).

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 2 Sagsøgerne har indledningsvis anført, at Italien aldrig har produceret og aldrig har kunnet producere (på grundlag af data fra institutionelle kilder, den angivne kvægbestand og mælkeproduktionskapaciteten) mælkemængder, som overstiger landets nationale kvote. Sagsøgerne har herefter specificeret følgende:
 - a) Den udifferentierede kvoteordning for mælkeproduktion strider mod friheden til at oprette og drive egen virksomhed.
 - b) Kvoteordningen for mælkeproduktion begrænser udviklingen af virksomheder og BOB-produkter, idet både fremstillingsprocessen og råvareproduktionen skal finde sted i et bestemt oprindelsesområde.
 - c) Den tilknytning mellem produktionen og området, der er nødvendig for at opnå en beskyttet oprindelsesbetegnelse, indebærer, at bestemte fødevarer ikke burde betragtes som en del af et udvidet marked, fordi de ikke konkurrerer med generiske lignende produkter.
 - d) Især burde mælk, som anvendes til at fremstille BOB-produkter beregnet på eksport til tredjelande, ekskluderes fra den samlede garantimængde, fordi denne mælkeproduktion ikke berører det indre marked, og den omhandlede kvoteordning bevirker tillige en dertil svarende begrænsning af BOB-produkter beregnet på eksport til tredjelande, hvilket er i strid med formålene om beskyttelse og fremme i henhold til forordning nr. 2081/92.
 - e) Loftet for BOB-produkter svarer faktisk til 60% af den nationale mængde, og den konstaterede overskridelse i Italien i referenceperioden er lavere end 4%.
- 3 På denne baggrund har sagsøgerne nedlagt påstand om annullation af de anfægtede retsakter, fordi mælkemængderne for ovennævnte produkter ikke er blevet ekskluderet i forbindelse med beregning af den samlede garantimængde, og subsidiært har sagsøgerne gjort gældende, at de relevante bestemmelser i forordning nr. 3590/92 og nr. 536/93 ikke er forenelige med traktaten, idet de strider mod artikel 39 TEUF (tidligere artikel 33 EF) samt udgør en tilsidesættelse af de fællesskabsretlige principper, især retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.
- 4 Sagsøgte har gjort gældende, at den omhandlede administrative foranstaltning vedrørende tillægsafgiften genereres direkte, uden skønsmargin for myndigheden, af et it-system, som viderebehandler data indsendt af producenterne, der aldrig er blevet anfægtet.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 5 Dommerkollegiet har anført, at (1) forordning nr. 856/84 udtrykkeligt henviste til »[m]arkedssituationen for mejeriprodukter i Fællesskabet«, og at senere vedtagne forordninger, der har fastholdt det materielle indhold, også forudsætter, at markedet (alene) omfatter kontinentet; (2) præambelen til forordning nr. 1898/87 henviser ikke udtrykkeligt til fremstilling og afsætning af disse produkter med sigte på eksport til tredjelande, men kun med hensyn til medlemsstaternes område; (3) i Domstolens praksis (forenede sager C-480/00[, C-481/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00, C-490/00, C-491/00, C-497/00, C-498/00 og C-499/00]) henvises tilsyneladende også kun til produktion beregnet til konsum inden for EU.
- 6 Dommerkollegiet har således konkluderet, at den juridiske/funktionelle forudsætning for at inkludere mælkemængder beregnet på fremstilling af BOB-oste, som eksporteres til tredjelande, i forbindelse med beregningen af de nationale referencemængder ikke er opfyldt. Domstolen anmodes derfor om at bekræfte, om den af dommerkollegiet anlagte fortolkning er korrekt, og i givet fald at afklare, om de omhandlede EU-retlige bestemmelser, som således fortolket, er til hinder for de nationale gennemførelsesbestemmelser (og heraf følgende administrative anvendelsesforanstaltninger) hvad angår den del, hvor den omhandlede mælk inkluderes og ikke ekskluderes.
- 7 Subsidiært, for det tilfælde, at bestemmelserne om mælkekvoter skal anses for at være generiske og således omfatter al mælk, uanset hvad den er beregnet til, finder dommerkollegiet, at inkluderingen af de omtvistede mængder i de til de enkelte medlemsstater tildelte mængder kan være retsstridig, idet den strider mod de mål, der forfølges i lovgivningen om beskyttet oprindelsesbetegnelse, henset til dens karakter af speciallovgivning; idet den udgør en tilsidesættelse af friheden til at oprette og drive egen virksomhed hvad angår eksport til tredjelande; beskyttelsesforanstaltningen går videre end nødvendigt til at opfylde de forfulgte formål om beskyttelse af det indre markedet og således er urimelig og uforholdsmæssig; og idet den udgør en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i henhold til 51. betragtning til forordning nr. 1234/[2007] og formålene med forordning nr. 1898/87.
- 8 Dommerkollegiet har anført, at (1) den retspraksis, hvorefter en kvoteordning også for BOB-mælk og BOB-mejeriprodukter henhører under en præcis EU-strategi med henblik på at kompensere for en mindre produktion med en højere produktpris, savner retsgrundlag i de relevante bestemmelser; (2) denne, om end tænkbare, højere pris er ikke tilstrækkelig til at kompensere for det tab, som producenterne i tilfælde af en kvoteordning også for mælk beregnet på BOB-produkter lider som følge af et parallelt udbud af lignende produkter af lavere kvalitet, som stammer fra andre geografiske områder, og som især skal dække den efterspørgsel i tredjelande på BOB-produkter, der ikke dækkes netop som følge af den indirekte kvoteordning for de sidstnævnte produkter (tabet er desto højere, for både producenterne og forbrugeren, jo mere det produkt, som konkurrerer med

BOB-produktet, kan afsættes frit, fordi det stammer fra tredjelande, hvor det ikke omfattes af nogen kvoteordning); (3) den mælk, som anvendes til BOB-produkter beregnet på eksport til tredjelande, kan ikke have nogen virkning på forholdet mellem udbud og efterspørgsel af mælk og mejeriprodukter inden for EU, således at beregningen af den produktmængde, som afsættes på EU's indre markeder, bliver misvisende for samtlige medlemsstater, såfremt den omhandlede mælk inkluderes i de til de enkelte medlemsstater tildelte mængder, med den konsekvens, at de nationale og individuelle referencemængder bliver upålidelige; (4) der er ingen grund til, at forskellige situationer for producenter i EU behandles ens, idet restriktioner med henblik på at opnå ligevægt på EU's indre marked udvides til også at omfatte producenter, som eksporterer til tredjelande og for øvrigt belastes med højere omkostninger og strengere fremstillingsmetoder sammenlignet med generiske producenter.

- 9 På grundlag af disse overvejelser kan det konkluderes, at en eventuel inkludering er en indirekte virkning, som ikke afspejler EU-lovgivers vilje. Domstolen anmodes derfor om at afklare, hvorvidt denne virkning er lovlig henset til de forskellige aspekter, på baggrund af hvilke en fortolkning af forordning nr. 856/84, nr. 3950/92, nr. 1788/2003 og nr. 1234/2007, som indebærer inkludering, kan være i strid med bestemmelser på samme niveau, som sigter mod at fremme BOB-produkter, med produktionsmålene og organisationsbegrænsningerne i henhold til artikel 32 TEUF (tidligere artikel 27 EF), artikel 39 TEUF (tidligere artikel 33 EF), artikel 40 TEUF (tidligere artikel 34 EF) og artikel 41 TEUF (tidligere artikel 35 EF) samt med Unionens grundlæggende principper.