

Υπόθεση C-640/19

Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου

Ημερομηνία καταθέσεως:

28 Αυγούστου 2019

Αιτούν δικαστήριο:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Ιταλία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

21 Μαΐου 2019

Προσφεύγοντες:

Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe κ.λπ.

Καθών:

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

Αντικείμενο της υπόθεσης της κύριας δίκης

Προσφυγή με αίτημα την ακύρωση των ειδοποιήσεων πληρωμής που απηύθυνε ο Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Οργανισμός Γεωργικών Πληρωμών· στο εξής: AGEA) σε ορισμένες γεωργικές εκμεταλλεύσεις και όλων των συναφών πράξεων που αφορούν τις διαδικασίες αντιστάθμισης και υπολογισμού των εθνικών παραγωγών και καθορισμού των συμπληρωματικών εισφορών για τη γαλακτοκομική περίοδο 2008/2009.

Αντικείμενο και νομική βάση της αίτησης προδικαστικής αποφάσεως

Ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης κατ' εφαρμογήν του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

Προδικαστικά ερωτήματα

1) Έχουν ο κανονισμός 856/1984, άρθρα 1, 2 και 3, ο κανονισμός 3950/1992, άρθρο 1 και άρθρο 2, παράγραφος 1, ο κανονισμός 1788/2003, άρθρο 1, παράγραφος 1, και άρθρο 5, και ο κανονισμός 1234/2007, άρθρα 55, 64 και 65, και τα σχετικά παραρτήματα, καθόσον αφορούν την προστασία της ισορροπίας ζήτησης και προσφοράς γαλακτοκομικών προϊόντων στην αγορά της ΕΕ, την έννοια ότι εξαιρούν από τον υπολογισμό των «ποσοστώσεων γάλακτος» την παραγωγή που προορίζεται για εξαγωγή σε χώρες εκτός της ΕΕ τυριών ΠΟΠ, σε συμφωνία προς τους σκοπούς προστασίας που καθορίζονται για τα προϊόντα αυτά στον κανονισμό 2081/1992, άρθρο 13, όπως επιβεβαιώθηκε με τον κανονισμό 510/2006 και τον κανονισμό 1151/2012, άρθρα 4 και 13, κατ' εφαρμογήν των αρχών που προβλέπονται στα άρθρα 32 (πρώην 27), 39 (πρώην 33), 40 (πρώην 34), 41 (πρώην 35) ΣΛΕΕ;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο πρώτο ερώτημα, αντιβαίνει στις ρυθμίσεις αυτές, ερμηνευόμενες κατ' αυτόν τον τρόπο, η συνεκτίμηση των ποσοστώσεων γάλακτος που προορίζεται για την παραγωγή τυριών ΠΟΠ προς εξαγωγή εκτός της ΕΕ στις ατομικές ποσότητες αναφοράς, όπως προκύπτει από το άρθρο 2 του Decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, convertito con modifiche in legge 30 maggio 2003, n. 119 (πράξης νομοθετικού περιεχομένου 49, της 28ης Μαρτίου 2003, νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, νόμου 119, της 30ής Μαΐου 2003) και το άρθρο 2 του legge 26 novembre 1992, n. 468 (νόμου 468, της 26ης Νοεμβρίου 1992), στο μέτρο που παραπέμπει στο προμνησθέν άρθρο 2 του Decreto-legge 49/2003 (πράξης νομοθετικού περιεχομένου 49/2003);

Επικουρικώς, στην περίπτωση που κριθεί ότι η ερμηνεία αυτή δεν είναι ορθή,

3) προσκρούουν ο κανονισμός 856/1984, άρθρα 1, 2 και 3, ο κανονισμός 3950/1992, άρθρο 1 και άρθρο 2, παράγραφος 1, ο κανονισμός 1788/2003, άρθρο 1, παράγραφος 1, και άρθρο 5, και ο κανονισμός 1234/2007, άρθρα 55, 64 και 65, και τα σχετικά παραρτήματα [σε συνδυασμό με τους ιταλικούς εθνικούς κανόνες περί μεταφοράς στην έννομη τάξη του άρθρου 2 του Decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, convertito con modifiche in legge 30 maggio 2003, n. 119 (πράξης νομοθετικού περιεχομένου 49, της 28ης Μαρτίου 2003, νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, νόμου 119, της 30ής Μαΐου 2003) και του άρθρου 2 του legge 26 novembre 1992, n. 468 (νόμου 468, της 26ης Νοεμβρίου 1992), στο μέτρο που παραπέμπει στο προμνησθέν άρθρο 2 του Decreto-legge 49/2003 (πράξης νομοθετικού περιεχομένου 49/2003)], οι οποίοι περιλαμβάνουν στον υπολογισμό της ποσότητας που έχει χορηγηθεί στα κράτη μέλη, και δεν το εξαιρούν, το γάλα που χρησιμοποιείται για την παραγωγή τυριών ΠΟΠ που εξάγονται σε τρίτες χώρες ή προορίζονται για την αγορά τρίτων χωρών, καθόσον αφορούν την εν λόγω εξαγωγή, στους σκοπούς προστασίας του κανονισμού 2081/1992, ο οποίος προστατεύει την παραγωγή ΠΟΠ, με ιδιαίτερη παραπομπή στο άρθρο 13, όπως επιβεβαιώθηκε με τον κανονισμό 510/2006 και τον κανονισμό 1151/2012, καθώς και με παραπομπή στους σκοπούς προστασίας του άρθρου 4 του κανονισμού αυτού, και προσκρούουν επίσης στα άρθρα 32 (πρώην 27), 39 (πρώην 33), 40

(πρώην 34), 41 (πρώην 35) ΣΛΕΕ και στις αρχές της ασφάλειας δικαίου, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της αναλογικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων, καθώς και της ελευθερίας άσκησης οικονομικής δραστηριότητας με σκοπό τις εξαγωγές εκτός ΕΕ;

Κύριες παρατιθέμενες διατάξεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣΛΕΕ: άρθρα 32 (πρώην 27), 39 (πρώην 33), 40 (πρώην 34) και 41 (πρώην 35)

Κανονισμός 856/84: αιτιολογικές σκέψεις 1, 2 και 5 καθώς και άρθρα 1, 2 και 3

Κανονισμός 1898/87: προοίμιο

Κανονισμός 2081/92: αιτιολογικές σκέψεις 2, 3 και 6 καθώς και άρθρο 13

Κανονισμός 3950/92: αιτιολογική σκέψη 1 καθώς και άρθρο 1, πρώτο εδάφιο, άρθρο 2, παράγραφος 1, και άρθρο 3

Κανονισμός 536/93: άρθρο 1, πρώτο εδάφιο

Κανονισμός 1788/2003: αιτιολογικές σκέψεις 3, 4 και 22 καθώς και άρθρο 1, παράγραφος 1, και άρθρο 5

Κανονισμός 510/2006: αιτιολογική σκέψη 6 καθώς και άρθρο 13

Κανονισμός 1234/2007: αιτιολογικές σκέψεις 31, 36, 51 και 66 επ. καθώς και άρθρα 55, 64 και 65 και παραρτήματα

Κανονισμός 1151/2012: άρθρα 4 και 13

Παρατιθέμενες διατάξεις του εθνικού δικαίου

Decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, come modificato dalla legge di conversione 30 maggio 2003, n. 119 (πράξη νομοθετικού περιεχομένου 49, της 28ης Μαρτίου 2003, περί μεταρρυθμίσεως του νομοθετικού πλαισίου όσον αφορά την εφαρμογή της συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, νόμος 119, της 30ής Μαΐου 2003): άρθρο 2

Legge 26 novembre 1992, n. 468, Misure urgenti nel settore lattiero-caseario (νόμος 468, της 26ης Νοεμβρίου 1992, περί επειγόντων μέτρων στον τομέα των γαλακτοκομικών προϊόντων): άρθρο 2

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Στο πλαίσιο του καθεστώτος των ποσοτώσεων γάλακτος, ο AGEA επέβαλε σε ορισμένες γεωργικές εκμεταλλεύσεις την καταβολή συμπληρωματικής εισφοράς λόγω υπέρβασης των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς (ΑΠΑ) της γαλακτοκομικής περιόδου 2008/2009. Οι γεωργικές εκμεταλλεύσεις παραπονούνται για την αναξιοπιστία των δεδομένων που αφορούν τον ορθό προσδιορισμό της παραγωγής του γαλακτοκομικού τομέα και την επακόλουθη αναξιοπιστία των αντίστοιχων ΑΠΑ. Επομένως, προσέβαλαν ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικού δικαστηρίου της Περιφέρειας Λατίου, Ιταλία) την ειδοποίηση του AGEA και κάθε σχετικό με αυτή σημείωμα πληρωμής.

Κύρια επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 2 Οι προσφεύγοντες υποστηρίζουν ότι η Ιταλία δεν παρήγαγε ποτέ ούτε μπορούσε να παραγάγει (βάσει των δεικτών των θεσμικών πηγών, του δηλωθέντος αριθμού βοοειδών και της παραγωγικής ικανότητας του ζωικού κεφαλαίου) ποσότητες γάλακτος μεγαλύτερες από την ποσόστωσή της. Εν συνεχεία, επισημαίνουν τα εξής:
 - α) ο άνευ διακρίσεων περιορισμός της παραγωγής ποσοτώσεων γάλακτος παραβιάζει τις αρχές που διέπουν την ελεύθερη άσκηση οικονομικής δραστηριότητας·
 - β) ο περιορισμός της παραγωγής γάλακτος περιορίζει την ανάπτυξη των εκμεταλλεύσεων και της παραγωγής ΠΟΠ για την οποία τόσο η διαδικασία παρασκευής όσο και η πρώτη ύλη πρέπει να εντοπίζονται σε συγκεκριμένη περιοχή προέλευσης·
 - γ) ο αναγκαίος σύνδεσμος μεταξύ παραγωγής και εδάφους για τους σκοπούς της ΠΟΠ συνεπάγεται ότι συγκεκριμένα τρόφιμα δεν θα πρέπει να θεωρούνται μέρος μιας διευρυμένης αγοράς, καθόσον δεν ανταγωνίζονται τα παρεμφερή γενικά προϊόντα·
 - δ) ειδικότερα, το γάλα που προορίζεται για την παραγωγή ΠΟΠ προς εξαγωγή εκτός της ΕΕ θα πρέπει να εξαιρείται από τη συνολική εγγυημένη ποσότητα (ΣΕΠ) καθόσον δεν επηρεάζει την εσωτερική αγορά και ο σχετικός περιορισμός θα επιφέρει και αντίστοιχη μείωση των προϊόντων ΠΟΠ που προορίζονται για εξαγωγή εκτός της ΕΕ, εν αντιθέσει προς τους σκοπούς της προστασίας και της προώθησης που προβλέπονται στον κανονισμό 2081/92·
 - ε) το ανώτατο όριο της παραγωγής για την ΠΟΠ ανέρχεται ειδικότερα σε 60 % της εθνικής ποσότητας, λόγω υπέρβασης που καταλογίστηκε στην Ιταλία κατά την περίοδο αναφοράς η οποία δεν υπερέβαινε το 4 %.

- 3 Βάσει των προεκτεθέντων, οι προσφεύγοντες ζητούν την ακύρωση των προσβαλλομένων πράξεων λόγω της μη εξαίρεσης από τον υπολογισμό της ΣΕΠ των ποσοτήτων γάλακτος που προορίζονται για τη προμνησθείσα παραγωγή και, επικουρικός, εγείρουν το ζήτημα της συμβατότητας προς τη Συνθήκη των σχετικών διατάξεων του κανονισμού 3590/92 και του κανονισμού 536/93 καθόσον αντιβαίνουν στο άρθρο 39 (πρώην 33) ΣΛΕΕ και παραβιάζουν τις κοινοτικές αρχές της ασφάλειας δικαίου, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της αναλογικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων.
- 4 Οι καθών απαντούν ότι η εκδοθείσα σχετικά με τις εισφορές διοικητική απόφαση προκύπτει άμεσα από ηλεκτρονικό σύστημα, το οποίο δεν έχει καμία διακριτική ευχέρεια και επεξεργάζεται εκ νέου στοιχεία τα οποία έχουν παράσχει οι ίδιοι οι παραγωγοί και τα οποία δεν έχουν αμφισβητηθεί ποτέ.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της απόφασεως περί παραπομπής

- 5 Το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι 1) ο κανονισμός 856/84 παρέπεμπε ρητώς στην κατάσταση της «αγοράς των γαλακτοκομικών προϊόντων στην Κοινότητα» και ότι οι επακόλουθοι κανονισμοί, οι οποίοι επανέλαβαν το ουσιαστικό περιεχόμενό του, προϋποθέτουν σαφώς και αυτοί (μόνο) την ηπειρωτική διάσταση της αγοράς· 2) το προοίμιο του κανονισμού 1898/87 δεν περιέχει καμία ρητή παραπομπή στην παρασκευή και στην εμπορία των προϊόντων αυτών για εξαγωγή εκτός ΕΕ, αλλά μόνο στην παρασκευή και στην εμπορία στο έδαφος των κρατών μελών· και 3) η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-480/00 κ. επ.) παραπέμπει προφανώς μόνο στη διάθεση της παραγωγής που προορίζεται για εσωτερική κατανάλωση στην ΕΕ.
- 6 Από τα προεκτεθέντα το αιτούν δικαστήριο συνάγει ότι απουσιάζει η νομική/λειτουργική προϋπόθεση για τη συνεκτίμηση των ποσοτήτων γάλακτος για την παραγωγή τυριών ΠΟΠ που προορίζονται για εξαγωγή εκτός της ΕΕ στις εθνικές ποσότητες αναφοράς. Ως εκ τούτου, ζητεί από το Δικαστήριο να επιβεβαιώσει την ερμηνεία του και, σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, ζητεί να διευκρινιστεί αν αντιβαίνουν στις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, ερμηνευόμενες κατ' αυτόν τον τρόπο, η εθνική ρύθμιση μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη, καθώς και οι επακόλουθες εκτελεστικές διοικητικές αποφάσεις, στο μέτρο που περιλαμβάνουν στον υπολογισμό το συγκεκριμένο γάλα και δεν το εξαιρούν.
- 7 Επικουρικός, σε περίπτωση που θεωρηθεί, αντιθέτως, ότι οι κανονιστικοί ορισμοί για τις ποσοτώσεις γάλακτος είναι υπερβολικά γενικοί ώστε να μην περιλαμβάνουν κάθε γάλα, ανεξαρτήτως του προορισμού του, το αιτούν δικαστήριο εξετάζει το ενδεχόμενο να είναι παράνομη η συνεκτίμηση των επίμαχων ποσοτήτων στην ποσόστωση που χορηγείται σε κάθε κράτος μέλος, καθόσον αντιβαίνει στους σκοπούς προστασίας της ΠΟΠ, λόγω της ειδικότητας της ρύθμισης αυτής, καθόσον συνιστά παραβίαση των αρχών της ελεύθερης άσκησης οικονομικής και επιχειρηματικής δραστηριότητας για σκοπούς

εξαγωγών εκτός της ΕΕ, καθόσον υπερβαίνει, ως μέτρο προστασίας, τους σκοπούς προστασίας της εσωτερικής αγοράς που επιδιώκει και είναι, επομένως, μη εύλογη και υπέρμετρη, και καθόσον παραβιάζει τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που προβλέπονται στην αιτιολογική σκέψη 51 του κανονισμού 1234/2007 και αντιβαίνει στους σκοπούς του κανονισμού 1898/87.

- 8 Συγκεκριμένα, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι 1) οι νομολογιακές κατευθύνσεις κατά τις οποίες η επιβολή ποσόστωσης και στα γαλακτοκομικά προϊόντα ΠΟΠ εντάσσεται σε συγκεκριμένη στρατηγική της ΕΕ, με σκοπό την αντιστάθμιση της χαμηλότερης παραγωγής με υψηλότερη τιμή του προϊόντος, δεν βρίσκουν νομικό έρεισμα σε καμία εκ των διατάξεων αναφοράς· 2) αυτή η έστω υποθετική υψηλότερη τιμή δεν επαρκεί για να αντισταθμίσει τη ζημία που προκύπτει, σε περίπτωση επιβολής ποσόστωσης και στο γάλα για προϊόντα ΠΟΠ, από την παράλληλη προσφορά παρεμφερών προϊόντων, ήσσονος ποιότητας, προερχόμενων από άλλες γεωγραφικές περιοχές και προοριζόμενων, ειδικότερα, να καλύψουν την εκτός ΕΕ ζήτηση για προϊόντα ΠΟΠ, η οποία δεν θα καλυφθεί ακριβώς λόγω της έμμεσης υπαγωγής σε ποσόστωση των προϊόντων αυτών (ζημία η οποία αυξάνεται, τόσο για τους παραγωγούς όσο και για τους καταναλωτές, όταν το ανταγωνιστικό του προϊόντος ΠΟΠ προϊόν μπορεί να κυκλοφορήσει ελεύθερα δεδομένου ότι προέρχεται από περιοχές εκτός της Ευρώπης στις οποίες δεν υπόκειται σε ποσόστωση)· 3) το γάλα που χρησιμοποιείται για τις παραγωγές προϊόντων ΠΟΠ που προορίζονται για εξαγωγή εκτός της ΕΕ δεν μπορεί να έχει κανέναν αντίκτυπο στη σχέση ζήτησης και προσφοράς των γαλακτοκομικών προϊόντων στις χώρες της Ένωσης και η συνεκτίμησή του στις ποσότητες που χορηγούνται σε κάθε κράτος μέλος θα μεταβάλει για όλες αυτές τις χώρες τον υπολογισμό της ποσότητας προϊόντος που κυκλοφορεί στις εσωτερικές αγορές της ΕΕ, καθιστώντας αναξιόπιστες τις εθνικές και ατομικές ποσότητες αναφοράς· 4) δεν δικαιολογείται η μεταχείριση με τον ίδιο τρόπο διαφορετικών καταστάσεων μεταξύ των παραγωγών της Ένωσης, εφαρμόζοντας τους περιορισμούς που αποσκοπούν στην επίτευξη ισορροπίας στην εσωτερική αγορά της ΕΕ και στους παραγωγούς που εξάγουν εκτός ΕΕ και επιβαρύνονται, επιπλέον, με μεγαλύτερο κόστος και επαχθέστερους όρους παραγωγής σε σχέση με τους άλλους παραγωγούς.
- 9 Οι παρατηρήσεις αυτές καθιστούν πιθανό να είναι η ενδεχόμενη συνεκτίμηση έμμεση συνέπεια την οποία δεν επιθυμούσε ο νομοθέτης της ΕΕ. Το Δικαστήριο θα πρέπει να ελέγξει τη νομιμότητα της συνέπειας αυτής, λαμβανομένων ιδίως υπόψη των διάφορων περιπτώσεων στις οποίες η ερμηνεία των κανονισμών 856/84, 3950/92, 1788/2003 και 1234/2007 υπό την έννοια της «συνεκτίμησης» δεν συνάδει προς το γράμμα των κανόνων ίδιας τυπικής ισχύος της νομοθεσίας για την προστασία της παραγωγής ΠΟΠ, τους σκοπούς προώθησης και τους περιορισμούς της οργάνωσης που κατοχυρώνονται στα άρθρα 32 (πρώην 27), 39 (πρώην 33), 40 (πρώην 34) και 41 (πρώην 35) ΣΛΕΕ καθώς και τις θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης.