

**Zaak C-640/19**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

28 augustus 2019

**Verwijzende rechter:**

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

21 mei 2019

**Verzoekende partijen:**

Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe e. a.

**Verwerende partijen:**

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA),  
Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Beroep tot nietigverklaring van de verzoeken tot betaling die de AGEA aan een aantal landbouwbedrijven heeft uitgereikt, en van alle daarmee samenhangende handelingen betreffende de procedures voor de verrekening en berekening van nationale productie en voor de vaststelling van extra heffingen voor het melkprijsjaar 2008/2009

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

Uitlegging van het Unierecht krachtens artikel 267 VWEU

## Prejudiciële vragen

1) Moeten verordening (EEG) nr. 856/1984, artikelen 1, 2 en 3; verordening (EEG) nr. 3950/92, artikel 1 en artikel 2, lid 1; verordening (EG) nr. 1788/2003, artikel 1, lid 1, en artikel 5; verordening (EG) nr. 1234/2007, artikelen 55, 64 en 65, en de bijlagen daarbij, voor zover zij strekken ter bescherming van het evenwicht tussen vraag en aanbod van zuivelproducten in de EU-markt, aldus worden uitgelegd dat de productie die bedoeld is voor de export van kazen met een BOB naar landen buiten de EU, van de berekening van de melkquota wordt uitgesloten, overeenkomstig de beschermingsdoeleinden die voor deze producten zijn vastgesteld in verordening (EEG) nr. 2081/92, artikel 13, zoals bevestigd bij verordening (EG) nr. 510/2006 en verordening (EG) nr. 1151/2012, artikelen 4 en 13, bij wijze van tenuitvoerlegging van de beginselen in de artikelen 32 (ex artikel 27), 39 (ex artikel 33), 40 (ex artikel 34) en 41 (ex artikel 35) VWEU?

2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord: staat deze aldus uitgelegde regeling eraan in de weg dat de melk voor de productie van kazen met een BOB die bestemd zijn voor export naar landen buiten de EU bij de individuele referentiehoeveelheden worden inbegrepen, zoals voortvloeit uit artikel 2 van decreto-legge nr. 49 van 28 maart 2003, met wijzigingen omgezet in wet nr. 119 van 30 mei 2003, en artikel 2 van wet nr. 468 van 26 november 1992, voor zover daarin wordt verwezen naar het voornoemde artikel 2 van decreto-legge nr. 49/2003?

Subsidiair, indien deze uitlegging onjuist wordt geacht:

3) Zijn verordening (EEG) nr. 856/1984, artikelen 1, 2 en 3; verordening (EEG) nr. 3950/92, artikel 1 en artikel 2, lid 1; verordening (EG) nr. 1788/2003, artikel 1, lid 1, en artikel 5; verordening (EG) nr. 1234/2007, artikelen 55, 64 en 65, en de bijlagen daarbij (samen met de nationale omzettingbepalingen als bedoeld in artikel 2 van decreto-legge nr. 49 van 28 maart 2003, met wijzigingen omgezet in wet nr. 119 van 30 mei 2003, en artikel 2 van wet nr. 468 van 26 november 1992, voor zover waarin wordt verwezen naar het voornoemde artikel 2 van decreto-legge nr. 49/2003) – volgens welke bepalingen de melk die wordt gebruikt voor de productie van kazen met een BOB die bestemd zijn voor of worden geëxporteerd naar de markt van landen buiten de EU, en wel voor zover deze kazen worden geëxporteerd, bij de berekening van de aan de lidstaten toegewezen hoeveelheid in aanmerking worden genomen en daarvan niet worden uitgesloten – in strijd met de beschermingsdoelen van verordening (EEG) nr. 2081/92 inzake de bescherming van producten met een BOB, en inzonderheid artikel 13 daarvan, zoals bevestigd bij verordening (EG) nr. 510/2006 en verordening (EG) nr. 1151/2012, en met de beschermingsdoelen van artikel 4 van verordening (EG) nr. 1151/2012, en eveneens in strijd met de artikelen 32 (ex artikel 27), 39 (ex artikel 33), 40 (ex artikel 34), 41 (ex artikel 35) VWEU, en met de beginselen van rechtszekerheid, gewettigd vertrouwen, evenredigheid en non-discriminatie, en met de vrijheid van economisch handelen met het oog op export naar landen buiten de EU?

### **Belangrijkste aangevoerde bepalingen van Unierecht**

VWEU: de artikelen 32 (ex artikel 27), 39 (ex artikel 33), 40 (ex artikel 34) en 41 (ex artikel 35)

Verordening (EEG) nr. 856/84: de overwegingen 1, 2 en 5 en de artikelen 1, 2 en 3

Verordening (EEG) nr. 1898/87: overwegingen

Verordening (EEG) nr. 2081/92: de overweging 2, 3 en 6, en artikel 13

Verordening (EEG) nr. 3950/92: overweging 1, en artikel 1, eerste alinea, artikel 2, lid 1, en artikel 3

Verordening (EEG) nr. 536/93: artikel 1, lid 1

Verordening (EG) nr. 1788/2003: de overwegingen 3, 4 en 22, artikel 1, lid 1, en artikel 5

Verordening (EG) nr. 510/2006: overweging 6 en artikel 13

Verordening (EG) nr. 1234/2007: de overwegingen 31, 36, 51, 66 en volgende, de artikelen 55, 64 en 65 en de bijlagen

Verordening (EG) nr. 1151/2012: de artikelen 4 en 13

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

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 (voorlopig wetsbesluit nr. 49 van 28 maart 2003 houdende herziening van de regeling inzake de toepassing van de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten, zoals gewijzigd bij omzettingswet nr. 119 van 30 mei 2003): artikel 2

Legge 26 novembre 1992, n. 468, Misure urgenti nel settore lattiero-caseario (wet nr. 468 van 26 november 1992 houdende spoedmaatregelen in de sector zuivelproducten): artikel 2

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 In het kader van de melkquotaregeling heeft de AGEA een aantal landbouwbedrijven verzocht een extra heffing te betalen omdat zij de individuele referentiehoeveelheden voor het melkprijsjaar 2008/2009 hadden overschreden. De betrokken landbouwbedrijven voeren daartegen aan dat de gegevens voor de

correcte vaststelling van de productie in de zuivelproductensector en dus ook de respectieve individuele referentiehoeveelheden niet betrouwbaar zijn. Zij hebben daarom bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) bezwaar gemaakt tegen het verzoek van de AGEA en alle daaraan verbonden nota's.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 2 Verzoekers stellen voorop dat Italië, gezien de indexcijfers van de institutionele bronnen, de verklaarde rundveestapel en de productiecapaciteit van de runderen, nooit hoeveelheden melk heeft geproduceerd, of had kunnen produceren, die de melkquota van dit land overschrijden. Vervolgens lichten zij deze stelling toe als volgt:
  - a) de willekeurige contingentering van de melkproductie is in strijd met de beginselen betreffende vrijheid van economisch handelen;
  - b) de contingentering van de melkproductie beperkt de ontwikkeling van bedrijven en producten met een beschermde oorsprongsbenaming (hierna: „BOB”), waarvoor zowel het productieproces als de grondstoffen binnen een bepaald oorsprongsgebied moeten zijn geconcentreerd.
  - c) het voor de BOB vereiste verband tussen productie en grondgebied brengt met zich dat bepaalde voedingsmiddelen niet moeten worden geacht deel uit te maken van een uitgebreide markt, aangezien zij niet concurreren met vergelijkbare algemene producten;
  - d) meer in het bijzonder moet de melk bestemd voor producten met een BOB die naar landen buiten de EU worden geëxporteerd van de gegarandeerde totale hoeveelheid worden uitgesloten, aangezien deze melk geen invloed heeft op de interne markt en de contingentering daarvan ook een overeenkomstige beperking met zich brengt voor de export van producten met een BOB naar landen buiten de EU, hetgeen in strijd is met de doelen van bescherming en bevordering [van de productie] als bedoeld in verordening (EEG) nr. 2081/92;
  - e) om precies te zijn bedraagt het productieplafond voor de producten met een BOB 60 % van de nationale hoeveelheid, terwijl de aan Italië verweten overschrijding in de referentieperiode niet meer dan 4 % bedraagt.
- 3 Op grond van het bovenstaande vorderen verzoekers nietigverklaring van de litigieuze handelingen omdat de voor deze productie gebruikte melk niet van de berekening van de gegarandeerde totale hoeveelheid is uitgesloten. Subsidiair stellen zij de vraag aan de orde of de toepasselijke bepalingen van verordening (EEG) nr. 3590/92 en verordening (EEG) nr. 536/93 met het VWEU verenigbaar omdat zij volgens hen inbreuk maken op artikel 39 VWEU (oud artikel 33 VEG) en schending opleveren van de communautaire beginselen van rechtszekerheid, gewettigd vertrouwen, evenredigheid en non-discriminatie.

- 4 Verweerders voeren daartegen aan dat het ten aanzien van de heffingen vastgestelde besluit zonder enige discretionaire marge rechtstreeks voortvloeit uit een geautomatiseerd systeem, dat gegevens verwerkt die de producenten zelf hebben ondertekend en nooit hebben betwist.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing**

- 5 De verwijzende rechter merkt het volgende op: (1) verordening (EEG) nr. 856/84 verwijst uitdrukkelijk naar de situatie van de „zuivelmarkt van de Gemeenschap”, en in de daarop volgende verordeningen – waarin de essentie van de voornoemde verordening steeds is overgenomen – wordt klaarblijkelijk eveneens verondersteld dat de markt (uitsluitend) het continent bestrijkt; (2) in de overwegingen van verordening (EEG) nr. 1898/87 wordt nergens uitdrukkelijk verwezen naar de bereiding en de verhandeling van deze producten voor export naar landen buiten de EU, maar alleen naar die op het grondgebied van de lidstaten; (3) ook de rechtspraak van het Hof (gevoegde zaken C-480/00 en volgende) lijkt uitsluitend betrekking te hebben op het lot van de producten die voor consumptie binnen de EU bestemd zijn.
- 6 De verwijzende rechter trekt daaruit de conclusie dat niet is voldaan aan het juridisch-functionele vereiste om de hoeveelheden melk voor de productie van naar landen buiten de EU te exporteren kazen met een BOB in het kader van de nationale referentiehoeveelheden in aanmerking te nemen. Daarom vraagt hij het Hof om zijn uitlegging te bevestigen en, indien het Hof dat inderdaad doet, of de aldus uitgelegde bepalingen van Unierecht in de weg staan aan de nationale omzettingsregeling (en de daaropvolgende uitvoeringsbesluiten) voor zover daarin is bepaald dat deze melk wel in aanmerking wordt genomen, en niet wordt uitgesloten.
- 7 Subsidiair, voor het geval de in de regeling vastgestelde definities betreffende melkquota daarentegen worden geacht te algemeen te zijn om niet alle melk te omvatten, ongeacht de bestemming daarvan, kan het volgens de verwijzende rechter onrechtmatig zijn om de omstreden hoeveelheden in de aan elke lidstaat toegewezen melkquota op te nemen omdat dat in strijd is met de beschermingsdoelstellingen van de BOB, die wordt geregeld door een speciale wet; omdat daardoor de beginselen van vrijheid van economisch handelen en vrijheid van ondernemerschap met het oog op export naar landen buiten de EU worden geschonden; omdat de beschermingsmaatregel verder gaat dan noodzakelijk is voor het door deze maatregel nagestreefde doel de interne markt te beschermen, en derhalve onredelijk en onevenredig is; omdat daardoor de beginselen van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen als bedoeld in overweging 51 van verordening (EG) nr. 1234/[2007] en de doelstellingen van verordening (EEG) nr. 1898/87 worden geschonden.
- 8 In dit verband moet immers het volgende worden overwogen: (1) de opvattingen binnen de rechtspraak dat een contingentering die ook betrekking heeft op

zuivelproducten met een BOB binnen een specifieke strategie van de EU past, aangezien de lagere productie wordt gecompenseerd door een hogere prijs van het product, vinden in geen van de referentie-bepalingen een rechtsgrondslag; (2) zelfs indien er sprake was van een hogere prijs, zou deze niet volstaan om de schade te compenseren die ontstaat doordat, indien de contingentering ook betrekking heeft op melk voor producten met een BOB, een parallel aanbod ontstaat van vergelijkbare producten met een lagere kwaliteit die afkomstig zijn uit andere geografische gebieden en met name tot doel hebben te voorzien in de vraag naar producten met een BOB in landen buiten de EU, waaraan juist wegens de indirecte contingentering van deze producten niet kan worden voldaan (voor zowel de producenten als de consument is deze schade groter naarmate het met de BOB concurrerende product vrij kan worden verspreid omdat het afkomstig is uit gebieden – buiten de EU – waarop geen contingentering van toepassing is); (3) de melk die wordt gebruikt voor naar landen buiten de EU te exporteren producten met een BOB kan geen invloed hebben op de verhouding tussen vraag en aanbod van de zuivelproducten in de EU-landen, en indien deze melk bij de aan elke lidstaat toegewezen hoeveelheden wordt inbegrepen, zou daardoor voor al deze landen de berekening van de hoeveelheden van het product dat op de interne markten van de EU in omloop is, worden gewijzigd, met als gevolg dat de nationale en individuele referentiehoeveelheden onbetrouwbaar zijn; (4) het is niet gerechtvaardigd om verschillende situaties van producenten in de EU hetzelfde te behandelen door beperkingen die tot doel hebben het evenwicht van de interne markt van de EU te bewaren ook toe te passen op die producenten die ook naar landen buiten de EU exporteren, en die overigens hogere productiekosten en andere productiewijzen hebben ten opzichte van gewone producenten.

- 9 Deze opmerkingen maken het volstrekt aannemelijk dat de eventuele opname van deze melk in de quota een indirect gevolg is dat de EU-wetgever niet heeft gewild. Een gevolg waarvan het Hof de wettigheid zou moeten onderzoeken, juist gezien de meerdere tegenstrijdigheden die de „inclusieve” uitlegging (houdende opname van deze melk in de quota) van verordening (EEG) nr. 856/84, verordening (EEG) nr. 3950/92, verordening (EG) nr. 1788/2003 en verordening (EG) nr. 1234/2007 vertoont ten opzichte van de bewoordingen van de bepalingen op hetzelfde niveau van de regelgeving ter bescherming van producten met een BOB, alsmede ten opzichte van de bevorderingsdoeleinden en van de beperkingen aan de organisatie die zijn neergelegd in de artikelen 32 (ex artikel 27), 39 (ex artikel 33), 40 (ex artikel 34) en 41 (ex artikel 35) VWEU en de grondbeginselen van de Unie.