

Sprawa C-640/19

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

28 sierpnia 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

21 maja 2019 r.

Strona skarżąca:

Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe i in.

Druga strona postępowania:

Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA)

Ministero delle politiche agricole e forestali (ministerstwo polityki rolnej i leśnej)

Przedmiot postępowania głównego

Skarga o stwierdzenie nieważności wezwań do zapłaty wydanych przez Agenzia per le erogazioni in agricoltura (agencję ds. płatności rolnych, zwaną dalej „AGEA”) wobec szeregu gospodarstw rolnych oraz wszystkich związanych z tymi wezwaniami aktów dotyczących procedur kompensacji i obliczenia produkcji krajowej, a także określenia dodatkowych opłat wyrównawczych za rok gospodarczy 2008/2009

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii zgodnie z art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

1) Czy art. 1, 2 i 3 rozporządzenia (EWG) nr 856/1984; art. 1 i art. 2 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 3950/1992; art. 1 ust. 1 i art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1788/2003 oraz art. 55, 64 i 65 rozporządzenia (WE) nr 1234/07 wraz z załącznikami, w zakresie, w jakim mają one na celu ochronę równowagi między popytem a podażą na przetwory mleczne na rynku UE, należy interpretować w ten sposób, że z obliczania „kwot mlecznych” wyłączają one przeznaczoną na wywóz do państw nienależących do UE produkcję serów objętych ChNP, w sposób zgodny z celami ochrony określonymi dla wspomnianych przetworów w art. 13 rozporządzenia (EWG) nr 2081/1992, jak potwierdzono w art. 4 i 13 rozporządzenia 510/2006 oraz w art. 4 i 13 rozporządzenia 1151/2012, zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 32 (dawny art. 27), art. 39 (dawny art. 33), art. 40 (dawny art. 34), art. 41 (dawny art. 35) TFUE?

2) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej, czy wspomniane przepisy, zgodnie z ich powyższą interpretacją, stoją na przeszkodzie włączeniu do indywidualnych ilości referencyjnych kwot mleka przeznaczonych do produkcji serów ChNP przeznaczonych na wywóz poza Unię Europejską, jak wynika z art. 2 dekretu z mocą ustawy nr 49 z dnia 28 marca 2003 r., przekształconego ze zmianami w ustawę nr 119 z dnia 30 maja 2003 r., i art. 2 ustawy nr 468 z dnia 26 listopada 1992 r., w zakresie, w jakim jest on przywołany w wyżej wymienionym art. 2 dekretu z mocą ustawy nr 49/2003?

Tytułem ewentualnym, na wypadek, gdyby przedstawiona wykładnia została uznana za nieprawidłową,

3) Czy art. 1, 2 i 3 rozporządzenia (EWG) nr 856/1984; art. 1 i art. 2 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 3950/1992; art. 1 ust. 1 i art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1788/2003 oraz art. 55, 64 i 65 rozporządzenia (WE) nr 1234/07 oraz załączniki do niego (wraz z krajowymi przepisami włoskimi stanowiącymi ich transpozycję, zawartymi w art. 2 dekretu z mocą ustawy nr 49 z dnia 28 marca 2003 r., przekształconego ze zmianami w ustawę nr 119 z dnia 30 maja 2003 r., i w art. 2 ustawy nr 468 z dnia 26 listopada 1992 r., w zakresie, w jakim jest on przywołany we wspomnianym art. 2 dekretu z mocą ustawy nr 49/2003), które włączają, a nie wyłączają z obliczenia ilości przyznanej państwom członkowskim mleko wykorzystywane do produkcji serów objętych ChNP wywożonych lub przeznaczonych na rynek państw nienależących do Unii Europejskiej i w zakresie tego wywozu, są sprzeczne z celami ochrony określonymi w rozporządzeniu (EWG) nr 2081/1992, które chroni produkty objęte ChNP, ze szczególnym uwzględnieniem art. 13, jak potwierdzono w rozporządzeniu (WE) nr 510/2006 i rozporządzeniu 1151/2012, a także w odniesieniu do celów ochrony określonych w art. 4 tego rozporządzenia, oraz czy są one ponadto sprzeczne z art. 32 (dawny art. 27), art. 39 (dawny art. 33), art. 40 (dawny art. 34), art. 41 (dawny art. 35) TFUE, jak również z zasadami: pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań, proporcjonalności i niedyskryminacji oraz swobodnej inicjatywy gospodarczej dla celów wywozu poza UE?

Główne przepisy prawa Unii przywołane w ramach postępowania

TFUE: art. 32 (dawny art. 27), art. 39 (dawny art. 33), art. 40 (dawny art. 34) i art. 41 (dawny art. 35)

Rozporządzenie nr 856/84: motywy 1, 2 i 5 oraz art. 1, 2 i 3

Rozporządzenie nr 1898/87: preambuła

Rozporządzenie nr 2081/92: motywy 2, 3 i 6 oraz art. 13

Rozporządzenie nr 3950/92: motyw 1 oraz art. 1 akapit pierwszy, art. 2 ust. 1 i art. 3

Rozporządzenie nr 536/93: art. 1 akapit pierwszy

Rozporządzenie nr 1788/2003: motywy 3, 4 i 22 oraz art. 1 ust. 1 i art. 5

Rozporządzenie nr 510/2006: motyw 6 i art. 13

Rozporządzenie nr 1234/2007: motywy 31, 36, 51, 66 i nast. oraz art. 55, 64 i 65 i załączniki

Rozporządzenie nr 1151/2012: art. 4 i 13

Przywołane przepisy prawa krajowego

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 (Dekret z mocą ustawy nr 49 z dnia 28 marca 2003 r. w sprawie zmiany zasad dotyczących stosowania dodatkowej opłaty wyrównawczej w sektorze mleka i przetworów mlecznych), przekształcony, ze zmianami, w ustawę nr 119 z dnia 30 maja 2003 r.: art. 2

Legge 26 novembre 1992, n. 468, Misure urgenti nel settore lattiero-caseario (Ustawa nr 468 z dnia 26 listopada 1992 r. o środkach nadzwyczajnych w sektorze mleczarskim): art. 2

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 W ramach systemu kwot mlecznych AGEA wezwała szereg gospodarstw rolnych do zapłaty dodatkowej opłaty wyrównawczej z powodu przekroczenia indywidualnych ilości referencyjnych (IIR) w roku gospodarczym 2008/2009. Wspomniane gospodarstwa rolne, które zostały wezwane do zapłaty, zarzuciły niewiarygodność danych dotyczących prawidłowej identyfikacji produkcji

w sektorze mleka i wynikającą z tego niewiarygodność odpowiednich IIR. W związku z tym zaskarżyły one przed Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnym sądem administracyjnym dla Lacjum) wezwanie AGEA i wszystkie związane z nim akty.

Główne argumenty stron postępowania głównego

- 2 Skarżący twierdzą, że we Włoszech nigdy nie wyprodukowano ani nie było możliwe wyprodukowanie (na podstawie wskaźników źródeł instytucjonalnych, zgłoszonego pogłowia bydła i zdolności produkcyjnej bydła) ilości mleka przekraczających kwotę przypadającą na Włochy. Następnie skarżący przedstawiają poniższe informacje szczegółowe:
 - a) nieróżnicujący system kwot produkcji mleka jest sprzeczny z zasadami swobody inicjatywy gospodarczej;
 - b) system kwot produkcji mleka ogranicza rozwój gospodarstw i produktów objętych ChNP, w odniesieniu do których zarówno proces produkcji, jak i surowiec muszą być skoncentrowane na określonym obszarze pochodzenia;
 - c) konieczny związek między produkcją a terytorium do celów ChNP powoduje, że niektóre produkty spożywcze nie powinny być uważane za część rozszerzonego rynku, ponieważ nie konkurują one z podobnymi produktami generycznymi;
 - d) w szczególności mleko wykorzystywane do produkcji produktów objętych ChNP przeznaczonych na wywóz poza terytorium UE należy wyłączyć z gwarantowanej ilości ogólnej (GIO), ponieważ nie ma ono wpływu na rynek wewnętrzny, a związany z nim system kwot prowadzi również do odpowiedniego ograniczenia produktów objętych ChNP przeznaczonych na wywóz poza terytorium UE, co jest sprzeczne z celami w zakresie ochrony i promocji określonymi w rozporządzeniu 2081/92;
 - e) pułap produkcji dla ChNP wynosi w szczególności 60% ilości krajowej w stosunku do zarzucanego Włochom w odnośnym okresie przekroczenia o nie więcej niż 4%.
- 3 W świetle powyższego skarżący wnoszą o stwierdzenie nieważności zaskarżonych aktów w związku z brakiem wyłączenia z obliczenia GIO ilości mleka przeznaczonych na wyżej wymienione produkty oraz, tytułem żądania ewentualnego, podnoszą kwestię zgodności z Traktatem odpowiednich przepisów rozporządzeń nr 3590/92 i 536/93 w związku ze sprzecznością z art. 39 (dawnym art. 33) TFUE oraz naruszeniem wspólnotowych zasad pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań, proporcjonalności i niedyskryminacji.
- 4 Druga strona postępowania twierdzi, że decyzja administracyjna wydana w przedmiocie opłat wynika bezpośrednio z systemu komputerowego, który nie

dopuszcza żadnej swobody uznania oraz przetwarza dane wprowadzone przez samych producentów i nigdy niekwestionowane.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 5 Skład orzekający zauważa, że 1) rozporządzenie nr 856/84 wyraźnie odnosiło się do sytuacji „rynku przetworów mlecznych we Wspólnocie” oraz że kolejne rozporządzenia, które powtarzały jego brzmienie, również wyraźnie zakładają (tylko) kontynentalny wymiar rynku; 2) preambuła do rozporządzenia nr 1898/87 nie zawiera wyraźnego odniesienia do wytwarzania i wprowadzania do obrotu wspomnianych produktów przeznaczonych na wywóz poza terytorium UE, lecz jedynie do ich wytwarzania i wprowadzania do obrotu na terytorium państw członkowskich; oraz 3) wydaje się, że także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości (sprawy połączone C-480/00 i nast.) odnosi się tylko do produkcji przeznaczonej do konsumpcji wewnętrznej w UE.
- 6 Tutejszy sąd stwierdza zatem, że brak jest przesłanki prawnej i funkcjonalnej, aby włączyć ilości mleka przeznaczonego do produkcji serów objętych ChNP, które mają być wywożone poza terytorium UE, w ramach krajowych ilości referencyjnych. W związku z powyższym tutejszy sąd zwraca się do Trybunału o potwierdzenie dokonanej przez niego wykładni oraz, w przypadku odpowiedzi twierdzącej, zwraca się z pytaniem, czy interpretowane w ten sposób przepisy prawa Unii stoją na przeszkodzie krajowym przepisom stanowiącym ich transpozycję (oraz wynikającym z nich decyzjom administracyjnym stanowiącym ich zastosowanie) w zakresie, w jakim nie wyłączają one, lecz włączają wspomniane mleko.
- 7 Tytułem ewentualnym, w przypadku, gdyby definicje prawne dotyczące kwot mlecznych zostały jednak uznane za zbyt ogólne, aby nie obejmowały każdego rodzaju mleka, niezależnie od jego przeznaczenia, tutejszy sąd uważa, że włączenie spornych ilości do kwoty przyznanej każdemu państwu członkowskiemu jest niezgodne z prawem z powodu jego sprzeczności z celami ochrony ChNP, zważywszy na szczególny charakter tego uregulowania; z powodu naruszenia zasad swobodnej inicjatywy gospodarczej i swobody przedsiębiorczości w celach wywozu poza terytorium UE; z powodu nadmiernego charakteru środka ochronnego w odniesieniu do celów ochrony rynku wewnętrznego, które ów środek realizuje, i w związku z tym z powodu braku zasadności oraz proporcjonalności; z powodu naruszenia zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, o których mowa w motywie 51 rozporządzenia nr 1234/71, a także celów określonych w rozporządzeniu nr 1898/87.
- 8 Tutejszy sąd uważa bowiem, że 1) wytyczne określone w orzecznictwie, zgodnie z którymi system kwot obowiązujący również wobec przetworów mlecznych objętych ChNP jest częścią konkretnej strategii UE mającej na celu zrekompensowanie mniejszej produkcji wyższą ceną produktu, nie znajdując

podstawy prawnej w żadnym z przepisów odniesienia; 2) nawet teoretycznie możliwa wyższa cena nie jest wystarczająca do zrekompensowania szkód wynikających z pojawienia się, w przypadku systemu kwot obowiązującego również wobec mleka przeznaczonego na produkty objęte ChNP, równoległej oferty podobnych produktów niższej jakości z innych obszarów geograficznych, przeznaczonych w szczególności na zaspokojenie popytu zagranicznego, poza terytorium UE, na produkty objęte ChNP, który pozostałby niezaspokojony właśnie ze względu na pośredni system kwot tych produktów (które to szkody są tym większe zarówno w odniesieniu do producentów, jak i do konsumentów, im bardziej produkt konkurencyjny wobec produktu objętego ChNP może swobodnie się rozprzestrzeniać, ponieważ pochodzi z obszarów spoza Unii Europejskiej, gdzie nie podlega systemowi kwot); 3) mleko wykorzystywane do wytwarzania produktów objętych ChNP przeznaczonych na wywóz poza terytorium UE nie może mieć żadnego wpływu na stosunek popytu i podaży przetworów mlecznych w państwach Unii, a włączenie go do ilości przyznanych każdemu państwu członkowskiemu miałooby wpływ na obliczenie ilości produktu na rynkach krajowych UE w odniesieniu do wszystkich tych państw, co doprowadziłoby do braku wiarygodności krajowych i indywidualnych ilości referencyjnych; 4) nieuzasadnione jest traktowanie w ten sam sposób różnych sytuacji występujących wśród producentów Unii poprzez stosowanie ograniczeń mających na celu zachowanie równowagi rynku wewnętrznego UE również w odniesieniu do tych producentów Unii, którzy prowadzą działalność w zakresie wywozu poza terytorium UE, a ponadto ponoszą wyższe koszty produkcji oraz stosują więcej metod produkcji niż zwykli producenci.

- 9 Powyższe uwagi sprawiają, że całkowicie prawdopodobne jest, iż ewentualne włączenie jest skutkiem pośrednim i niezamierzonym przez prawodawcę UE. Trybunał powinien ocenić zgodność z prawem tego skutku, biorąc pod uwagę różne aspekty sprzeczności wykładni „włączającej” rozporządzeń nr 856/84, 3950/92, 1788/2003 i 1234/2007 z brzmieniem przepisów tego samego szczebla zawartych w prawodawstwie dotyczącym ochrony produktów objętych ChNP, z celami w zakresie promocji i ograniczeniami organizacyjnymi określonymi w art. 32 (dawny art. 27), art. 39 (dawny art. 33), art. 40 (dawny art. 34) i art. 41 (dawny art. 35) TFUE, a także z podstawowymi zasadami Unii.