

**Mål C-640/19**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

28 augusti 2019

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

21 maj 2019

**Klagande:**

Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe m.fl.

**Motparter:**

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

---

**Saken i det nationella målet**

Talan med yrkande om ogiltigförklaring av betalningskrav som AGEA har utfärdat gentemot en rad jordbruksföretag och samtliga rättsakter som har samband med förfarandena om kompensation och beräkning av den inhemska produktionen samt fastställande av tilläggsavgifter för regleringsåret för mjölk och mjölkprodukter 2008/2009.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Begäran om förhandsavgörande har framställts med stöd av artikel 267 FEUF och avser tolkningen av unionsrätten.

## Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1) Ska artiklarna 1, 2 och 3 i förordning (EEG) nr 856/84, artiklarna 1 och 2.1 i förordning (EEG) nr 3950/92, artiklarna 1.1 och 5 i förordning (EG) nr 1788/2003, artiklarna 55, 64 och 65 i förordning (EG) nr 1234/2007 samt dess bilagor, vilka syftar till att trygga balansen mellan tillgång och efterfrågan på mjölk och mjölkprodukter inom unionen, tolkas så, att den produktion av ostar med skyddad ursprungsbeteckning som är avsedd för export till tredjeländer inte ska tas med vid beräkningen av ”mjölkkvoter” – vilket är i linje med målen om skydd av dessa produkter enligt artikel 13 i förordning (EEG) nr 2081/92, vilket bekräftas i förordning (EG) nr 510/2006, samt artiklarna 4 och 13 i förordning (EU) nr 1151/2012 – vid tillämpning av principerna enligt artiklarna 32 FEUF (f.d. artikel 27 FEG), 39 FEUF (f.d. artikel 33 FEG), 40 FEUF (f.d. artikel 34 FEG) och 41 FEUF (f.d. artikel 35 FEG)?

2) Om föregående fråga besvaras jakande, utgör ovannämnda regelverk enligt nämnda tolkning då hinder för att mjölkkvoter för den produktion av ostar med skyddad ursprungsbeteckning som är avsedd för export till tredjeländer inkluderas i de individuella referenskvantiteterna, såsom stadgas i artikel 2 i lagdekret nr 49 av den 28 mars 2003, som, med ändringar, omvandlats till lag nr 119 av den 30 maj 2003, och artikel 2 i lag nr 468 av den 26 november 1992, vad gäller den del vartill ovannämnda artikel 2 i lagdekret nr 49/2003 hänvisar?

I andra hand, för det fall att ovannämnda tolkning inte anses vara korrekt, ställs följande fråga:

3) Strider artiklarna 1, 2 och 3 i förordning (EEG) nr 856/84, artiklarna 1 och 2.1 i förordning (EEG) nr 3950/92, artiklarna 1.1 och 5 i förordning (EG) nr 1788/2003, artiklarna 55, 64 och 65 i förordning (EG) nr 1234/2007 samt dess bilagor (och motsvarande italienska nationella genomförandebestämmelser i artikel 2 i lagdekret nr 49 av den 28 mars 2003, som, med ändringar, omvandlats till lag nr 119 av den 30 maj 2003, och artikel 2 i lag nr 468 av den 26 november 1992, vad gäller den del vartill ovannämnda artikel 2 i lagdekret nr 49/2003 hänvisar), enligt vilka den mjölk som används för framställning av ostar med skyddad ursprungsbeteckning som exporteras till tredjeländer eller ska saluföras i dessa, och inom gränserna för den aktuella exporten, inkluderas i och inte undantas från beräkningen av de kvantiteter som tilldelas de enskilda medlemsstaterna, mot målen om skydd enligt förordning (EEG) nr 2081/92, det vill säga att skydda produkter med skyddad ursprungsbeteckning, särskilt med avseende på artikel 13, vilket bekräftas i förordning (EG) nr 510/2006 och förordning (EU) nr 1151/2012, samt med avseende på målen om skydd enligt artikel 4 i sistnämnda förordning? Strider ovannämnda artiklar vidare mot artiklarna 32 FEUF (f.d. artikel 27 FEG), 39 FEUF (f.d. artikel 33 FEG), 40 FEUF (f.d. artikel 34 FEG) och 41 FEUF (f.d. artikel 35 FEG) samt principerna om rättssäkerhet, skydd för berättigade förväntningar, proportionalitet, förbud mot diskriminering samt näringsfrihet i fråga om export till tredjeländer?

### **Anförda unionsbestämmelser**

FEUF: artiklarna 32 (f.d. artikel 27 FEG), 39 (f.d. artikel 33 FEG), 40 (f.d. artikel 34 FEG) och 41 (f.d. artikel 35 FEG)

Förordning nr 856/84: skälen 1, 2 och 5 samt artiklarna 1, 2 och 3

Förordning nr 1898/87: ingressen

Förordning nr 2081/92: skälen 2, 3 och 6 samt artikel 13

Förordning nr 3950/92: skäl 1 samt artiklarna 1 första stycket, 2.1 och 3

Förordning nr 536/93: artikel 1.1

Förordning nr 1788/2003: skälen 3, 4 och 22 samt artiklarna 1.1 och 5

Förordning nr 510/2006: skäl 6 och artikel 13

Förordning nr 1234/2007: skälen 31, 36, 51, 66 och följande skäl samt artiklarna 55, 64 och 65 och dess bilagor

Förordning nr 1151/2012: artiklarna 4 och 13

### **Anförda nationella bestämmelser**

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 (lagdekret nr 49 av den 28 mars 2003, Ändring av lagstiftningen gällande påförande av tilläggsavgifter inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter), som, med ändringar, omvandlats till lag nr 119 av den 30 maj 2003: artikel 2

Legge 26 novembre 1992, n. 468, Misure urgenti nel settore lattiero-caseario (lag nr 468 av den 26 november 1992, Brådskannde åtgärder inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter): artikel 2

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 Inom ramen för mjölkkvotsystemet påförde AGEA en rad jordbruksföretag en tilläggsavgift, eftersom de hade överskridit sina individuella referenskvantiteter för regleringsåret för mjölk och mjölkprodukter 2008/2009. Adressaterna för betalningskraven har gjort gällande att uppgifterna för korrekt identifiering av produktionen inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter inte är tillförlitliga och att de motsvarande individuella referenskvantiteterna därmed inte heller är tillförlitliga. De har därför överklagat AGEA:s beslut och samtliga skrivelser som har samband med detta till Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio.

## Parternas huvudargument

- 2 Klagandena har inledningsvis anfört att Italien aldrig har producerat och aldrig någonsin skulle ha kunnat producera (på grundval av uppgifter från institutionella källor, det deklarerade nötbeståndet och kreaturens produktionskapacitet) mjölkkvantiteter som överskrider landets nationella kvot. Klagandena har därefter specificerat följande:
  - a) Det urskillningslösa kvotsystemet för mjölkproduktion strider mot principerna om näringsfrihet.
  - b) Kvotsystemet för mjölkproduktion begränsar utvecklingen av företag och produktionen av produkter med skyddad ursprungsbeteckning, i och med att både framställningsprocessen och råvaruproduktionen ska äga rum i ett visst ursprungsområde.
  - c) Det nödvändiga sambandet mellan produktionen och området när det är fråga om skyddad ursprungsbeteckning innebär att vissa livsmedel inte ska betraktas som del av en utvidgad marknad, eftersom de inte konkurrerar med liknande generiska produkter.
  - d) I synnerhet ska mjölk som används för de produkter med skyddad ursprungsbeteckning som är avsedda för export till tredjeländer undantas från den garanterade totala kvantiteten, eftersom den aktuella mjölkproduktionen inte påverkar den inre marknaden. Vidare resulterar det aktuella kvotsystemet i en motsvarande begränsning för de produkter med skyddad ursprungsbeteckning som är avsedda för export till tredjeländer, vilket strider mot målen om skydd och stimulans enligt förordning nr 2081/92.
  - e) Taket för produkter med skyddad ursprungsbeteckning ligger i själva verket på 60 procent av den nationella kvantiteten och det ska beaktas att taket inte har överskridits med mer än 4 procent.
- 3 Mot ovannämnda bakgrund har klagandena yrkat att de angripna rättsakterna ska ogiltigförklaras, eftersom mjölkkvantiteterna för ovannämnda produkter inte har undantagits från beräkningen av den garanterade totala kvantiteten. I andra hand har klagandena gjort gällande att de relevanta bestämmelserna i förordning nr 3590/92 och förordning nr 536/93 inte är förenliga med fördraget, eftersom de strider mot artikel 39 FEUF (f.d. artikel 33 FEG) samt utgör ett åsidosättande av de unionsrättsliga principerna om rättssäkerhet, skydd för berättigade förväntningar, proportionalitet och förbud mot diskriminering.
- 4 Motparterna har gjort gällande att det aktuella förvaltningsbeslutet om tilläggsavgifter genereras direkt, utan att myndigheten förfogar över något utrymme för skönsmässig bedömning, av ett datasystem som vidarebehandlar de uppgifter som producenterna har lämnat in och som aldrig har ifrågasatts.

**Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 5 Den hänskjutande domstolen påpekar att (1) förordning nr 856/84 uttryckligen hänvisade till "[m]arknaden för mjölkprodukter inom gemenskapen" och att även därpå följande förordningar, som har bibehållit det materiella innehållet, förutsätter att marknaden (enbart) sträcker sig över kontinenten; (2) ingressen i förordning nr 1898/87 innehåller ingen uttrycklig hänvisning till framställningen och saluförandet av dessa produkter, när dessa är avsedda för export till tredjeländer, utan enbart när de är avsedda för medlemsstaternas territorium; (3) även i EU-domstolens praxis (förenade målen 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 och C-499/00) tycks hänvisningen avse enbart produktionen för konsumtion inom unionen.
- 6 Den hänskjutande domstolen drar därmed den slutsatsen att den juridiska/funktionella förutsättningen inte är uppfylld för att vid beräkningen av de nationella referenskvantiteterna inkludera mjölkkvantiteter som används för framställning av ostar med skyddad ursprungsbeteckning som exporteras till tredjeländer. Den hänskjutande domstolen ber därför EU-domstolen att klargöra huruvida den aktuella tolkningen är korrekt och i så fall om de relevanta unionsrättsliga bestämmelserna, enligt nämnda tolkning, utgör hinder för de nationella genomförandebestämmelserna (och därav följande förvaltningsbeslut om tillämpning) vad gäller den del där den aktuella mjölken inkluderas och inte undantas.
- 7 I andra hand, för det fall att bestämmelserna om mjölkkvoter ska anses vara för generiska för att inte inkludera all mjölk oavsett vad den ska användas för, finner den hänskjutande domstolen att det är rättsstridigt att inkludera de omtvistade mängderna i de kvantiteter som tilldelas de enskilda medlemsstaterna. En sådan inkludering strider i så fall nämligen mot de mål om skydd som eftersträvas genom regelverket om skyddad ursprungsbeteckning, eftersom det handlar om en speciallagstiftning, samt utgör ett åsidosättande av principerna om näringsfrihet i fråga om export till tredjeländer. Skyddsåtgärden går även längre än vad som krävs för att nå de eftersträvalsa målen om skydd av den inre marknaden och förefaller därför vara orimlig och oproportionerlig. Dessutom åsidosätts principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar enligt skäl 51 i förordning nr 1234/2007 och målen med förordning nr 1898/87.
- 8 Den hänskjutande domstolen beaktar i själva verket att (1) rättspraxis enligt vilken ett kvotssystem även för mjölk och mjölkprodukter med skyddad ursprungsbeteckning ingår i en klar unionsstrategi i syfte att kompensera en mindre produktion genom ett högre produktpris inte har rättslig grund i någon av de relevanta bestämmelserna; (2) detta, om än tänkbara, högre pris är inte tillräckligt för att kompensera förlusten till följd av att det, vid ett kvotssystem även för mjölk som används för produkter med skyddad ursprungsbeteckning, uppstår en parallell tillgång av liknande produkter av lägre kvalitet som härstammar från andra geografiska områden och som i synnerhet ska möta den efterfrågan i tredjeländer på produkter med skyddad ursprungsbeteckning som inte uppfylls

just på grund av det indirekta kvotsystemet för sistnämnda produkter (förlusten är desto högre, för både producenterna och konsumenten, ju mer den produkt som konkurrerar med produkten med skyddad ursprungsbeteckning kan saluföras fritt därför att den härstammar från tredjeländer där den inte omfattas av något kvotsystem); (3) den mjölk som används för de produkter med skyddad ursprungsbeteckning som är avsedda för export till tredjeländer kan inte ha någon inverkan på förhållandet mellan tillgång och efterfrågan på mjölk och mjölkprodukter inom unionen, vilket innebär att beräkningen av den produktkvantitet som omsätts på unionens inre marknader blir missvisande för samtliga medlemsstater, om den aktuella mjölken inkluderas i de kvantiteter som tilldelas de enskilda medlemsstaterna, med den följd att de nationella och individuella referenskvantiteterna blir otillförlitliga; (4) det är inte befogat att olika situationer för producenter inom unionen behandlas lika genom att restriktioner som är tänkta att upprätthålla balansen inom unionens inre marknad även omfattar producenter som exporterar till tredjeländer och i övrigt belastas med större kostnader och dyrare framställningsmetoder jämfört med generiska producenter.

- 9 På grundval av dessa överväganden kan slutsatsen dras att en eventuell inkludering är en indirekt effekt som inte avspeglar unionslagstiftarens avsikt. EU-domstolen ombeds att klargöra huruvida nämnda effekt är rättsenlig, när en tolkning av förordning nr 856/84, förordning nr 3950/92, förordning nr 1788/2003 och förordning nr 1234/2007 som innebär inkludering med hänsyn tagen till flera olika aspekter kan stå i strid med bestämmelser på samma nivå som ska värna om produkterna med skyddad ursprungsbeteckning, med produktionsmålen och med organisationsbegränsningarna enligt artiklarna 32 FEUF (f.d. artikel 27 FEG), 39 FEUF (f.d. artikel 33 FEG), 40 FEUF (f.d. artikel 34 FEG) och 41 FEUF (f.d. artikel 35 FEG) samt med unionens grundläggande principer.