

Sprawa C-636/21**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem****Data wpływu:**

15 października 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Consiglio di Stato (Włochy)

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

13 października 2021 r.

Strona skarżąca i wnosząca odwołanie:

NN

Druga strona postępowania i postępowania odwoławczego:

Regione Lombardia

Przedmiot postępowania głównego

Środek odwoławczy złożony do Consiglio di Stato (rady stanu) od wyroku, w drodze którego Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (regionalny sąd administracyjny dla Lombardii) oddalił skargę wniesioną przez przedsiębiorcę rolnego na decyzję Regione Lombardia odmawiającą mu pomocy przewidzianej celem wsparcia rynku w sektorze jaj i mięsa drobiowego we Włoszech w następstwie epidemii grypy ptaków.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Przedmiotem odesłania prejudycjalnego jest zgodność z uregulowaniem przewidzianym w art. 220 rozporządzenia nr 1308/2013 i rozporządzeniem wykonawczym 2019/1323 przepisu prawa krajowego, interpretowanego i stosowanego w taki sposób, że pomoc przewidziana na rekompensatę szkód spowodowanych przez grypę ptaków przyznawana jest jedynie przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w dniu złożenia wniosku.

Artykuł 267 TFUE

Pytanie prejudycjalne

„Czy art. 220 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 i rozporządzenie wykonawcze Komisji z dnia 2 sierpnia 2019 r. nr 2019/1323/UE stoją na przeszkodzie przepisom prawa krajowego (takim jak przepisy zawarte w Decreto Ministeriale [rozporządzeniu ministerialnym] ministra polityki rolnej, żywnościowej i leśnej z dnia 15 stycznia 2020 r.), rozumianym i stosowanym w taki sposób, że dostęp do środków rekompensaty za szkody wyrządzone przez gripę ptaków jest ograniczony wyłącznie do przedsiębiorstw, które w dniu złożenia wniosku kontynuowały działalność?”

Przywołane przepisy prawa Unii Europejskiej

Artykuł 107 TFUE

Artykuł 42 TFUE

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007; w szczególności art. 220.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1323 z dnia 2 sierpnia 2019 r. w sprawie nadzwyczajnych środków wspierania rynku w sektorach jaj i mięsa drobiowego we Włoszech; w szczególności art. 2.

Wytyczne Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014–2020; w szczególności pkt 66, 75 lit. f) i 365.

Przywołane przepisy prawa krajowego

Rozporządzenie ministerstwa polityki rolnej, żywnościowej i leśnej z dnia 15 stycznia 2020 r. – Sposób wdrożenia rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2019/1323 w sprawie nadzwyczajnych środków wspierania rynku w sektorach jaj i mięsa drobiowego we Włoszech; w szczególności art. 3 i 4 ust. 2.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 NN, przedsiębiorca rolny, był właścicielem trzech zakładów zajmujących się chowem drobiu. Ze względu na ograniczenia sanitarne spowodowane epidemią grypy ptaków w okresie od października do grudnia 2017 musiał kilkakrotnie

zawiesić działalność tych zakładów. W listopadzie 2019 r. NN zbył zakłady na rzecz swoich dzieci.

- 2 W dniu 15 stycznia 2020 r. włoskie ministerstwo polityki rolnej, żywnościowej i leśnej przyjęło rozporządzenie ministerialne nr 383/2020 w sprawie sposobu wdrożenia rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2019/1323 w sprawie nadzwyczajnych środków wspierania rynku w sektorach jaj i mięsa drobiowego we Włoszech. Rzeczone rozporządzenie ministerialne przewidziało pomoc w rekompensowaniu szkód spowodowanych epidemią grypy ptaków. Zgodnie z jego art. 3, w szczególności, uprawnione do złożenia wniosku są: a) przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją jaj; b) przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją piskląt; c) zakłady zajmujące się chowem młodych kur, kur niosek i mięsa drobiowego; d) zakłady pakowania jaj. Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia, w celu uzyskania dostępu do pomocy konieczne jest wykazanie szkód poniesionych w wyniku realizacji środków sanitarnych wprowadzonych w celu powstrzymania epidemii grypy ptaków w okresie od 1 października 2017 r. do 30 czerwca 2018 r.
- 3 W dniu 10 kwietnia 2020 r. na mocy rozporządzenia ministerialnego nr 383/2020 NN złożył do Regione Lombardia wniosek o przyznanie pomocy. Regione Lombardia odrzucił ten wniosek, ponieważ w dniu jego złożenia NN nie był właścicielem zakładów zajmujących się chowem drobiu i tym samym nie spełniał wymogu określonego w art. 3 wyżej wskazanego rozporządzenia ministerialnego. Istotnie, przepis ten ograniczał dostęp do pomocy wyłącznie dla przedsiębiorstw działających w sektorze drobiarskim. W tym względzie nie uznano za istotną wskazanej przez NN okoliczności, że działalność jest kontynuowana przez jego dzieci.
- 4 NN złożył skargę na odmowną decyzję Regione Lombardia do Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia. Ten ostatni oddalił jednak skargę, uznając, w szczególności, że celem rozporządzenia wykonawczego 2019/1323 jest przyznanie korzyści przedsiębiorcy rolnemu prowadzącemu nadal działalność gospodarczą, poprzez zrekompensowanie poniesionej przez niego szkody, ale nie po to, aby wypłacić przedsiębiorcy odszkodowanie, lecz by wspierać rynek, a zatem przedsiębiorstwa działające. Nadto zdaniem Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia nie można wykluczyć, że przedsiębiorstwo rolne, którego nabywcami są dzieci NN, mogłoby mieć dostęp do pomocy, ale wniosek powinien być zostać złożony przez nowych przedsiębiorców, a nie przez ich ojca, który przedsiębiorcą już nie jest.
- 5 Pismem złożonym w dniu 19 marca 2020 r. do Consiglio di Stato NN wniósł odwołanie od wyroku Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia. W tym środku zaskarżenia NN wyraźnie zwrócił się o skierowanie do Trybunału Sprawiedliwości, na podstawie art. 267 TFUE, pytania dotyczącego prawidłowej wykładni art. 220 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 i rozporządzenia wykonawczego 2019/1323, a mianowicie przepisów prawa Unii Europejskiej

wdrożonych rozporządzeniem ministerialnym nr 383/2020 z dnia 15 stycznia 2020 r.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 6 Zgodnie z wykładnią Regione Lombardia, uznaną przez Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, art. 3 rozporządzenia ministerialnego nr 383/2020 ogranicza dostęp do pomocy do przedsiębiorstw, które w momencie składania wniosku nadal działają w sektorze jaj i mięsa drobiowego we Włoszech. Z drugiej jednak strony z kręgu beneficjentów byłyby wyłączone przedsiębiorstwa, które poniosły wprawdzie szkody spowodowane epidemią grypy ptaków, ale następnie zaprzestały działalności.
- 7 Taka wykładnia wynika z przedmiotu rozporządzenia ministerialnego nr 383/2020, którym jest wsparcie rynku w sektorach mięsa drobiowego we Włoszech. Ekonomiczny środek „wspierania rynku”, mimo że jest określony przez wydarzenie powodujące szkodę, mające z konieczności miejsce w przeszłości, jest ukierunkowany na przyszłość, ponieważ pozostaje z korzyścią dla firm, które w momencie składania wniosku prowadzą działalność i nadal stanowią integralną część rynku. Rynek rozumiany jest jako zbiór wszystkich przedsiębiorców, którzy w danym momencie na nim działają, a nie zaś podmiotów, które działały na nim przed przewidzeniem pomocy.
- 8 Wykładnię rozporządzenia ministerialnego nr 383/2020, którą podziela Regione Lombardia, kwestionuje NN, zdaniem którego pomoc przewidziana w tym rozporządzeniu ma charakter odszkodowania za poniesioną szkodę i jako taka powinna być przyznana właśnie przedsiębiorcom, którzy prowadzili działalność w momencie wystąpienia zdarzenia powodującego szkodę, nawet jeśli później zaprzestali działalności.
- 9 NN uważa również, że wykładnia Regione Lombardia jest niesprawiedliwa, ponieważ pozbawia możliwości dostępu do pomocy właśnie firmy najbardziej dotknięte epidemią grypy ptaków, to jest te, które zostały zmuszone do zaprzestania działalności przed przyznaniem środków rekompensacyjnych, z powodu narosłych długów.
- 10 NN zauważa wreszcie, że przyznanie środków rekompensacyjnych wszystkim firmom działającym w czasie wystąpienia zdarzenia powodującego szkodę może sprzyjać przestrzeganiu środków sanitarnych, ponieważ przedsiębiorcy mogliby liczyć na późniejsze odszkodowanie za poniesioną szkodę.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 11 Consiglio di Stato wskazuje przede wszystkim, że wynik sporu zależy od wykładni art. 220 rozporządzenia nr 1308/2013 i rozporządzenia wykonawczego 2019/1323, stanowiących przepisy Unii Europejskiej wdrożone w drodze rozporządzenia ministerialnego nr 383/2020 z dnia 15 stycznia 2020 r.

- 12 Consiglio di Stato podkreśla także, że dosłowna wykładnia uregulowania prawa Unii Europejskiej w zakresie pomocy państwa w sektorze rolnym nie pozwala na uznanie lub wykluczenie, że przedsiębiorstwa zajmujące się chowem drobiu muszą działać w dniu złożenia wniosku lub wypłaty pomocy. Wydaje się zatem, że właściwą interpretację tego uregulowania należy wywnioskować poprzez odniesienie się do celu, do którego dążą te przepisy.
- 13 Zdaniem sądu odsyłającego uregulowanie prawa Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w sektorze rolnym ma na celu wspieranie rynku i dąży do wywołania efektu zachęty, a mianowicie sprzyjania powstawania lub rozwoju inicjatyw w tym sektorze. W opinii Consiglio di Stato cel ten wydaje się wyłączać z zakresu beneficjentów przedsiębiorstwa, które zakończyły działalność przed złożeniem wniosku i które, w związku z tym, nie są już częścią tego rynku, który wspierają te przepisy. W przypadku wcześniejszej sprzedaży przedsiębiorstwa, cel ten powinien umożliwić włączenie do grona beneficjentów nabywców takiego przedsiębiorstwa, którzy przyczyniają się do tworzenia wspieranego rynku.
- 14 Ponadto zdaniem sądu odsyłającego zasada wsparcia rynku nie może być lekceważona nawet w przypadku wyjątkowych zdarzeń, takich jak epidemie chorób zakaźnych zwierząt. Faktycznie, zdaniem Consiglio di Stato, nawet w przypadku wystąpienia wyjątkowych zdarzeń omawiane uregulowanie zakłada, w oparciu o kryterium racjonalności, istnienie instrumentalnego związku między pomocą, przyznaną nadal działającym przedsiębiorstwom, a celem wspierania rynku.
- 15 Z drugiej strony Consiglio di Stato zauważa, że prawo Unii Europejskiej nie wydaje się jednak wymagać przedstawienia projektu inwestycyjnego dającego pewność ponownego wprowadzenia pomocy na rynek referencyjny, aby móc go wspierać w przyszłości.
- 16 Wreszcie sąd odsyłający wskazuje, że nawet gdyby przedmiotowej pomocy przypisać charakter odszkodowawczy, a zatem gdyby przyznano ją wszystkim przedsiębiorcom, którzy ponieśli szkodę, niezależnie od tego, czy w momencie składania wniosku są działającym przedsiębiorcą, kwalifikacja ta mogłaby prowadzić do spełnienia, choć pośrednio, celu wspierania rynku. W rzeczywistości zapewnienie środków rekompensacyjnych wzmocniłoby przestrzeganie przepisów sanitarnych przez przedsiębiorstwa rolne, a w konsekwencji zwiększyłyby zaufanie konsumentów do przestrzegania środków zwalczania epidemii.