

Sprawa C-503/22**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

22 lipca 2022 r.

Sąd odsyłający:

Conseil d'État (Francja)

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

22 lipca 2022 r.

Strona skarżąca:

Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais(Interfel)

Strona pozwana:

Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire

CONSEIL D'ETAT

po rozpoznaniu w postępowaniu spornym sprawy

[...]

ASSOCIATION
INTERPROFESSIONNELLE DES
FRUITS ET LEGUMES FRAIS

[...]

Po przeprowadzeniu następującego postępowania:

W skardze i replice, których wpływ został zarejestrowany w kancelarii wydziału spraw spornych Conseil d'État (rady stanu) w dniach 5 marca 2021 r. i 8 lipca 2022 r. Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel) [międzybranżowe zrzeszenie ds. świeżych owoców i warzyw (Interfel), zwane dalej „zrzeszeniem Interfel”] wnosi do Conseil d'État o:

1) stwierdzenie, że względu na przekroczenie uprawnień, nieważności decyzji z dnia 20 listopada 2020 r., którą to decyzją ministre de l'agriculture et de

l'alimentation (minister rolnictwa i żywności) odmówił rozszerzenia postanowień porozumienia branżowego „Jabłko – wielkość na podstawie masy” dla lat gospodarczych 2021–2023 zawartego w ramach zrzeczenia Interfel, oraz decyzji oddalającej w sposób dorozumiany wniesione w trybie administracyjnym odwołanie od owej decyzji odmownej wniesione w trybie administracyjnym;

2) nakazanie ministre de l'agriculture et de l'alimentation na podstawie art. L. 911–1 code de justice administrative (kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi) ogłoszenie w terminie miesiąca od doręczenia wyroku Conseil d'État informacji o dorozumianej decyzji o rozszerzeniu porozumienia branżowego;

[...]

Zrzeszenie Interfel utrzymuje, że:

- decyzja z dnia 20 listopada 2020 r. jest niewystarczająco uzasadniona, z naruszeniem ostatniego akapitu art. L. 632–4 akapit ostatni code rural et de la pêche maritime (kodeksu rolnego i rybołówstwa morskiego);
- decyzja z dnia 20 listopada 2020 r. została wydana przez nieuprawniony organ;
- decyzja o odmowie z dnia 20 listopada 2020 r. jest niezgodna z prawem, gdyż została wydana po upływie terminu instrukcyjnego przewidzianego w art. L. 632–4 code rural et de la pêche maritime;
- odmowa rozszerzenia narusza zasadę pewności prawa i zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań;
- odmowa rozszerzenia jest obarczona nadużyciem władzy, gdyż organ administracyjny przeprowadził kontrolę celowości zamiast kontroli zgodności z prawem;
- odmowa rozszerzenia porozumienia jest obarczona oczywistym błędem w ocenie, gdyż nie zostały wzięte pod uwagę argumenty uzasadnienia związane z poprawiającym jakością charakterem ograniczeń przewidzianych w porozumieniu.

W odpowiedzi na skargę zarejestrowanej w dniu 22 kwietnia 2022 r. ministre de l'agriculture et de l'alimentation wniósł o oddalenie skargi. Podnosi on, że zarzuty stawiane przez skarżącą są nieuzasadnione.

[...]

Uwzględniając:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.;

- rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r.;
- rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 2019/428 z dnia 12 lipca 2018 r.;
- [...]

Zważywszy, że:

- 1 Z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy wynika, że zrzeszenie Interfel, – jako międzybranżowa organizacja rolnicza uznana na mocy art. L. 632–1 code rural et de la pêche maritime, zawarło w dniu 10 czerwca 2020 r. porozumienie branżowe „Jabłko – wielkość na podstawie masy” dla lat gospodarczych 2021–2023. Pismem z dnia 2 lipca 2020 r., doręczonym w dniu 7 lipca 2020 r., zrzeszenie Interfel złożyło do ministre de l’agriculture et de l’alimentation wnioski o rozszerzenie tego porozumienia na inne podmioty. W dniu 7 września 2020 r., czyli na koniec terminu dwumiesięcznego wyznaczonego początkowo na rozpoznanie wniosku, organ zwrócił się do zrzeszenia Interfel o przedstawienie bardziej szczegółowych informacji na temat dwóch środków przewidzianych w porozumieniu, przedłużając o dwa miesiące termin rozpoznania wniosku, na co pozwalał mu art. L. 632–4 code rural et de la pêche maritime. Decyzją z dnia 20 listopada 2020 r. ministre de l’agriculture et de l’alimentation odmówił rozszerzenia wniosku. Należy uznać, że skutkiem tej decyzji było cofnięcie decyzję o zatwierdzeniu wniosku o rozszerzenie, które nastąpiło, jak należy uważać na podstawie tego samego art. L. 632–4, wobec niewydania wyraźnej decyzji rozpoznającej wnioski w czasie biegu terminu rozpoznania wniosku przedłużonego do dnia 7 listopada 2020 r. Zrzeszenie Interfel wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 20 listopada 2020 r. ze względu na przekroczenie uprawnień oraz dorozumianej decyzji ministra oddalającej wniesione przez to zrzeszenie w trybie administracyjnym odwołanie od rzeczonyj decyzji odmownej.
- 2 Po pierwsze, art. 164 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 stanowi: *„W przypadku gdy uznaną organizację producentów, uznane zrzeszenie organizacji producentów lub uznaną organizację międzybranżową, działające na określonym obszarze gospodarczym lub obszarach gospodarczych państwa członkowskiego, uważa się za reprezentatywne dla produkcji lub przetwarzania danego produktu lub handlu nim, na wniosek tej organizacji odnośnie państwo członkowskie może postanowić, że przez ograniczony okres niektóre porozumienia, decyzje podjęte w ramach tej organizacji lub jej uzgodnione praktyki będą wiążące dla innych podmiotów gospodarczych, osób fizycznych lub grup, które nie należą do tej organizacji lub zrzeszenia, a działają na danym obszarze gospodarczym lub obszarach gospodarczych. (...) 4. Przepisy,*

o rozszerzenie których na inne podmioty gospodarcze można występować, jak przewidziano w ust. 1, dotyczą jednego z następujących celów: (...) b) surowszych przepisów w zakresie produkcji niż przepisy unijne lub krajowe; (...) d) wprowadzania do obrotu; (...) k) określenia minimalnej jakości i określenia minimalnych norm w zakresie pakowania i prezentacji; (...) Przepisy te nie mogą powodować jakiegokolwiek szkody dla innych podmiotów gospodarczych w danym państwie członkowskim lub w Unii i nie mogą powodować żadnego ze skutków wymienionych w art. 210 ust. 4 ani być sprzeczne z obowiązującym prawem Unii lub z obowiązującymi przepisami krajowymi (...)”.

- 3 Po drugie, art. 75 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. stanowi: *„1. Normy handlowe mogą mieć zastosowanie do jednego lub większej liczby następujących sektorów i produktów: (...) b) owoce i warzywa; (...). 3. Bez uszczerbku dla art. 26 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 normy handlowe, o których mowa w ust. 1, mogą dotyczyć co najmniej jednego z następujących wymogów określonych na podstawie sektora lub produktu i opartych na cechach charakterystycznych każdego sektora, potrzebie uregulowania wprowadzania do obrotu oraz na warunkach określonych w ust. 5 niniejszego artykułu: (...) b) kryteriów klasyfikacji takich jak podział na klasy, masa, wielkość, wiek i kategoria; (...)”*. Część I „Norma handlowa dla jabłek” zawarta w części B załącznika I do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2019/428 z dnia 12 lipca 2018 r. zmieniającym rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 543/2011 w zakresie norm handlowych w sektorze owoców i warzyw przewiduje w szczególności, w ramach przepisów dotyczących wielkości, że *„(w)ielkość określa się na podstawie maksymalnej średnicy przekroju poprzecznego lub masy (...)”* i że *„[a]by zapewnić jednorodność pod względem wielkości, różnice wielkości produktów w tym samym opakowaniu nie przekraczają”*, ustanawiając w tym celu, gdy wielkość owoców określa się na podstawie masy, następujące przedziały wagowe w gramach *„w przypadku jabłek klasy ekstra oraz jabłek klasy I i II, pakowanych w rzędach i warstwach”*: *„70–90, 91–135, 136–200, 201–300, > 300”* a *„w przypadku owoców klasy I w opakowaniach detalicznych lub pakowanych luzem w opakowaniach”* następujące przedziały wagowe w gramach *„70–135, 136–300, > 300”* i precyzując, że *„[d]la owoców klasy II pakowanych luzem w opakowaniach lub w opakowaniach detalicznych nie ma wymogów dotyczących jednorodności pod względem wielkości”*.
- 4 Z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy wynika, że zawarte przez zrzeczenie Interfel i dotyczące zasad wprowadzania do obrotu porozumienie branżowe „Jabłko – wielkość na podstawie masy” dla lat gospodarczych 2021–2023 przewiduje, po pierwsze, określanie wielkości wyłącznie na podstawie masy, wyłączając określanie wielkości na podstawie średnicy, którą to możliwość przewidują przytoczone w pkt 3 przepisy rozporządzenia wykonawczego (UE)

nr 543/2011. Po drugie, porozumienie to stanowi, że jabłka klasy I i II, pakowane w rzędach i warstwach w tym samym opakowaniu powinny się mieścić w jednym z czternastu przedziałów wielkości, które definiuje, przy czym przedziały te są dużo bardziej rygorystyczne niż te przewidziane przez przytoczone wyżej przepisy rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 543/2011.

- 5 Na poparcie wniosku o rozszerzenie tego porozumienia zrzeczenie Interfel wskazało, że to dodatkowe ograniczenie jest uzasadnione troską o zapewnienie jakości owoców sprzedawanych konsumentom. Jednak przytoczone w pkt 2 przepisy art. 164 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zezwalają wprost na rozszerzenie porozumień ustanawiających uregulowania bardziej surowe niż uregulowania przyjęte w przepisach unijnych tylko w dziedzinie „przepisów w zakresie produkcji” wskazanych w lit. b), a odnośnie do pakowania i prezentacji, o których mowa w lit. k), przewidują jedynie określenie „minimalnych norm”.
- 6 Odpowiedź na zarzut opierający się na tym, że zaskarżoną decyzją minister nie mógł zgodnie z prawem cofnąć rozszerzenia porozumienia zawartego przez zrzeczenie Interfel, początkowo uznanego za zatwierdzone, gdyż rozszerzenie to nie jest niezgodne z prawem, zależy od odpowiedzi na pytania:
 - 1) czy wykładni art. 164 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. należy dokonywać w ten sposób, że zezwala on na rozszerzenie porozumień branżowych, przewidujących uregulowania bardziej surowe niż te przyjęte w przepisach unijnych, nie tylko w dziedzinie „przepisów w zakresie produkcji”, o których mowa w [ust. 4] lit. b) tego artykułu, ale również we wszystkich dziedzinach wskazanych w lit. a) oraz od lit. c) do lit. n), w przypadku których przewiduje on możliwość wystąpienia o rozszerzenie porozumienia branżowego, a w szczególności czy w sytuacji gdy uregulowania unijne ustanawiają zasady wprowadzania do obrotu i pakowania dla danej klasy owoców lub warzyw, artykuł ten zezwala na przyjęcie bardziej rygorystycznych uregulowań w ramach porozumienia branżowego i na ich rozszerzenie na wszystkie podmioty gospodarcze;
 - 2) czy – przy założeniu, że odpowiedź na poprzednie pytanie byłaby różna w zależności od tego, czy chodziłoby o „zasady wprowadzania do obrotu” wymienione w [ust. 4] lit. [d]) tego artykułu czy raczej o „minimalne normy w zakresie pakowania i prezentacji” wymienione w lit. k) tego samego [ustępu] – ustanowienie przedziałów wielkości służących zapewnieniu jednorodności produktów w tym samym opakowaniu, należy do zasad wprowadzania do obrotu czy do norm w zakresie pakowania i prezentacji.
- 7 Pytania przedstawione w pkt 6 są decydujące dla wyniku niniejszego sporu i sprawiają poważne trudności co do wykładni prawa wobec braku orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyjaśniającego, jaki jest przedmiot i zakres przedmiotowych uregulowań. W związku z powyższym należy przedłożyć te pytania Trybunałowi na podstawie art. 267 Traktatu

o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i zawiesić postępowanie w przedmiocie skargi zrzeszenia Interfel do czasu, aż Trybunał udzieli na nie odpowiedzi.

POSTANAWIA:

Artykuł 1: zawiesić postępowanie w przedmiocie skargi złożonej przez Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel) do czasu, aż Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej udzieli odpowiedzi pytania:

1) czy wykładni art. 164 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 należy dokonywać w ten sposób, że zezwala on na rozszerzenie porozumień branżowych, przewidujących uregulowania bardziej surowe niż te przyjęte w przepisach unijnych, nie tylko w dziedzinie „przepisów w zakresie produkcji”, o których mowa w lit. b) tego artykułu, ale również we wszystkich dziedzinach wskazanych w lit. a) oraz od lit. c) do lit. n), w przypadku których przewiduje on możliwość wystąpienia o rozszerzenie porozumienia branżowego, a w szczególności czy w sytuacji gdy uregulowania unijne ustanawiają zasady wprowadzania do obrotu i pakowania dla danej klasy owoców lub warzyw, artykuł ten zezwala na przyjęcie bardziej rygorystycznych uregulowań w ramach porozumienia branżowego i na ich rozszerzenie na wszystkie podmioty gospodarcze;

2) czy, – przy założeniu, że odpowiedź na poprzednie pytanie byłaby różna w zależności od tego, czy chodziłoby o „zasady wprowadzania do obrotu” wymienione w [ust. 4] lit. [d] tego artykułu czy raczej o „minimalne normy w zakresie pakowania i prezentacji” wymienione w lit. k) tego samego [ustępu] – ustanowienie przedziałów wielkości służących zapewnieniu jednorodności produktów w tym samym opakowaniu, należy do zasad wprowadzania do obrotu czy do norm w zakresie pakowania i prezentacji?

[...]