Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 26 marca 2026 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rolnictwo – Mleko i przetwory mleczne – Rozporządzenie (WE) nr 595/2004 – Dostarczanie produktów niezatwierdzonym podmiotom skupującym – Artykuł 24 ust. 1 – Pojęcie „kary” – Dodatkowa opłata wyrównawcza obciążająca producenta – Opłata wyrównawcza obliczana dla całości dostarczonego produktu – Proporcjonalność – Prawo do obrony i prawo do skutecznego środka prawnego

W sprawie C-294/25

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniem z dnia 15 kwietnia 2025 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 17 kwietnia 2025 r., w postępowaniu:

UD, VO, GT i KJ, we własnym imieniu i jako wspólnicy Società Agricola UD e co.,

BF, we własnym imieniu i jako właściciel gospodarstwa rolnego o tej samej nazwie,

IJ, **BP i LR**, we własnym imieniu i jako wspólnicy Azienda agricola IJ, BP e LR s.s.

przeciwko

Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA),

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: I. Ziemele, prezeska izby, A. Kumin i M. Bošnjak (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: D. Spielmann,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu UD, VO, GT i KJ – ich własnym i jako wspólników Società Agricola UD e co. – M. Aldegheri, avvocata,

* Język postępowania: włoski.

– w imieniu BF – jego własnym i jako właściciela gospodarstwa rolnego o tej samej nazwie – M. Aldegheri i E. Ermondi, avvocate,

– w imieniu IJ, BP i LR – ich własnym i jako wspólników Azienda agricola IJ, BP e LR s.s. – M. Aldegheri, avvocata,

– w imieniu Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltora (AVEPA) – A. Cusin, T. Munari, B. Peagno, G. Quarneti i F. Zanlucchi, avvocati,

– w imieniu rządu włoskiego – S. Fiorentino, w charakterze pełnomocnika, którego wspierali G. Rocchitta i L. Vignato, avvocati dello Stato,

– w imieniu Komisji Europejskiej – C. Biz i M. Konstantinidis, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 13 i art. 14 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1392/2001 z dnia 9 lipca 2001 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 3950/92 ustanawiającego opłatę dodatkową [dodatkową opłatę wyrównawczą] w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. 2001, L 187, s. 19), art. 23 i art. 24 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 595/2004 z dnia 30 marca 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 ustanawiającego opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. 2004, L 94, s. 22), a także zasad pewności prawa, uzasadnionych oczekiwań, proporcjonalności, równości i niedyskryminacji.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy z jednej strony UD, VO, GT i KJ – występującymi w swoim własnym imieniu i jako wspólnicy Società Agricola UD e co., BF – występującym w swoim własnym imieniu i jako właściciel gospodarstwa rolnego o tej samej nazwie, oraz IJ, BP i LR – występującymi w swoim własnym imieniu i jako wspólnicy Azienda agricola IJ, BP e LR s.s., a z drugiej strony Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA) (agencją regionu Wenecja Euganejska ds. płatności w rolnictwie, Włochy) w przedmiocie dodatkowych opłat wyrównawczych od ilości mleka dostarczonego niezatwierdzonemu podmiotowi skupującemu przez tychże wnoszących odwołanie w postępowaniu głównym.

Ramy prawne

Rozporządzenie (WE) nr 1788/2003

3 Motywy 3 i 22 rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. 2003, L 270, s. 123), które zostało uchylone rozporządzeniem Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia

22 października 2007 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz.U. 2007, L 199, s. 1), brzmiały:

„(3) Głównym celem systemu jest zmniejszenie zachwiania równowagi między podażą i popytem na rynku mleka i przetworów mlecznych oraz powstałych w jego wyniku nadwyżek strukturalnych, a tym samym osiągnięcie lepszej równowagi rynku. […]

[…]

(22) Główny[m] celem opłaty wyrównawczej przewidzianej w niniejszym rozporządzeniu jest uregulowanie i stabilizacja rynku przetworów mlecznych. […]”.

4 Artykuł 1 rozporządzenia nr 1788/2003, zatytułowany „Zakres”, przewidywał:

„1. Dla 11 kolejnych dwunastomiesięcznych okresów (zwanych dalej »okresami dwunastomiesięcznymi«), począwszy od dnia 1 kwietnia 2004 r., niniejszym wprowadza się opłatę wyrównawczą (zwaną dalej »opłatą wyrównawczą«) na ilości mleka krowiego i inne przetwory mleczne wprowadzone do obrotu podczas danego okresu dwunastomiesięcznego przekraczające krajowe ilości referencyjne ustalone w załączniku I.

2. Ilości te zostają rozdzielone między producentów zgodnie z art. 6, z rozróżnieniem między dostawami a sprzedażą bezpośrednią określoną w art. 5. Każde przekroczenie krajowej ilości referencyjnej oraz wynikającej z niego opłaty wyrównawczej zostaje ustalone na poziomie krajowym w każdym państwie członkowskim, zgodnie z rozdziałem 3 i przy rozróżnieniu między dostawami a sprzedażą bezpośrednią.

[…]”.

5 Zgodnie z art. 4 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Wkład producentów do należnej opłaty wyrównawczej”:

„Opłata wyrównawcza zostaje w całości rozdzielona, zgodnie z przepisami art. 10 i 12, między producentów, którzy przyczynili się do przekroczeń krajowych ilości referencyjnych określonych w art. 1 ust. 2.

Bez uszczerbku dla przepisów art. 10 ust. 3 i art. 12 ust. 1 producenci ponoszą odpowiedzialność wobec państwa członkowskiego za wpłacenie swojego wkładu do należnej opłaty wyrównawczej, obliczonej zgodnie z przepisami rozdziału 3, ze względu na sam fakt przekroczenia swoich dostępnych ilości referencyjnych”.

6 Artykuł 22 tego rozporządzenia, zatytułowany „Stosowanie opłaty wyrównawczej”, stanowił:

„Opłata wyrównawcza uznana jest za narzędzie interwencyjne do stabilizowania rynków rolnych i [jest] stosowana do finansowania wydatków w sektorze mlecznym”.

Rozporządzenie nr 1392/2001

7 Artykuł 13 rozporządzenia nr 1392/2001, zatytułowany „Zatwierdzanie nabywców [podmiotów skupujących]", ma następujące brzmienie:

„1. Działanie na terytorium państwa członkowskiego wymaga zatwierdzenia nabywcy [podmiotu skupującego] przez to państwo członkowskie.

[…]

3. Bez uszczerbku dla kar istniejących w chwili obecnej lub wprowadzanych w przyszłości przez dane państwo członkowskie, zatwierdzenie zostaje wycofane, gdy warunki, ustanowione w ust. 2 lit. a) i b) przestają być spełniane. […].

[…]".

8 Artykuł 14 tego rozporządzenia, zatytułowany „Obowiązki nabywców [podmiotów skupujących] i producentów", stanowi w ust. 1:

„Producenci zobowiązani są do zapewnienia, iż dostawy realizowane są jedynie dla zatwierdzonych nabywców [podmiotów skupujących]. W przypadku realizowania dostaw do nabywców nie zatwierdzonych [niezatwierdzonych podmiotów skupujących], państwo członkowskie może wprowadzić stosowne kary".

Rozporządzenie nr 595/2004

9 Motyw 6 rozporządzenia nr 595/2004 ma następujące brzmienie:

„Niezbędne jest, z jednej strony, przeprowadzenie kontroli dokładności danych przekazywanych przez podmioty skupujące i producentów, oraz zapewnienie, z drugiej strony, by producenci odpowiedzialni za przekroczenie krajowych ilości referencyjnych zostali rzeczywiście obciążeni opłatą wyrównawczą[.] W tym celu państwa członkowskie powinny odgrywać większą rolę w przeprowadzaniu kontroli i nakładaniu kar, które są zobowiązane wprowadzić, w celu zapewnienia, że wkłady do płatności opłaty wyrównawczej są pobierane we właściwy sposób. W szczególności państwa członkowskie powinny sporządzić krajowy plan kontroli na każdy dwunastomiesięczny okres w oparciu o analizę ryzyka oraz przeprowadzać kontrole na poziomie gospodarstwa, transportu i podmiotów skupujących w celu zwalczania ewentualnych nieprawidłowości i nadużyć. Należy również określić nieprzekraczalne terminy oraz liczbę kontroli umożliwiające weryfikację, w określonym czasie, wykonania ustaleń przez wszystkie zaangażowane strony. Należy również przewidzieć kary w przypadku nieprzestrzegania podstawowych wymogów".

10 Artykuł 23 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zatwierdzenie podmiotów skupujących", stanowi:

„1. Aby zakupić mleko od producenta i prowadzić działalność na terenie państwa członkowskiego, podmiot skupujący musi zostać zatwierdzony przez to państwo członkowskie.

[…]

3. Bez uszczerbku dla kar nałożonych przez dane państwo członkowskie, zatwierdzenie jest wycofywane, jeżeli nie są już spełniane warunki ustanowione w ust. 2 lit. a) i b).

[…]”.

11 Artykuł 24 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zobowiązania podmiotów skupujących i producentów”, stanowi w ust. 1:

„Producenci zapewnią, aby podmioty skupujące, którym dostarczają produkty, były podmiotami zatwierdzonymi. Państwa członkowskie ustanowią kary za dostarczanie produktów niezatwierdzonym podmiotom skupującym”.

12 Zgodnie z art. 28 akapit pierwszy i art. 29 akapit drugi rozporządzenie nr 595/2004 uchyliło rozporządzenie nr 1392/2001 ze skutkiem od dnia 1 kwietnia 2004 r.

Prawo włoskie

13 Decreto legge n. 49/2003 – Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (dekret z mocą ustawy nr 49/2003 w sprawie zmiany uregulowań dotyczących stosowania dodatkowej opłaty wyrównawczej w sektorze mleka i przetworów mlecznych) z dnia 28 marca 2003 r. (GURI nr 75 z dnia 31 marca 2003 r., s. 4), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwany dalej „dekretem z mocą ustawy nr 49/2003”), ma na celu wykonanie właściwych przepisów rozporządzenia nr 1392/2001, a następnie rozporządzenia nr 595/2004.

14 Artykuł 4 tego dekretu z mocą ustawy przewiduje w ust. 2 i 4:

„2. Każdy producent ma obowiązek upewnić się, że podmiot skupujący, któremu zamierza dostarczyć mleko, został zatwierdzony zgodnie z niniejszym artykułem; mleko lub ekwiwalent mleka dostarczone niezatwierdzonemu podmiotowi skupującemu podlegają w całości dodatkowej opłacie wyrównawczej obciążającej producenta.

[…]

4. Podmiot skupujący, który działa bez zatwierdzenia, o którym mowa w niniejszym artykule, podlega karze administracyjnej w wysokości dodatkowej opłaty wyrównawczej od całej ilości produktu odebranego bez zatwierdzenia”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

15 Wnoszący odwołanie w postępowaniu głównym, będący wspólnikami lub właścicielami trzech gospodarstw rolnych, sprzedali swoją produkcję mleka w okresie gospodarczym 2005–2006 na rzecz Società Cooperativa Latte 2001 Soc. coop. arl. Zatwierdzenie tej spółki jako podmiotu skupującego zostało zaś cofnięte przez decreto n. 1214 del Direttore generale agricoltura della Regione Lombardia (dekret nr 1214 dyrektora generalnego ds. rolnictwa regionu Lombardia) z dnia 1 lutego 2005 r.

16 Następnie, stwierdziwszy, że w trakcie tego okresu sprzedaży owi wnoszący odwołanie dostarczyli mleko niezatwierdzonemu podmiotowi skupującemu z naruszeniem art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004 i art. 4 ust. 2 dekretu z mocą ustawy nr 49/2003, AVEPA wydała wobec nich wezwania do zapłaty.

17 Ponieważ ich skargi na te wezwania zostały w zasadniczej części oddalone w pierwszej instancji, wnoszący odwołanie w postępowaniu głównym odwołali się od tych wyroków do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), który jest sądem odsyłającym. Przed owym sądem podnoszą oni w szczególności, że wezwania, których stwierdzenia nieważności żądają, należy zakwalifikować jako kary administracyjne w rozumieniu prawa krajowego.

18 W tym względzie sąd odsyłający zauważa, że w celu wykonania przewidzianego najpierw w art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 1392/2001, a następnie w art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004 obowiązku zastosowania kary w przypadku dostarczenia mleka lub przetworów mlecznych niezatwierdzonemu podmiotowi skupującemu ustawodawca włoski przewidział dwa różne środki. Poza karą administracyjną, której na mocy art. 4 ust. 4 dekretu z mocą ustawy nr 49/2003 podlega podmiot skupujący, art. 4 ust. 2 tego dekretu z mocą ustawy przewiduje dodatkową opłatę wyrównawczą obciążającą producenta (zwaną dalej „rozpatrywanym środkiem").

19 Zgodnie z orzecznictwem zarówno sądu odsyłającego, jak i Corte di Cassazione (sądu kasacyjnego, Włochy) środek ten jest uważany nie za karę administracyjną we właściwym znaczeniu, lecz za środek równoważenia rynku polegający na odzyskaniu w całości ilości dostarczonej niezatwierdzonemu podmiotowi skupującemu. Wnoszący odwołanie w postępowaniu głównym są zdania, że wspomniany środek stanowi środek niezgodny z prawem Unii, które przewiduje stosowanie opłaty wyrównawczej jedynie w granicach ilości mleka przekraczających ilości referencyjne ustalone na podstawie rozporządzenia nr 1788/2003.

20 W tym kontekście sąd odsyłający uważa, że prawodawca Unii ustanowił „silny" system regulacyjny w odniesieniu do kontroli i obowiązków pozwalających na zapewnienie funkcjonowania systemu regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych, pozostawiając jednocześnie państwom członkowskim szeroki zakres uznania w odniesieniu do wyboru konsekwencji w przypadku naruszenia tych wymogów. Zdaniem sądu odsyłającego państwa te są zatem w stanie nakładać na producentów środki, które nie stanowią kar administracyjnych sensu stricto, lecz stanowią środki równoważenia rynku odpowiadające wymogom tego sektora.

21 W tych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy prawo [Unii], w szczególności art. 23 i art. 24 ust. 1 rozporządzenia [nr 595/2004] – a wcześniej art. 13 i art. 14 ust. 1 rozporządzenia [nr 1392/2001] – oraz zasady pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań, proporcjonalności, równości i niedyskryminacji należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi takiemu jak przewidziany w przepisach krajowych, który w przypadku dostawy do niezatwierdzonego podmiotu skupującego stanowi, że dostarczone mleko lub ekwiwalent mleka podlegają dodatkowej opłacie wyrównawczej obciążającej producenta?".

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

22 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. W tym aspekcie do Trybunału należy w razie potrzeby przeformułowanie przedstawionych mu pytań (zob. podobnie wyrok z dnia 15 stycznia 2026 r., Imballaggi Piemontesi, C-588/24, EU:C:2026:14, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 W tym względzie należy, po pierwsze, zauważyć, że chociaż przedstawione pytanie dotyczy art. 13 i art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 1392/2001, to dla udzielenia odpowiedzi na to pytanie istotne są wyłącznie przepisy rozporządzenia nr 595/2004. Rozporządzenie nr 595/2004, zgodnie z jego art. 28 akapit pierwszy i art. 29 akapit drugi, uchyliło bowiem rozporządzenie nr 1392/2001 ze skutkiem od dnia 1 kwietnia 2004 r., a sprawa w postępowaniu głównym dotyczy dostaw mleka dokonanych po tej dacie.

24 Po drugie, w zakresie, w jakim pytanie prejudycjalne dotyczy art. 23 rozporządzenia nr 595/2004, należy zauważyć, że ust. 3 tego artykułu dotyczy jedynie kar mających w razie potrzeby zastosowanie do podmiotu skupującego w przypadku cofnięcia posiadanego przez niego zatwierdzenia, natomiast sąd odsyłający zastanawia się w istocie nad zakresem uprawnienia do ustanawiania kar przyznanego państwom członkowskim w odniesieniu do producentów mleka i przetworów mlecznych w art. 24 ust. 1 tego rozporządzenia, na mocy którego państwa te ustanawiają kary za dostarczanie produktów niezatwierdzonym podmiotom skupującym.

25 Po trzecie, co się tyczy zasad pewności prawa, uzasadnionych oczekiwań oraz równości i niedyskryminacji, również wymienionych w treści pytania prejudycjalnego, sąd odsyłający nie przedstawia ani powodów, dla których powziął wątpliwości w przedmiocie wykładni tych ogólnych zasad prawa Unii, ani związku, jaki dostrzega między tymi zasadami a przepisami krajowymi znajdującymi zastosowanie w postępowaniu głównym, wbrew temu, czego wymaga art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem (zob. podobnie wyrok z dnia 28 listopada 2023 r., Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo). W braku wystarczających wskazówek w tym względzie pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne w zakresie, w jakim dotyczy wspomnianych zasad.

26 W świetle tych uściśleń należy uznać, że poprzez swoje pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004 i zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, które w przypadku dostarczenia mleka niezatwierdzonemu podmiotowi skupującemu przewidują, że całość dostarczonego mleka podlega dodatkowej opłacie wyrównawczej obciążającej producenta.

27 W pierwszej kolejności należy, po pierwsze, przypomnieć, że zgodnie z art. 4 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1788/2003 dodatkowa opłata wyrównawcza ustanowiona w art. 1 tego rozporządzenia zostaje rozdzielona pomiędzy producentów, którzy przyczynili się do przekroczenia krajowych ilości referencyjnych. Z art. 4 akapit drugi tego rozporządzenia wynika, że producenci ponoszą odpowiedzialność wobec państwa członkowskiego za wpłacenie swojego wkładu do należnej opłaty wyrównawczej ze względu na sam fakt przekroczenia swoich dostępnych ilości referencyjnych.

28 Trybunał wypowiedział się już w przedmiocie charakteru prawnego dodatkowej opłaty wyrównawczej od mleka, wyjaśniając, że przepisy ustanawiające tę opłatę nie są przepisami karnymi, lecz stanowią ograniczenie wynikające bezpośrednio z reguł dotyczących wspólnej organizacji rynku mleka (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 marca 2004 r., Cooperativa Lattepiı i in., C-231/00, C-303/00 i C-451/00, EU:C:2004:178, pkt 74; z dnia 15 lipca 2004 r., Gerekens i Procola, C-459/02, EU:C:2004:454, pkt 34–37; a także postanowienie z dnia 21 czerwca 2005 r., Azienda Agricola Balconi Andrea, C-162/03, C-185/03, C-44/04, C-45/04, C-223/04, C-224/04, C-271/04 i C-272/04, EU:C:2005:399, pkt 22, 23, 28).

29 Dodatkowa opłata wyrównawcza jest zatem narzędziem interwencyjnym do stabilizowania rynków rolnych i jest stosowana do finansowania wydatków w sektorze mlecznym. Poza swoim oczywistym celem – tj. zobowiązaniem producentów mleka do przestrzegania przydzielonych im ilości referencyjnych – opłata wyrównawcza ma także cel gospodarczy, mianowicie zapewnienie Unii Europejskiej niezbędnych środków do zbycia nadwyżki mleka wyprodukowanej z przekroczeniem kwot mlecznych (zob. podobnie wyrok z dnia 27 czerwca 2019 r., Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

30 W zakresie, w jakim dodatkowa opłata wyrównawcza zmierza do przywrócenia równowagi pomiędzy podażą a popytem na cechującym się nadwyżkami strukturalnymi rynku produktów mlecznych za pomocą ograniczenia produkcji mlecznej, wpisuje się ona w ramy celów, jakimi są racjonalny rozwój produkcji mlecznej oraz – poprzez przyczynienie się do stabilizacji przychodów danej ludności wiejskiej – utrzymanie odpowiedniego poziomu życia tej ludności (zob. podobnie wyrok z dnia 27 czerwca 2019 r., Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 Po drugie, zgodnie z art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004 państwa członkowskie ustanawiają kary za dostarczanie produktów niezatwierdzonym podmiotom skupującym. Przepis ten należy interpretować w świetle motywu 6 tego rozporządzenia, zgodnie z którym państwa członkowskie powinny wprowadzić kontrole i kary w celu zapewnienia, że wkłady do płatności opłaty wyrównawczej ustanowionej w rozporządzeniu nr 1788/2003 są pobierane we właściwy sposób.

32 O ile rozporządzenie nr 595/2004 nie przewiduje wyraźnie, że adresatem kar, o których mowa w art. 24 ust. 1 tego rozporządzenia, ustanowionych przez państwo członkowskie, jest producent, o tyle nic w brzmieniu ani w kontekście tego przepisu nie stoi temu na przeszkodzie.

33 Po trzecie, z powyższego wynika, że rozporządzenie nr 1788/2003 i rozporządzenie nr 595/2004 wprowadzają rozróżnienie między z jednej strony dodatkową opłatą wyrównawczą ustanowioną w art. 1 rozporządzenia nr 1788/2003, rozdzieloną pomiędzy producentów, którzy przyczynili się do przekroczenia ilości referencyjnych i którzy są zobowiązani do zapłaty swojego wkładu do opłaty wyrównawczej należnej ze względu na sam fakt przekroczenia swoich dostępnych ilości referencyjnych, a z drugiej strony karami ustanowionymi w szczególności na podstawie art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004, mającymi zastosowanie do producentów w przypadku nieprzestrzegania warunków przewidzianych w systemie tej opłaty wyrównawczej.

34 W niniejszym przypadku na mocy uregulowania krajowego rozpatrywanego w postępowaniu głównym, zgodnie z którym mleko lub ekwiwalent mleka dostarczone niezatwierdzonemu podmiotowi skupującemu podlegają w całości dodatkowej opłacie wyrównawczej należnej od producenta, nieprzestrzeganie warunków systemu tej opłaty wyrównawczej jest w istocie zrównane z przekroczeniem przez tego producenta dostępnych ilości referencyjnych. Chociaż

z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że rozpatrywany środek ma na celu ponowne włączenie do systemu kwot mlecznych całej ilości mleka dostarczonego niezatwierdzonym podmiotom skupującym, aby umożliwić w szczególności prawidłowe określenie podstawy obliczenia opłaty wyrównawczej przewidzianej w rozporządzeniu nr 1788/2003, niemniej jednak jego zastosowanie jest powodowane nie przez przekroczenie produkcji, lecz przez nieprzestrzeganie mających zastosowanie warunków, a zatem taki środek nie jest prostą logiczną konsekwencją systemu opłat wyrównawczych ustanowionego w rozporządzeniu nr 1788/2003 (zob. podobnie wyrok z dnia 28 stycznia 1999 r., Wilkens, C-181/96, EU:C:1999:29, pkt 38).

35 Ponadto, nawet gdyby rozpatrywany środek został uznany za środek regulacji rynku mleka w prawie krajowym, należy stwierdzić, że z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, celem tego środka nie jest zmniejszenie strukturalnych nadwyżek produkcji i ograniczenie produkcji mleka, lecz jedynie skorygowanie niezrównoważonych skutków dostarczania mleka niezatwierdzonym podmiotom skupującym na tym rynku, jednakże bez wpływu na produkcję mleka jako taką.

36 Z uwagi na te cechy środek ten wydaje się wchodzić w zakres pojęcia „kary” w rozumieniu art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004. Jest tak tym bardziej, że skoro rozpatrywany środek obejmuje również ilości mleka objęte kwotami, którymi dysponują odnośni producenci, ma on również na celu ukaranie obchodzenia systemu monitorowania i kontroli krajowych ilości referencyjnych, o których mowa w motywie 6 tego rozporządzenia, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego.

37 Co się tyczy w drugiej kolejności zgodności rozpatrywanego środka z art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004, należy przypomnieć, że jeżeli rozporządzenie Unii nie zawiera żadnego szczególnego przepisu przewidującego karę za naruszenie lub odesłanie w tym zakresie do przepisów krajowych, to art. 4 ust. 3 TUE zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia wszelkich odpowiednich środków w celu zapewnienia stosowania i skuteczności prawa Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 grudnia 2017 r., Vaditrans, C-102/16, EU:C:2017:1012, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 3 kwietnia 2019 r., Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, pkt 37). W tym względzie państwa te – zachowując swobodę wyboru mających zastosowanie kar – muszą w szczególności czuwać nad tym, by naruszenia tego prawa były karane zgodnie z wymogami materialnymi i proceduralnymi analogicznymi do wymogów, które są stosowane w odniesieniu do podobnych pod względem charakteru i wagi naruszeń prawa krajowego, a które w każdym razie nadają karze skuteczny, proporcjonalny i odstraszający charakter (zob. podobnie wyrok z dnia 10 września 2024 r., Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 W szczególności przewidziane przez ustawodawstwo krajowe środki nakładające kary nie mogą wykraczać poza to, co jest odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów zamierzonych przez to ustawodawstwo, ani nie mogą być nadmierne w stosunku do tych celów, zaś surowość tych środków powinna być również odpowiednia do wagi objętych nimi naruszeń, a w szczególności zapewniać rzeczywiście odstraszający skutek (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 lipca 2000 r., Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C-356/97, EU:C:2000:364, pkt 35, 36; a także z dnia 10 września 2024 r., Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 Do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do dokonywania wykładni i stosowania prawa krajowego, należy ocena, czy w niniejszym przypadku rozpatrywany środek spełnia wymogi przypomniane w pkt 37 i 38 niniejszego wyroku. Niemniej jednak należy wskazać, że

biorąc pod uwagę znaczenie, jakie należy przypisać celowi polegającemu na zagwarantowaniu, że wkłady do płatności opłaty wyrównawczej ustanowionej w rozporządzeniu nr 1788/2003 są pobierane we właściwy sposób, i na zapewnieniu przestrzegania systemu opłat wyrównawczych wobec wszystkich podmiotów, przypomnianego w pkt 31 niniejszego wyroku, a także, bardziej ogólnie, prawidłowemu funkcjonowaniu systemu kwot mlecznych jako całości, sama okoliczność, że rozpatrywany środek ma zastosowanie również do ilości mleka ewentualnie objętych kwotą mleczną, nie wydaje się od razu nieproporcjonalna.

40 Ponadto w świetle argumentacji wnoszących odwołanie w postępowaniu głównym, zgodnie z którą rozpatrywany środek powinien podlegać uregulowaniom krajowym mającym zastosowanie do kar administracyjnych, co pozwoliłoby wnoszącym odwołanie skorzystać z gwarancji proceduralnych, z którymi takie środki są związane na mocy prawa krajowego, należy jeszcze przypomnieć, że zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) postanowienia Karty mają zastosowanie do państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. W konsekwencji w ramach postępowania prowadzonego na podstawie przepisów prawa krajowego wdrażających art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004 w zakresie kar za dostarczanie produktów niezatwierdzonym podmiotom skupującym adresat kary powinien korzystać z gwarancji proceduralnych wynikających w szczególności z prawa do obrony i z art. 47 akapit pierwszy Karty, w którym zapisane jest prawo do skutecznego środka prawnego (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2021 r., Adler Real Estate i in., C-546/18, EU:C:2021:711, pkt 40–43, 48). Ma to zastosowanie niezależnie od konkretnej kwalifikacji prawnej takiej środka karnego w prawie krajowym dokonanej przez ustawodawcę krajowego.

41 Ponownie do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy rozpatrywany środek oraz postępowanie, które doprowadziło do jego przyjęcia, spełniają te wymogi.

42 W świetle powyższych rozważań odpowiedź na przedstawione pytanie brzmi: art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które w przypadku dostarczenia mleka niezatwierdzonemu podmiotowi skupującemu przewidują, że całość dostarczonego mleka podlega dodatkowej opłacie wyrównawczej obciążającej producenta, z zastrzeżeniem poszanowania skutecznego, proporcjonalnego i odstraszającego charakteru tego środka. Szczegółowe warunki stosowania tego środka nakładającego karę, a także szczegółowe warunki pozwalające producentowi podważyć go przed sądem muszą jednak spełniać wymogi wynikające w szczególności z prawa do obrony i z art. 47 Karty.

W przedmiocie kosztów

43 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (szósta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 24 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 595/2004 z dnia 30 marca 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 ustanawiającego opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które w przypadku dostarczenia mleka niezatwierdzonemu podmiotowi skupującemu przewidują, że całość dostarczonego mleka podlega dodatkowej opłacie wyrównawczej obciążającej producenta, z zastrzeżeniem poszanowania skutecznego, proporcjonalnego i odstraszającego charakteru tego środka. Szczegółowe warunki stosowania tego środka nakładającego karę, a także szczegółowe warunki pozwalające producentowi podważyć go przed sądem muszą jednak spełniać wymogi wynikające w szczególności z prawa do obrony i z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Podpisy