Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 4 lutego 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rolnictwo – Wspólna organizacja rynków – Rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 – Kwoty mleczne – Opłaty z tytułu nadwyżek – Mleko przeznaczone do produkcji serów o chronionej nazwie pochodzenia (ChNP) na wywóz do krajów trzecich – Wyłączenie – Artykuł 32 lit. a), art. 39 ust. 1, art. 39 ust. 2 lit. a), art. 40 ust. 2 i art. 41 lit. b) TFUE – Zasady proporcjonalności i niedyskryminacji – Ważność

W sprawie C-640/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy) postanowieniem z dnia 21 maja 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 sierpnia 2019 r., w postępowaniu:

Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe,

Azienda Agricola Castagna Giovanni,

Azienda Agricola Castellani Enio Nereo e Giuliano Ss,

Azienda Agricola De Fanti Maria Teresa,

Azienda Agricola Giacomazzi Vilmare,

Azienda Agricola Iseo di Lunardi Giampaolo e Silvano Ss,

Azienda Agricola Mastrolat di Mastrotto Franco e Luca Ss,

Azienda Agricola Righetti Michele e Damiano,

Azienda Agricola Scandola Stefano e Gianni,

Azienda Agricola Tadiello Roberto,

Azienda Agricola Turazza Mario,

Azienda Agricola Zuin Tiziano,

2 B Società Agricola Srl,

Azienda Agricola Fracasso Claudio,

* Język postępowania: włoski.

Azienda Agricola Pozzan Mirko

przeciwko

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA),

Ministero delle Politiche agricole e forestali,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: L. Bay Larsen (sprawozdawca), prezes izby, C. Toader i M. Safjan, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Richard de la Tour,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe, Azienda Agricola Castagna Giovanni, Azienda Agricola Castellani Enio, Nereo e Giuliano Ss, Azienda Agricola De Fanti Maria Teresa, Azienda Agricola Giacomazzi Vilmare, Azienda Agricola Iseo di Lunardi Giampaolo e Silvano Ss, Azienda Agricola Mastrolat di Mastrotto Franco e Luca Ss, Azienda Agricola Righetti Michele e Damiano, Azienda Agricola Scandola Stefano e Gianni, Azienda Agricola Tadiello Roberto, Azienda Agricola Turazza Mario, Azienda Agricola Zuin Tiziano, 2 B Società Agricola Srl – F. Manzo i P. Romano, avvocati,

– w imieniu Azienda Agricola Pozzan Mirko – E. Ermondi i M. Aldegheri, avvocatesse,

– w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspiera P. Gentili, avvocato dello Stato,

– w imieniu Komisji Europejskiej – D. Bianchi oraz F. Moro, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni i ważności art. 1–3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 856/84 z dnia 31 marca 1984 r. zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 804/68 w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. 1984, L 90, s. 10) oraz art. 1 i art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3950/92 z dnia 28 grudnia 1992 r. ustanawiającego opłatę dodatkową w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. 1992, L 405, s. 1), art. 1 ust. 1 i art. 5 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) oraz art. 55, 64 i 65 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz.U. 2007, L 299, s. 1) oraz załączniki do niego.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe i kilkoma innymi włoskimi producentami mleka (zwanymi dalej łącznie „producentami będącymi stroną w sporze") a Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) (agencją ds. płatności rolnych, Włochy; zwaną dalej „agencją") i Ministero delle Politiche agricole e forestali (ministerstwem polityki rolnej i leśnej, Włochy; zwanym dalej „ministerstwem") w sprawie procedur kompensowania i obliczania produkcji krajowej w celu określenia opłaty wyrównawczej na okres rozliczeniowy 2008/2009 w sektorze mleka i przetworów mlecznych.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Z motywów pierwszego i czwartego rozporządzenia nr 856/84 wynika, że z powodu utrzymującej się nierównowagi między podażą a popytem w sektorze mleka prawodawca Unii wprowadził w tym rozporządzeniu system opłat wyrównawczych w tym sektorze, w ramach którego należna jest opłata od ilości mleka lub ekwiwalentu mleka przekraczających ilość referencyjną, która ma zostać określona.

4 W dniu 31 marca 1984 r. zostało przyjęte rozporządzenie Rady (EWG) nr 857/84 przyjmujące ogólne zasady stosowania opłaty, o której mowa w art. 5c rozporządzenia (EWG) nr 804/68 w sektorze mleka i produktów mlecznych (Dz.U. 1984, L 90, s. 13).

5 Obowiązywanie systemu opłat wyrównawczych było wielokrotnie przedłużane, w szczególności rozporządzeniem nr 3950/92, które było poddawane wielokrotnym zmianom.

6 W szczególności w celu uproszczenia i wyjaśnienia systemu to ostatnie rozporządzenie zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem nr 1788/2003, które z kolei zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem nr 1234/2007 ze skutkiem od dnia 1 kwietnia 2008 r.

7 Rozporządzenie nr 1234/2007, które również było przedmiotem wielokrotnych zmian, zostało uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. 2013, L 347, s. 671). Jednakże na mocy art. 230 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1308/2013 w odniesieniu do systemu ograniczania produkcji mleka część II tytuł I rozdział III, art. 55 i 85 rozporządzenia nr 1234/2007 oraz załączniki IX i X do tego rozporządzenia były nadal stosowane do dnia 31 marca 2015 r.

8 Ponieważ sprawa w postępowaniu głównym dotyczy roku gospodarczego trwającego od dnia 1 kwietnia 2008 r. do dnia 31 marca 2009 r., przepisami znajdującymi tu zastosowanie ratione temporis są przepisy rozporządzenia nr 1234/2007, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 248/2008 z dnia 17 marca 2008 r. (Dz.U. 2008, L 76, s. 6) (zwanego dalej „rozporządzeniem o jednolitej wspólnej organizacji rynku"), które w celu ułatwienia produkcji większych ilości mleka w Unii Europejskiej oraz zaspokojenia zapotrzebowania na przetwory mleczne na rynku zwiększyło kwoty wszystkich państw członkowskich wskazane w załączniku IX do rozporządzenia nr 1234/2007 o 2% od dnia 1 kwietnia 2008 r.

Rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku

9 Motywy 36, 37, 51 i 105 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku przewidywały:

„(36) Nadrzędnym celem wprowadzenia systemu kwot mlecznych nadal pozostaje zmniejszenie zachwiań równowagi między podażą a popytem na rynku mleka i przetworów mlecznych oraz wynikających z niego nadwyżek strukturalnych, a tym samym zapewnianie większej równowagi rynkowej. Należy zatem utrzymać zasadę nakładania opłaty z tytułu nadwyżki na mleko odbierane lub sprzedawane do bezpośredniego spożycia przekraczającej określoną gwarantowaną wielkość progową. Zgodnie z celem niniejszego rozporządzenia konieczne jest zwłaszcza terminologiczne ujednolicenie pojęć stosowanych w odniesieniu do systemu kwot cukru i systemu kwot mlecznych, jednocześnie zachowując obowiązujące uwarunkowania prawne tych systemów […]. Pojęcia »krajowa ilość referencyjna« i »indywidualna ilość referencyjna« w rozporządzeniu (WE) nr 1788/2003 należy zatem zastąpić terminami »kwota krajowa« i »kwota indywidualna«, nie zmieniając przy tym istoty prawnej definiowanego pojęcia.

(37) Zasadniczo system kwot mlecznych należy opracować zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1788/2003 […].

[…]

(51) Kilka instrumentów prawnych wprowadzono do celów regulacji wprowadzania do obrotu i określania nazw mleka, przetworów mlecznych i tłuszczów. Ich celem jest z jednej strony poprawa pozycji mleka i przetworów mlecznych na rynku oraz z drugiej strony zapewnienie uczciwej konkurencji mlecznych i niemlecznych tłuszczów do smarowania, z korzyścią dla producentów i konsumentów. Przepisy zawarte w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1898/87 z dnia 2 lipca 1987 r. w sprawie ochrony oznaczeń stosowanych w obrocie mlekiem i przetworami mlecznymi [(Dz.U. 1987, L 182, s. 36)] mają na celu ochronę konsumenta oraz stworzenie niezakłócających konkurencji warunków dla przetworów mlecznych i produktów konkurujących z nimi w zakresie nazw produktów, etykietowania i reklamy […]. Zgodnie z celami niniejszego rozporządzenia zasady te należy utrzymać bez zmian.

[…]

(105) […] Niniejsze rozporządzenie obejmuje ponadto przepisy zawarte w następujących rozporządzeniach:

[…]

– [rozporządzenie nr 1898/87]

[…]”.

10 Zgodnie z art. 55 tego rozporządzenia:

„1. System kwot ma zastosowanie do następujących produktów:

a) mleko i inne przetwory mleczne zdefiniowane w art. 65 lit. a) i b);

[…]

2. Jeżeli producent przekroczy odpowiednią kwotę […], wnosi opłatę z tytułu nadwyżek w odniesieniu do tych ilości, zgodnie z warunkami określonymi w sekcji II i III.

[…]”.

11 Artykuł 65 tego rozporządzenia, który zasadniczo powielał definicje sformułowane w art. 5 rozporządzenia nr 1788/2003, przewidywał:

„Do celów niniejszej sekcji stosuje się następujące definicje:

a) »mleko« oznacza produkt udoju jednej lub więcej krów;

b) »przetwory mleczne« oznaczają wszelkie przetwory mleczne inne niż mleko, w szczególności mleko odtłuszczone, śmietankę, masło, jogurt i ser; w odpowiednich przypadkach produkty te przelicza się na »ekwiwalenty mleka« poprzez zastosowanie współczynników określonych przez Komisję;

c) »producent« oznacza rolnika, którego gospodarstwo jest położone na terytorium geograficznym państwa członkowskiego i który produkuje i wprowadza do obrotu mleko lub który przygotowuje się do prowadzenia takiej działalności w najbliższej przyszłości;

d) »gospodarstwo« oznacza gospodarstwo zgodnie z definicją w art. 2 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 [Rady z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników (Dz.U. 2003, L 270, s. 1)];

e) »podmiot skupujący« oznacza przedsiębiorstwa lub grupy, które kupują mleko od producentów:

– w celu odbioru, konfekcjonowania, przechowywania, schłodzenia i przetworzenia, w tym w ramach umowy,

– w celu sprzedaży co najmniej jednemu przedsiębiorstwu poddającemu mleko lub przetwory mleczne obróbce lub przetworzeniu.

[…]

f) »dostawa« oznacza wszelkie dostawy mleka, z wyłączeniem przetworów mlecznych, od producenta do podmiotu skupującego, niezależnie od tego, czy transportu dokonuje producent, podmiot skupujący, przedsiębiorstwo poddające takie produkty przetwarzaniu lub obróbce, czy też inny podmiot;

g) »sprzedaż bezpośrednia« oznacza wszelką sprzedaż lub wszelkie przekazanie mleka przez producenta bezpośrednio konsumentom, a także wszelką sprzedaż lub wszelkie przekazanie przez producenta przetworów mlecznych […].

[…]”.

12 Artykuł 66 ust. 1–3 tego rozporządzenia stanowił:

„1. Kwoty krajowe przewidziane na produkcję mleka i przetworów mlecznych wprowadzanych do obrotu w trakcie siedmiu kolejnych dwunastomiesięcznych okresów, począwszy od dnia 1 kwietnia 2008 r. (zwanych dalej »dwunastomiesięcznymi okresami«), zostały określone w załączniku IX pkt 1.

2. Kwoty, o których mowa w ust. 1, są rozdzielane między producentów zgodnie z art. 67 – z rozróżnieniem na dostawy i sprzedaż bezpośrednią. Fakt, że przekroczone zostały kwoty krajowe, stwierdza się na szczeblu krajowym w każdym państwie członkowskim zgodnie z niniejszą sekcją i z rozróżnieniem na dostawy i sprzedaż bezpośrednią.

3. Kwoty krajowe określone w załączniku IX pkt 1 są ustalane bez uszczerbku dla ewentualnych weryfikacji w świetle ogólnej sytuacji rynkowej i szczególnych warunków panujących w danych państwach członkowskich”.

13 Artykuł 67 ust. 1 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku przewidywał:

„Indywidualna kwota lub indywidualne kwoty producentów w dniu 1 kwietnia 2008 r. są równe ich indywidualnej ilości referencyjnej lub indywidualnym ilościom referencyjnym z dnia 31 marca 2008 r., bez uszczerbku dla transferów, sprzedaży i konwersji kwoty nabierających mocy w dniu 1 kwietnia 2008 r.”.

14 Zgodnie z art. 68 tego rozporządzenia:

„Państwa członkowskie przyjmują przepisy umożliwiające przydzielanie producentom całości lub części kwot z rezerwy krajowej określonej [w art. 71] na podstawie obiektywnych kryteriów, które należy zgłosić Komisji”.

15 Artykuł 71 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia stanowił:

„Każde państwo członkowskie ustanawia rezerwę krajową jako część kwot krajowych ustalonych w załączniku IX, mając na uwadze w szczególności dokonywanie przydziałów określonych w art. 68 […]”.

16 Artykuł 75 ust. 2 tego samego rozporządzenia, dotyczący transferów specjalnych kwot, przewidywał, że przepisy ust. 1 mogą być wprowadzane w życie na poziomie krajowym, na właściwym poziomie terytorialnym lub na określonych obszarach odbioru mleka.

17 Artykuł 78 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku stanowił:

„Jeżeli mleko i przetwory mleczne zostaną wprowadzone do obrotu w ilości przewyższającej kwotę krajową ustaloną zgodnie z podsekcją II, wnosi się opłatę z tytułu nadwyżek”.

18 Artykuł 114 ust. 1 tego rozporządzenia stanowił:

„Produkty żywnościowe przeznaczone do spożycia przez ludzi można wprowadzać do obrotu jako mleko i przetwory mleczne, tylko jeśli są one zgodne z definicjami i nazwami ustanowionymi w załączniku XII”.

19 Zgodnie z brzmieniem art. 201 wspomnianego rozporządzenia:

„1. Z zastrzeżeniem ust. 3 uchyla się następujące rozporządzenia:

[…]

b) rozporządzenia […] nr 1788/2003 […] – z dniem 1 kwietnia 2008 r.;

c) rozporządzenia […] nr 1898/87 […] – z dniem 1 lipca 2008 r.;

[…]

3. Uchylenie rozporządzeń, o których mowa w ust. 1, pozostaje bez uszczerbku dla:

a) obowiązywania aktów wspólnotowych przyjętych na podstawie tych rozporządzeń; oraz

b) ważności zmian wprowadzonych na mocy tych rozporządzeń do innych aktów prawa wspólnotowego, które nie zostały uchylone niniejszym rozporządzeniem”.

20 Zgodnie z art. 204 ust. 2 lit. g) tego rozporządzenia miało ono zastosowanie od dnia 1 kwietnia 2008 r. w odniesieniu do systemu ograniczania produkcji mleka ustanowionego w rozdziale III tytułu I części II tego rozporządzenia;

21 Punkt 1 załącznika IX do rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, w którym wskazano kwoty mleczne przyznane każdemu państwu członkowskiemu, przyznał Republice Włoskiej 10 740 661,200 ton.

22 Załącznik XII do tego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje i nazwy, które dotyczą mleka i przetworów mlecznych i o których mowa w art. 114 ust. 1, stanowił, co następuje:

„[…]

II. Użycie pojęcia »mleko«

1. Pojęcie »mleko« oznacza wyłącznie zwykłą wydzielinę z wymion – bez żadnych dodatków ani nie poddaną ekstrakcji – otrzymywaną z co najmniej jednego doju.

   Pojęcie »mleko« może jednak być stosowane:
   a) do mleka przetworzonego bez zmiany składu lub do mleka, którego zawartość tłuszczu została znormalizowana na mocy art. 114 ust. 2 w powiązaniu z załącznikiem XIII;
   b) w połączeniu z wyrazem lub wyrazami oznaczającymi typ, klasę jakości, pochodzenie lub przeznaczenie takiego mleka lub opisującymi technologiczny proces jego przetworzenia lub zmianę składu, której zostało ono poddane, pod warunkiem że zmiana ta jest ograniczona do dodania lub usunięcia naturalnych składników mleka.

2. Do celów niniejszego załącznika pojęcie »przetwory mleczne« oznacza produkty uzyskiwane wyłącznie z mleka, przy założeniu że można dodać substancje konieczne do ich wytworzenia, o ile nie stosuje się ich do zastąpienia – w całości lub w części – jakichkolwiek naturalnych składników mleka.

   Wyłącznie dla przetworów mlecznych zarezerwowane są:
   a) następujące nazwy:

      […]
      (viii) ser,

      […]
   b) nazwy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych [(Dz.U. 2000, L 109, s. 29)] faktycznie stosowane do przetworów mlecznych.

3. Termin »mleko« oraz nazwy stosowane do przetworów mlecznych mogą być stosowane również w połączeniu ze słowem lub słowami oznaczającymi przetwory złożone, których żadna część nie zastępuje ani nie ma w zamierzeniu zastępować żadnego składnika mleka i w których mleko lub produkt mleczny są częścią zasadniczą – zarówno w kategoriach ilości, jak i charakterystyki produktu.

4. Pochodzenie mleka i przetworów mlecznych określonych przez Komisję jest podane, jeżeli nie jest to mleko krowie”.

Rozporządzenie (WE) nr 510/2006

23 Motyw 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 510/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.U. 2006, L 93, s. 12) przewidywał:

„Należy wspierać różnorodność produkcji rolnej w celu osiągnięcia na rynkach lepszej równowagi między popytem a podażą. Promowanie produktów o specyficznych cechach może przynieść gospodarce wiejskiej istotne korzyści, w szczególności na obszarach mniej uprzywilejowanych lub oddalonych, zarówno poprzez zwiększenie dochodów rolników, jak i zatrzymanie społeczności wiejskiej na tych obszarach".

24 Artykuł 13 ust. 1 tego rozporządzenia, którego brzmienie było identyczne z brzmieniem art. 13 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2081/92 z dnia 14 lipca 1992 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.U. 1992, L 208, s. 1), przewidywał ochronę „zarejestrowanych nazw".

25 Rozporządzenie nr 510/2006, które zgodnie z jego art. 20 akapit pierwszy weszło w życie dnia 31 marca 2006 r., uchyliło rozporządzenie nr 2081/92.

Rozporządzenie (WE) nr 248/2008 Motywy 3–5 rozporządzenia nr 248/2008 ma następujące brzmienie:

„(3) Rada złożyła wniosek, aby Komisja opracowała sprawozdanie dotyczące perspektyw rynkowych po całkowitym wdrożeniu reform z 2003 r. dotyczących wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych w celu ocenienia, czy możliwe jest przydzielenie dodatkowych kwot.

(4) Sprawozdanie zostało przygotowane i wykazało, że obecna sytuacja na rynku wspólnotowym i światowym oraz prognozy co do ich rozwoju do roku 2014 uzasadniają dodatkowe zwiększenie kwot o 2% w celu wsparcia produkcji mleka we Wspólnocie oraz zaspokojenia zapotrzebowania rynku na przetwory mleczne.

(5) Właściwe jest zatem zwiększenie o 2% kwot wszystkich państw członkowskich wymienionych w załączniku IX do rozporządzenia (WE) nr 1234/2007, począwszy od dnia 1 kwietnia 2008 r."

Prawo włoskie

Dekret z mocą ustawy nr 49/2003

26 Zgodnie z art. 2 ust. 1–2 bis decreto-legge n. 49 recante riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (dekretu z mocą ustawy nr 49 w sprawie reformy uregulowań dotyczących stosowania opłaty wyrównawczej w sektorze mleka i przetworów mlecznych) z dnia 28 marca 2003 r., przekształconego w ustawę, ze zmianami, ustawą nr 119 z dnia 30 maja 2003 r. (GURI nr 124 z dnia 30 maja 2003 r., zwanego dalej „dekretem z mocą ustawy nr 49/2003"):

„1. Począwszy od pierwszego okresu stosowania niniejszego dekretu, indywidualne ilości referencyjne, podzielone między dostawy i sprzedaż bezpośrednią, ustala się na podstawie sumy kwot A i B przewidzianych w art. 2 ustawy nr 468 z dnia 26 listopada 1992 r., z uwzględnieniem obniżek zastosowanych na podstawie dekretu z mocą ustawy nr 727 z dnia 23 grudnia 1994 r., […] oraz dodatkowych przydziałów dokonanych w zastosowaniu art. 1 ust. 21 dekretu z mocą ustawy nr 43 z dnia 1 marca 1999 r. […].

2. W agencji […] tworzy się publiczny rejestr kwot, do którego wprowadza się indywidualne ilości referencyjne dla każdego producenta, podzielone między dostawy i sprzedaż bezpośrednią.

2 bis. Przed rozpoczęciem każdego okresu rozliczeniowego regiony i prowincje autonomiczne aktualizują i określają indywidualną ilość referencyjną dla każdego producenta […]".

Ustawa nr 468/1992

27 Artykuł 2 ust. 2 i 3 legge n. 468 – Misure urgenti nel settore lattiero-caseario (ustawa nr 468 o pilnych środkach w sektorze mleka i przetworów mlecznych) z dnia 26 listopada 1992 r. (GURI nr 286 z dnia 4 grudnia 1992 r., zwana dalej „ustawą nr 468/1992"), stanowił:

„2. W przypadku producentów będących członkami stowarzyszeń należących do Unione nazionale fra le associazioni di produttori di latte bovino (Unalat) [narodowego związku związków producentów mleka krowiego], a także dla członków Associazione produttori latte (Azoolat) [stowarzyszenia producentów mleka] kwoty dostaw i sprzedaży bezpośredniej dzielą się na dwie odrębne części:

a) Kwota A, równa zdolności produkcyjnej przyznanej na okres 1991/1992, odpowiadająca ilości produktu wprowadzonego do obrotu przez producentów w okresie 1988/1989. W przypadku producentów, których produkcja została dotknięta w latach 1988/1989 wydarzeniami opisanymi w art. 3 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia [nr 857/84], uwzględnia się ilość produktu wprowadzonego do obrotu w okresie od 1985/1986 do 1987/1988.

b) Kwota B, równa dodatniej różnicy w ilości wprowadzonej do obrotu przez producentów określonych w lit. a) w okresie 1991/1992 w porównaniu z okresem 1988/1989. Producentom, którzy przesłali oświadczenie przewidziane w art. 2 [rozporządzenia ministra rolnictwa i leśnictwa z dnia 30 września 1985 r.], opublikowanego w GURI nr 237 z dnia 8 października 1985 r., które nie wchodzą w zakres zastosowania przepisów przewidzianych w lit. a), przyznaje się kwotę B, równą ilości produktu wprowadzonego do obrotu w okresie 1991/1992.

3. Producentom, którzy nie są członkami żadnego stowarzyszenia, przydziela się kwoty wskazane w załącznikach do dekretu ministra rolnictwa i leśnictwa z dnia 26 maja 1992 r., opublikowanego w suplemencie zwykłym do GURI nr 130 z dnia 4 czerwca 1992 r., jak również w późniejszych suplementach do tych załączników tytułem kwoty A. Przydział nie może być wyższy od ilości rzeczywiście wyprodukowanych i wprowadzonych do obrotu w okresach 1990/1991 lub 1991/1992, chyba że producent zaprzestał działalności przed okresem 1990/1991, nie otrzymując żadnego dodatku do wstrzymania produkcji mlecznej lub od uboju […]".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

28 W odniesieniu do okresu sprzedaży mleka i przetworów mlecznych 2008/2009 agencja przesłała do każdego z producentów włoskich będących stroną postępowania informacje dotyczące procedur kompensowania i obliczania produkcji krajowej w celu określenia opłaty wyrównawczej, jaką mieliby oni uiścić.

29 Producenci ci wnieśli skargę o stwierdzenie nieważności adresowanych do nich nakazów zapłaty oraz wszystkich pism agencji lub ministerstwa pozostających w związku z rzeczonymi nakazami.

30 Twierdzą oni, że akty te są niezgodne z prawem, w szczególności z uwagi na fakt, iż naruszają przepisy prawa Unii. W uzasadnieniu swoich twierdzeń powołują się w szczególności na niewiarygodność danych wykorzystywanych do określenia poziomu produkcji krajowej w sektorze mleka i przetworów

mlecznych. Podnoszą oni w tym zakresie, że ilości mleka przeznaczone do produkcji serów o chronionej nazwie pochodzenia (ChNP) na wywóz do państw trzecich powinny być wyłączone z obliczania gwarantowanej ilości całkowitej przyznanej państwom członkowskim.

31 Sąd odsyłający uważa, że konieczność ochrony równowagi między podażą mleka i przetworów mlecznych a popytem na nie w odniesieniu do kwot mlecznych dotyczy wyłącznie rynku wewnętrznego Unii. W związku z tym mleko przeznaczone do produkcji przetworów mlecznych posiadających ChNP na wywóz poza Unię nie powinno być uwzględniane przy obliczaniu kwot mlecznych i krajowych ilości referencyjnych, zaś dodatkowa opłata wyrównawcza powinna dotyczyć jedynie ilości mleka krowiego lub innych przetworów mlecznych wprowadzanych do obrotu w dwunastomiesięcznym okresie wyłącznie na rynku Unii.

32 Taka interpretacja wynika z rozporządzenia nr 856/84, którego przepisy zostały powtórzone w kolejnych rozporządzeniach i które odnoszą się wyłącznie do „rynku przetworów mlecznych we Wspólnocie", jak również z motywu 51 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, który nie odnosi się wyraźnie do wytwarzania i wprowadzania do obrotu produktów przeznaczonych na wywóz poza Unię. Ponadto wyrok z dnia 25 marca 2004 r., Azienda Agricola Ettore Ribaldi i in. (C-480/00, C-482/00, C-484/00, od C-489/00 do C-491/00 i od C-497/00 do C-499/00, EU:C:2004:179) nie podważa takiej interpretacji tych rozporządzeń.

33 W tym względzie sąd ten wskazuje na wyjątkowy charakter produktów posiadających ChNP. Mleko używane do wytwarzania takich produktów posiada szczególne cechy, ponieważ zarówno jego produkcja, jak i wykorzystanie powinny pozostać ograniczone do terytorium ChNP. Ponadto mleko to nie ma ani rynku, ani własnych użytkowników innych niż zakłady wytwarzające ten produkt. Ponadto w przypadku gdy produkt końcowy jest przeznaczony do wywozu poza Unię i w zakresie, w jakim staje się on rzeczywiście przedmiotem wywozu, nie może on mieć żadnego wpływu na związek między popytem na przetwory mleczne a ich podażą na rynkach wewnętrznych państw członkowskich.

34 W związku z tym uwzględnienie, przy określaniu ilości mleka przydzielonych każdemu z państw członkowskich, ilości niezbędnych do produkcji przetworów mlecznych przeznaczonych na wywóz do państw trzecich, skutkowałoby brakiem wiarygodności przydziału krajowych ilości referencyjnych, a tym samym indywidualnych ilości referencyjnych. Ponadto objęcie ilości mleka niezbędnego do produkcji serów posiadających ChNP przeznaczonych na wywóz do państw trzecich tym samym systemem kwot mlecznych co ilości mleka przeznaczonych do sprzedaży w Unii skutkowałoby takim samym traktowaniem odmiennych sytuacji.

35 W konsekwencji sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do zgodności przepisów krajowych, które dla obliczania kwot krajowych uwzględniają ilości mleka przeznaczone do produkcji serów posiadających ChNP na wywóz do państw trzecich, ze znajdującymi zastosowanie przepisami rozporządzeń ustanawiających opłaty wyrównawcze w sektorze mleka.

36 Ponadto sąd ten zastanawia się nad ważnością takiego systemu kwot mlecznych w świetle celów ochrony ChNP, art. 32 lit. a), art. 39 ust. 1, art. 39 ust. 2 lit. a), art. 40 ust. 2 i art. 41 lit. b) TFUE oraz zasad pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań, proporcjonalności, niedyskryminacji i swobody przedsiębiorczości.

37 W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 1–3 [rozporządzenia nr 856/84], art. 1 i art. 2 ust. 1 [rozporządzenia nr 3950/92, art. 1 ust. 1 i art. 5 [rozporządzenia nr 1788/2003] oraz art. 55, 64 i 65 [rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku] wraz z załącznikami, w zakresie, w jakim mają one na celu ochronę równowagi między popytem a podażą na przetwory mleczne na rynku Unii, należy interpretować

w ten sposób, że z obliczania »kwot mlecznych« wyłączają one przeznaczoną na wywóz do państw trzecich produkcję serów ChNP, w sposób zgodny z celami ochrony określonymi dla wspomnianych przetworów w art. 13 [rozporządzenia nr 2081/92], jak potwierdzono w art. 4 i 13 [rozporządzenia 510/2006] oraz [rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.U. 2012, L 343, s. 1)], zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 32, 39, 40 i 41 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 na wywóz poza Unię Europejską, jak wynika z art. 2 [dekretu z mocą ustawy nr 49/2003] i art. 2 [ustawy nr 468/1992] r., w zakresie, w jakim jest on przywołany w wyżej wymienionym art. 2 dekretu z mocą ustawy nr 49/2003?

3) Tytułem ewentualnym, na wypadek, gdyby przedstawiona wykładnia została uznana za nieprawidłową, czy art. 1–3 [rozporządzenia nr 856/84], art. 1 i art. 2 ust. 1 [rozporządzenia nr 3950/92], art. 1 ust. 1 i art. 5 [rozporządzenia nr 1788/2003] oraz art. 55, 64 i 65 [rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku] oraz załączniki do niego (w związku z przepisami włoskimi stanowiącymi ich transpozycję, zawartymi w art. 2 [dekretu z mocą ustawy nr 49/2003] i w art. 2 [ustawy nr 468/1992], w zakresie, w jakim jest on przywołany we wspomnianym art. 2 dekretu z mocą ustawy nr 49/2003), które włączają – a nie wyłączają – do obliczenia ilości przyznanej państwom członkowskim mleko wykorzystywane do produkcji serów ChNP wywożonych lub przeznaczonych na rynek państw trzecich, i w zakresie tego wywozu, są sprzeczne z celami ochrony określonymi w rozporządzeniu nr 2081/92, które chroni produkty ChNP, ze szczególnym uwzględnieniem art. 13, powtórzonego w rozporządzeniu 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, 39, 40 i 41 TFUE, jak również z zasadami pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań, proporcjonalności i niedyskryminacji oraz swobody przedsiębiorczości dla celów wywozu poza Unię?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

38 W pytaniu pierwszym sąd krajowy zwraca się zasadniczo o ustalenie, czy art. 55, 65 i 78 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku należy interpretować w ten sposób, że z obliczania krajowych kwot na produkcję mleka i innych przetworów mlecznych oraz opłat z tytułu nadwyżek wyłączają one ilości mleka przeznaczonego na produkcję serów posiadających ChNP na wywóz do krajów trzecich.

39 W tym względzie należy zauważyć, że art. 65 lit. a) i b) tego rozporządzenia nie definiuje pojęcia „mleka” i „innych przetworów mlecznych” w zależności od wykorzystania ich do produkcji niektórych produktów pochodnych, takich jak sery ChNP.

40 Ponadto, zgodnie z art. 55 ust. 1 lit. a) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, system kwot ma zastosowanie do mleka i przetworów mlecznych zdefiniowanych w art. 65 lit. a) i b) tego rozporządzenia, przy czym system kwot jest określony w art. 66–78 tego rozporządzenia. Z drugiej strony, jak przewidziano w art. 55 ust. 2 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, jeżeli producent przekroczy odpowiednią kwotę, wnosi on opłatę z tytułu nadwyżek w odniesieniu do tych ilości, zgodnie z warunkami określonymi w sekcji II i III tego rozporządzenia.

41 W tych okolicznościach, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, przepisy te należy interpretować nie tylko w świetle ich brzmienia, ale również kontekstu i celów, jakie realizują akty prawne, których przepisy te są częścią. (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 września 2019 r., Lexitor, C-383/18, EU:C:2019:702, pkt 26).

42 W tym względzie należy zauważyć, że zarówno przepisy odnoszące się do systemu kwot mlecznych, jak i przepisy odnoszące się do systemu opłat wyrównawczych od ilości mleka i przetworów mlecznych wprowadzanych do obrotu w ilościach przekraczających te kwoty nie zawierają norm szczególnych dotyczących ilości mleka przeznaczonych do produkcji innych przetworów mlecznych posiadających ChNP na wywóz do krajów trzecich. W szczególności przepisy te nie ustanawiają tych systemów w zależności od nazwy, która może być przypisana tym przetworom mlecznym, i ich ostatecznego przeznaczenia.

43 Ustalenie to potwierdza cel rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, który wynika w szczególności z jego motywu 36, a także z systemu opłat mających zastosowanie do ilości mleka przekraczających ilość referencyjną wprowadzoną rozporządzeniem nr 856/84, a której obowiązywanie było kilkakrotnie przedłużane. Cel ten polega na zmniejszeniu nierównowagi między podażą a popytem na danym rynku oraz wynikających z niego nadwyżek strukturalnych, tak aby osiągnąć lepszą równowagę na tym rynku. W kontekście systemu kwot mlecznych i systemu opłat z tytułu nadwyżek prawodawca unijny zamierzał kontrolować wzrost całej produkcji mleka w Unii, niezależnie od rynków zbytu tych produktów.

44 Cel zamierzony przez prawodawcę Unii wynika wyraźnie, jak podkreśliły rząd włoski i Komisja w swoich uwagach na piśmie, z motywu piątego rozporządzenia nr 856/84, zgodnie z którym gwarantowana kwota całkowita dla Wspólnoty została ustalona z uwzględnieniem zarówno poziomu konsumpcji wewnętrznej, jak i możliwości wywozu.

45 Ponadto, jak wynika również z motywu 4 rozporządzenia nr 248/2008, w celu uzasadnienia dodatkowego zwiększenia o 2% kwot mlecznych przyznanych każdemu państwu członkowskiemu, co miało na celu ułatwienie produkcji większych ilości mleka w Unii i zaspokojenie zapotrzebowania rynku przetworów mlecznych, prawodawca Unii oparł się na sprawozdaniu Komisji dotyczącym perspektyw rynkowych, które obejmowało zarówno sytuację na rynku Unii, jak i sytuację na rynku „światowym".

46 Wreszcie należy stwierdzić, że wykładnia, za którą opowiedzieli się skarżący w postępowaniu głównym – zgodnie z którą ilości mleka przeznaczone do produkcji serów posiadających ChNP na wywóz do państw trzecich powinny być wyłączone z obliczania krajowych kwot produkcji mleka i innych przetworów mlecznych oraz opłat z tytułu nadwyżek – zakłada, że mleko dostarczane przez producentów przetwórcom przeznaczone do produkcji serów ChNP na wywóz do państw trzecich powinno móc być precyzyjnie zidentyfikowane i śledzone na poziomie każdego producenta. Jednakże, jak wskazują rząd włoski i Komisja, do celów stosowania systemu kwot mlecznych i systemu opłat z tytułu nadwyżek, prawo Unii nie wymaga od producentów mleka zapewnienia takiej możliwości śledzenia uzależnionej od tego, czy mleko jest przeznaczone do produkcji serów posiadających ChNP na wywóz do krajów trzecich.

47 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 55, 65 i 78 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku należy interpretować w ten sposób, że nie wykluczają one z obliczania kwot krajowych na produkcję mleka i innych przetworów mlecznych oraz opłat z tytułu nadwyżek ilości mleka przeznaczonego na produkcję serów posiadających ChNP na wywóz do państw trzecich.

W przedmiocie pytania drugiego

48 Ze względu na odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie.

W przedmiocie pytania trzeciego

49 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zwraca się co do zasady do Trybunału o dokonanie oceny ważności art. 55, 65 i 78 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku w zakresie, w jakim nie wykluczają one z obliczania kwot krajowych na produkcję mleka i innych przetworów mlecznych oraz opłat z tytułu nadwyżek ilości mleka przeznaczonego do produkcji serów posiadających ChNP na wywóz do państw trzecich zarówno z punktu widzenia celów ochrony ChNP, tak jakie wynikają one z art. 13 rozporządzenia nr 510/2006, jak i z art. 32 lit. a), art. 39 ust. 1, art. 39 ust. 2 lit. a), art. 40 ust. 2 i art. 41 lit. b) TFUE, a także zasady pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań, proporcjonalności, niedyskryminacji i swobody przedsiębiorczości.

50 Co się tyczy przede wszystkim wątpliwości sądu odsyłającego dotyczących zgodności art. 55, 65 i 78 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku z celami ochrony produktów ChNP, tak jak wynikają one przede wszystkim z art. 13 rozporządzenia nr 510/2006, należy przede wszystkim stwierdzić, że system kwot mlecznych i przepisy dotyczące ChNP mają wspólne cele, takie jak w szczególności osiągnięcie na rynku lepszej równowagi między podażą a popytem. Jednakże chociaż środki zastosowane w tym celu nie są identyczne, z motywu 36 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku i z motywu 2 rozporządzenia 510/2006 wynika jasno, że nie są one również sprzeczne.

51 Należy bowiem przypomnieć, że jak orzekł Trybunał w pkt 36 wyroku z dnia 17 października 2019 r., Caseificio Cirigliana i in. (C-569/18, EU:C:2019:873), przepisy mające zastosowanie do ChNP chronią uprawnionych przed bezpodstawnym używaniem tych nazw przez osoby trzecie, pragnące czerpać korzyści z renomy, jaką nazwy te się cieszą.

52 Przepisy te są zatem środkiem oceny jakości produktu według wcześniej określonych kryteriów. System kwot mlecznych ze swojej strony zawiera przepisy, które wpływają na wielkość produkcji.

53 Z drugiej strony, dla uzasadnienia względów, dla których wyłączenie z obliczania kwot produkcji mleka służącego do produkcji serów ChNP przeznaczonych na wywóz do państw trzecich, sąd odsyłający wskazuje na rozporządzenie nr 1898/87, którego przepisy zostały uchylone rozporządzeniem o jednolitej wspólnej organizacji rynku z dniem 1 lipca 2008 r. na mocy art. 201 ust. 1 lit. c) tego rozporządzenia i powtórzone w tym rozporządzeniu, jak wynika to również z jego motywu 105.

54 Należy przypomnieć w tym względzie, że zgodnie z art. 114 ust. 1 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku produkty żywnościowe przeznaczone do spożycia przez ludzi można wprowadzać do obrotu jako mleko i przetwory mleczne, tylko jeśli są one zgodne z definicjami i nazwami ustanowionymi w załączniku XII do tego rozporządzenia, który dotyczy definicji i nazw dotyczących mleka i przetworów mlecznych, o których mowa w tym przepisie.

55 Przepisu tego nie można jednak interpretować w ten sposób, że przewiduje on wyłączenie ilości mleka przeznaczonych do wytwarzania produktów posiadających ChNP na wywóz do państw trzecich. Wspomniane przepisy dotyczące ochrony nazwy mleka i przetworów mlecznych miały zatem na celu ochronę tej nazwy w kontekście ich naturalnego składu, w interesie producentów i konsumentów (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 1999 r., UDL, C-101/98, EU:C:1999:615, pkt 15, 32) i nie mają one znaczenia dla wykładni zakresu stosowania systemu kwot mlecznych, ponieważ, jak wynika z motywu 51 wskazanego rozporządzenia, stanowiły one część regulacji wprowadzania do obrotu i określania nazw mleka, przetworów mlecznych i tłuszczów.

56 Z powyższego wynika, że cele związane z ochroną ChNP, tak jak wynikają one z art. 13 rozporządzenia nr 510/2006, nie wymagają wyłączenia ilości mleka przeznaczonych na produkcję serów posiadających ChNP na wywóz do krajów trzecich z przewidzianych w rozporządzeniu o jednolitej wspólnej organizacji rynków obliczeń krajowych kwot na produkcję mleka i innych przetworów mlecznych.

57 Co się tyczy pytań sądu odsyłającego dotyczących zgodności systemu kwot mlecznych i sytemu opłat z tytułu nadwyżek, wynikających z art. 55, 65 i 78 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków z przywołanymi przez sąd odsyłający przepisami TFUE, o których mowa w pkt 50 niniejszego wyroku, należy przypomnieć, że prawodawca Unii dysponuje w dziedzinie wspólnej polityki rolnej szerokim zakresem uznania, który odpowiada odpowiedzialności politycznej, jaką nakładają na niego art. 40–43 TFUE (zob. m.in. wyrok z dnia 14 maja 2009 r., Azienda Agricola Disarò Antonio i in., C-34/08, EU:C:2009:304, pkt 44).

58 W tym kontekście pytania zadane przez sąd krajowy dotyczą ewentualnego naruszenia celów zapisanych w art. 32 lit. a) TFUE przez system kwot mlecznych i system opłat z tytułu nadwyżek, zgodnie z wykładnią zawartą w pkt 48 niniejszego wyroku. Sąd ten ma bowiem wątpliwości co do tego, czy takie systemy są zgodne z wynikającym z tego postanowienia traktatu FUE celem wspierania handlu między państwami członkowskimi a państwami trzecimi.

59 W związku z tym należy zauważyć, że chociaż zgodnie z art. 32 lit. a) TFUE, w wykonywaniu zadań powierzonych jej na mocy rozdziału 1 tytułu II części trzeciej traktatu FUE, zatytułowanego „Unia celna", Komisja kieruje się potrzebą popierania wymiany handlowej między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, z postanowienia odsyłającego nie wynika, aby w momencie przyjmowania systemu kwot mlecznych nie brano pod uwagę powodów związanych z potrzebą wspierania handlu między państwami członkowskimi a krajami trzecimi.

60 W każdym wypadku nawet jeśli art. 32 lit. a) TFUE wymagałby od prawodawcy Unii wykluczenia ilości mleka przeznaczonego do produkcji przetworów mlecznych posiadających ChNP na wywóz do państw trzecich, nie sposób przyjąć – uwzględniając szeroki margines swobody, jakim dysponuje prawodawca Unii w dziedzinie wspólnej polityki rolnej – że nie wyłączając mleka z obliczania kwot i opłat z tytułu nadwyżek, przekroczył on margines swobody przyznany mu w zakresie wdrażania tej polityki.

61 W odniesieniu do ewentualnego naruszenia celów, o których mowa w art. 39 TFUE, należy przypomnieć, że jak wynika z orzecznictwa Trybunału, instytucje Unii mają obowiązek zapewnienia trwałej harmonizacji ewentualnych sprzeczności między tymi celami traktowanymi odrębnie i, w razie konieczności, przyznania któremuś z celów tymczasowego pierwszeństwa, kiedy wymagają tego okoliczności lub warunki gospodarcze, w świetle których podejmują one decyzje (wyrok z dnia 14 maja 2009 r. w sprawie Azienda Agricola Disarò Antonio i in., C-34/08, EU:C:2009:304, pkt 45; a także postanowienie z dnia 3 grudnia 2019 r., Fruits de Ponent/Komisja, C-183/19 P, niopublikowane, EU:C:2019:1039, pkt 25).

62 Tymczasem z jednej strony, jak orzekł Trybunał, odnosząc się do rozporządzenia nr 1788/2003, w tych okolicznościach wynika stąd, że przyznając tymczasowe pierwszeństwo celowi stabilizacji rynku, Rada nie przekroczyła służącego jej zakresu uznania (zob. wyrok z dnia 14 maja 2009 r., Azienda Agricola Disarò Antonio i in., C-34/08, EU:C:2009:304, pkt 51).

63 Ponadto system opłat wyrównawczych zmierza do przywrócenia równowagi pomiędzy podażą a popytem na cechującym się nadwyżkami strukturalnymi rynku produktów mlecznych za pomocą ograniczenia produkcji mlecznej i wpisuje się tym samym w ramy celów racjonalnego rozwoju produkcji mlecznej, a przyczyniając się do stabilizacji przychodów danej ludności wiejskiej – do realizacji celu utrzymania odpowiedniego poziomu życia tej ludności (zob. m.in. wyrok z dnia 14 maja 2009 r., Azienda Agricola Disarò Antonio i in., C-34/08, EU:C:2009:304, pkt 53).

64 To samo odnosi się do rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku. Otóż z motywów 36 i 37 tego rozporządzenia wynika w szczególności, że jest ono zgodne z zamierzonymi celami i środkami wprowadzonymi w celu ich osiągnięcia rozporządzeniem nr 1788/2003.

65 Z drugiej strony, w odniesieniu do zarzucanego Radzie nieuwzględnienia przy ustanawianiu systemów kwot mlecznych i systemu opłat z tytułu nadwyżek – z naruszeniem art. 39 ust. 2 lit. a) TFUE – szczególnych cech produkcji mleka wykorzystywanego do wytwarzania serów ChNP, mimo że ChNP są ściśle związane z określonym obszarem geograficznym, należy przypomnieć, że postanowienie to ustanawia obowiązek uwzględniania przy ustalaniu wspólnej polityki rolnej i specjalnych środków służących jej realizacji zwłaszcza „szczególnego charakteru gospodarki rolnej, wynikającego ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi". Nie można jednak uznać, że szczególne cechy charakteryzujące produkty posiadające ChNP mieszczą się we wspomnianych różnicach strukturalnych i naturalnych między poszczególnymi regionami rolnymi, o których mowa w tym przepisie, ponieważ te szczególne cechy wynikają zwłaszcza z wyborów dokonanych przez prawodawcę unijnego w celu wspierania dywersyfikacji produkcji rolnej poprzez zwiększanie wartości pochodzenia produktów.

66 Wręcz przeciwnie, rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku zawiera przepisy gwarantujące pewną elastyczność, pozwalającą w szczególności na uwzględnienie różnic strukturalnych i naturalnych między poszczególnymi regionami rolnymi, taką jak przegląd kwot krajowych w świetle ogólnej sytuacji rynkowej i szczególnych warunków istniejących w niektórych państwach członkowskich, zgodnie z art. 66 ust. 3 tego rozporządzenia, lub możliwość przydzielenia producentom całości lub części kwot z rezerwy krajowej, jak przewidziano w art. 68 tego rozporządzenia, lub też możliwość przewidzenia przez państwa członkowskie szczególnych środków przekazywania kwot na szczeblu krajowym, na odpowiednim szczeblu terytorialnym lub na obszarach zbierania, jak przewidziano w art. 75 tego rozporządzenia.

67 Nie można również uznać na tej podstawie, że producenci serów ChNP nie znajdują się w sytuacji porównywalnej z sytuacją innych producentów sera, że włączenie do obliczenia kwot krajowych i do obliczenia opłat wyrównawczych za ilości wprowadzone do obrotu przekraczające te kwoty ilości mleka przeznaczonego na produkcję serów ChNP na wywóz do państw trzecich narusza ograniczenia przewidziane w art. 40 ust. 2 TFUE.

68 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z tym postanowieniem wspólna organizacja rynków rolnych może obejmować wszelkie środki konieczne do osiągnięcia celów określonych w artykule 39 TFUE i wyklucza wszelką dyskryminację między producentami lub konsumentami wewnątrz Unii.

69 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem poszanowanie zasady niedyskryminacji wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. m.in. wyrok z dnia 14 maja 2009 r., Azienda Agricola Disarò Antonio i in., C-34/08, EU:C:2009:304, pkt 67).

70 Tymczasem należy stwierdzić, że – jak wskazuje rząd włoski w uwagach na piśmie – fakt, iż ser ChNP może być sprzedawany na rynku przetworów mlecznych poza Unią, nie pozwala na odróżnienie go z tego tylko powodu od innych przetworów mlecznych.

71 W każdym razie Trybunał orzekł już, że nawet przy założeniu, że rozporządzenie nr 1788/2003, które znajduje zastosowanie do wszystkich bez różnicy beneficjentów ilości referencyjnych, wprowadza różnicę w traktowaniu produkcji mleka przeznaczonego do wytwarzania produktów ChNP i produkcji przeznaczonej do wytwarzania innych przetworów mlecznych i uderza w rzeczywistości w małych producentów dużo silniej niż w producentów dużych, należy stwierdzić, że fakt, iż środek ustanowiony w ramach wspólnej organizacji rynku może mieć różne reperkusje dla różnych producentów w zależności od szczególnego charakteru ich produkcji, nie stanowi jednak dyskryminacji, jeśli tylko środek ten jest oparty na obiektywnych kryteriach, dostosowanych do potrzeb globalnego

funkcjonowania wspólnej organizacji rynku. Tak dzieje się w przypadku systemu kwot mlecznych i systemu opłat z tytułu nadwyżek, który jest zorganizowany w taki sposób, że indywidualne ilości referencyjne są określone na takim poziomie, by ich suma nie przekraczała gwarantowanej ilości całkowitej każdego z państw członkowskich (zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2009 r., Azienda Agricola Disarò Antonio i in., C-34/08, EU:C:2009:304, pkt 69).

72 Wynika stąd, że włączenie do produkcji podlegającej temu systemowi ilości mleka przeznaczonych do produkcji serów posiadających ChNP na wywóz do krajów trzecich nie może być uznane za sprzeczne z zasadą niedyskryminacji.

73 W odniesieniu do ewentualnego naruszenia art. 41 lit. b) TFUE należy przypomnieć, że na mocy tego postanowienia aby osiągnąć cele określone w art. 39 TFUE, można przewidzieć, w szczególności w ramach wspólnej polityki rolnej, wspólne środki na rzecz rozwoju konsumpcji niektórych produktów. Przepis ten nie pociąga jednak za sobą żadnych obowiązków, które jako takie spoczywałyby na instytucjach Unii.

74 Nie można również uznać, że te systemy kwot mlecznych i opłat z tytułu nadwyżek naruszają zasadę proporcjonalności. W tym względzie Trybunał orzekł w pkt 83 wyroku z dnia 14 maja 2009 r., Azienda Agricola Disarò Antonio i in. (C-34/08, EU:C:2009:304), że analiza rozporządzenia nr 1788/2003 pod kątem jego zgodności z zasadą proporcjonalności nie wykazała istnienia żadnego czynnika, który mógłby wpływać na ważność tego rozporządzenia.

75 To samo dotyczy rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku. Ograniczenie całkowitej produkcji mleka w Unii przewidziane w tym rozporządzeniu umożliwia ułatwienie zbytu istniejących w Unii nadwyżek produkcji mleka, a tym samym zmniejszenie zachwiania równowagi pomiędzy podażą mleka i przetworów mlecznych a popytem na nie oraz wynikających z tego nadwyżek strukturalnych. Dlatego też środek ten nie może zostać uznany za wyraźnie niewłaściwy do osiągnięcia celu, jakim jest stabilizacja i poprawa równowagi rynków, jak przypomniano w motywie 36 tego rozporządzenia.

76 Chociaż system kwot mlecznych i system opłat z tytułu nadwyżek mogłyby mieć większy wpływ na producentów mleka wykorzystywanego do produkcji serów ChNP, którzy byliby zobowiązani do pozyskiwania dostaw mleka wyłącznie z danego obszaru geograficznego, mechanizm rynku rolnego zakłada, że jeżeli popyt na mleko w danym państwie członkowskim przekracza podaż mleka, państwo to może importować niezbędną ilość mleka z innych państw członkowskich. Jednakże konsekwencja ta nie pozwala stwierdzić, że z uwagi na zakres uznania przysługujący prawodawcy Unii w dziedzinie wspólnej polityki rolnej system kwot mlecznych jest oczywiście niewłaściwy do osiągnięcia głównego celu, do którego zmierza.

77 Co się tyczy podnoszonego braku zgodności art. 55, 65 i 78 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku z zasadami pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i swobody przedsiębiorczości, należy zauważyć, że informacje zawarte w postanowieniu odsyłającym nie pozwalają Trybunałowi na rozważenie oceny zgodności systemu kwot mlecznych i systemu opłat z tytułu nadwyżek przewidzianych w tych przepisach z tymi zasadami. W szczególności sąd odsyłający nie wskazuje powodów, które doprowadziłyby go do zakwestionowania ważności tego systemu w świetle tych zasad.

78 Mając na uwadze ogół powyższych rozważań, na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że analiza tego pytania nie wykazała żadnego czynnika, który mógłby wpłynąć na ważność art. 55, 65 i 78 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

W przedmiocie kosztów

79 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:

1) **Artykuły 55, 65 i 78 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 248/2008 z dnia 17 marca 2008 r. należy interpretować w ten sposób, że nie wykluczają one z obliczania kwot krajowych na produkcję mleka i innych przetworów mlecznych oraz opłat z tytułu nadwyżek ilości mleka przeznaczonych na produkcję serów o chronionej nazwie pochodzenia na wywóz do państw trzecich.**

2) **Analiza trzeciego pytania prejudycjalnego nie wykazała żadnego czynnika, który mógłby wpłynąć na ważność art. 55, 65 i 78 rozporządzenia nr 1234/2007, zmienionego rozporządzeniem nr 248/2008.**

Podpisy