



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 13 stycznia 2022 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Sektor mleka i przetworów mlecznych – Kwoty – Dodatkowa opłata wyrównawcza – Rozporządzenie (WE) nr 1788/2003 – Dostawy przekraczające dostępną ilość referencyjną producenta – Pobór wkładu do dodatkowej opłaty wyrównawczej przez skupującego – Zwrot nadpłaconej opłaty wyrównawczej – Rozporządzenie (WE) nr 595/2004 – Artykuł 16 – Kryteria redystrybucji nadwyżek opłat wyrównawczych

W sprawie C-377/19

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 4 kwietnia 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 13 maja 2019 r., w postępowaniu:

Benedetti Pietro e Angelo Ss,

Capparotto Giampaolo e Lorenzino Ss,

Gonzo Dino Ss,

Mantovani Giuseppe e Giorgio Ss,

Azienda agricola Padovani Luigi,

Azienda agricola La Pila di Mastrotto Piergiorgio e C. Ss,

Azienda agricola Mastrotto Giuseppe,

Soc. agr. semplice F.lli Isolan

przeciwko

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA),

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: A. Arabadjiev, prezes pierwszej izby, pełniący obowiązki prezesa drugiej izby, I. Ziemele (sprawozdawczyni), T. von Danwitz, P.G. Xuereb i A. Kumin, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

* Język postępowania: włoski.

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Benedetti Pietro e Angelo Ss, Capparotto Giampaolo e Lorenzino Ss, Gonzo Dino Ss, Mantovani Giuseppe e Giorgio Ss, Azienda agricola Padovani Luigi, Azienda agricola La Pila di Mastrotto Piergiorgio e C. Ss i Azienda agricola Mastrotto Giuseppe – M. Aldegheri, avvocatessa,
- w imieniu Soc. agr. semplice F.lli Isolan – M. Aldegheri i E. Ermondi, avvocatessa,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał P. Gentili, avvocato dello Stato,
- w imieniu Komisji Europejskiej – D. Bianchi, A. Dawes i 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 art. 16 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).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Benedetti Pietro e Angelo Ss, Capparotto Giampaolo e Lorenzino Ss, Gonzo Dino Ss, Mantovani Giuseppe e Giorgio Ss, Azienda agricola Padovani Luigi, Azienda agricola La Pila di Mastrotto Piergiorgio e C. Ss, Azienda agricola Mastrotto Giuseppe i Soc. agr. semplice F.lli Isolan, które są włoskimi producentami mleka, a Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) (agencją przyznawania pomocy w sektorze rolnym, Włochy) w przedmiocie obliczenia dodatkowej opłaty wyrównawczej od tych producentów za okres sprzedaży mleka i przetworów mlecznych od dnia 1 kwietnia 2005 r. do dnia 31 marca 2006 r. (zwany dalej „okresem referencyjnym”).

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 W trakcie 1984 r., ze względu na utrzymujący się brak równowagi między podażą a popytem w sektorze mleka, został wprowadzony w tym sektorze, rozporządzeniem Rady (EWG) nr 856/84 z dnia 31 marca 1984 r. zmieniającym rozporządzenie (EWG) nr 804/68 w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. 1984, L 90, s. 10), system dodatkowej opłaty wyrównawczej, który opierał się na zasadzie, iż należna jest opłata od ilości mleka lub

- ekwiwalentu mleka przekraczających ilość referencyjną, która ma zostać określona. W tym samym dniu zostało przyjęte rozporządzenie Rady (EWG) nr 857/84 ustanawiające ogólne zasady stosowania opłaty, o której mowa w art. 5c rozporządzenia (EWG) nr 804/68 w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. 1984, L 90, s. 13).
- 4 System dodatkowej opłaty wyrównawczej został wielokrotnie przedłużony, w szczególności rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3950/92 z dnia 28 grudnia 1992 r. ustanawiającym opłatę dodatkową w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. 1992, L 405, s. 1) a przepisy wykonawcze do tego aktu zostały kolejno ustanowione rozporządzeniem Komisji (EWG) nr 536/93 z dnia 9 marca 1993 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania dodatkowej opłaty wyrównawczej w odniesieniu do mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. 1993, L 57, s. 12), a także rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1392/2001 z dnia 9 lipca 2001 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 3950/92 (Dz.U. 2001, L 187, s. 19).
- 5 W szczególności w celu uproszczenia i wyjaśnienia rozporządzenie nr 3950/92 zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1788/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającym opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. 2003, L 270, s. 123), które z kolei zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (zwane „rozporządzeniem o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (Dz.U. 2007, L 299, s. 1) obowiązujące od dnia 1 kwietnia 2008 r.
- 6 Spór w postępowaniu głównym podlega *ratione temporis* przepisom rozporządzenia nr 1788/2003 oraz rozporządzenia nr 595/2004, które uchyliło rozporządzenie nr 1392/2001.

Rozporządzenie nr 1392/2001

- 7 Artykuł 9 rozporządzenia nr 1392/2001 miał następujące brzmienie:
- „1. Tam gdzie stosowne, państwa członkowskie określają priorytetowe kategorie producentów, określone w art. 2 ust. 4 rozporządzenia [nr 3950/92], według jednego lub większej ilości następujących kryteriów obiektywnych, w kolejności ważności:
- a) formalne uznanie przez właściwy organ państwa członkowskiego, że całość lub część opłaty została nałożona na skutek błędu;
 - b) geograficzna lokalizacja gospodarstwa, w szczególności obszary górskie [...]
 - c) maksymalna obsada zwierząt gospodarskich utrzymywanych w danym gospodarstwie do celów hodowli ekstensywnej;
 - d) kwota przekroczenia indywidualnej ilości referencyjnej;
 - e) ilość referencyjna producenta.
2. W sytuacji gdy dostępne w danym okresie środki finansowe nie zostały wykorzystane po zastosowaniu kryteriów określonych w ust. 1, po konsultacji z Komisją [Europejską], państwo członkowskie przyjmuje inne obiektywne kryteria”.

Rozporządzenie nr 1788/2003

8 Motywy 5, 12 i 22 rozporządzenia nr 1788/2003 stanowią:

„(5) Opłata wyrównawcza powinna zostać ustalona na poziomie odstrasżającym i być wypłacana przez państwa członkowskie niezwłocznie po przekroczeniu krajowej ilości referencyjnej. Państwo członkowskie powinno podzielić ciężar płatności między producentów, którzy przyczynili się do tego przekroczenia. Producenci muszą odpowiadać przed danym państwem członkowskim za wypłacenie swojego wkładu do opłaty wyrównawczej, ze względu na sam fakt przekroczenia dostępnej ilości.

[...]

(12) W celu zapewnienia, aby system działał skutecznie, wkład producentów do należnej opłaty wyrównawczej powinien być pobierany przez skupujących, którzy znajdują się w najlepszej sytuacji do przeprowadzania niezbędnych transakcji i dlatego należy udostępnić im środki mające zapewnić, by byli w stanie pobierać ten wkład. Natomiast każda pobrana kwota, która przekracza opłatę wyrównawczą należną od państwa członkowskiego, powinna zostać wykorzystana na finansowanie krajowych programów restrukturyzacji i/lub zwrócona niektórym kategoriom producentów lub tym producentom, którzy znajdują się w wyjątkowej sytuacji. Jednakże w przypadku gdy okazuje się, że państwo członkowskie nie musi wnieść opłaty wyrównawczej, wszelkie pobrane zaliczki powinny zostać zwrócone.

[...]

(22) Głównym celem opłaty wyrównawczej przewidzianej w niniejszym rozporządzeniu jest uregulowanie i stabilizacja rynku przetworów mlecznych. Dlatego dochód pochodzący z tej opłaty wyrównawczej powinien zostać wykorzystany na finansowanie wydatków w sektorze mleka”.

9 Artykuł 1 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zakres [Przedmiot]” stanowi:

„1. Dla 11 kolejnych dwunastomiesięcznych okresów [...], począwszy od dnia 1 kwietnia [2004 r.] [...], niniejszym wprowadza się opłatę 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”.

10 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”.

11 Artykuł 5 tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

[...]

- i) »krajowa ilość referencyjna« oznacza ilość referencyjną ustaloną w załączniku I w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego;
- j) »indywidualna ilość referencyjna« oznacza ilość referencyjną producenta z dnia 1 kwietnia każdego dwunastomiesięcznego okresu;
- k) »dostępna ilość referencyjna« oznacza ilość referencyjną dostępną dla producentów dnia 31 marca dwunastomiesięcznego okresu, dla którego obliczona jest opłata wyrównawcza, przy uwzględnieniu wszystkich transferów, sprzedaży, przeliczeń i tymczasowych zmian przydziałów przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu i mających miejsce podczas tego dwunastomiesięcznego okresu”.

12 W rozdziale 3 tego rozporządzenia dotyczącym obliczania opłaty wyrównawczej, znajdują się art. 8–12. Artykuł 10 tego rozporządzenia, zatytułowany „Opłata wyrównawcza dla dostawy”, przewiduje w ust. 3:

„Wkład każdego producenta w wypłatę [do] opłaty wyrównawczej zostaje ustanowiony w drodze decyzji danego państwa członkowskiego, wówczas gdy wszelkie niewykorzystane części krajowej ilości referencyjnej przydzielonej dostawom zostały lub nie zostały ponownie przydzielone i proporcjonalnie do indywidualnej ilości referencyjnej każdego producenta lub zgodnie z obiektywnymi kryteriami, które mają zostać ustalone przez państwa członkowskie:

- a) na poziomie krajowym na podstawie kwoty, o którą została przekroczona ilość referencyjna producenta, albo
- b) najpierw na poziomie skupującego, a później na poziomie krajowym, tam gdzie jest to stosowne”.

13 Artykuł 11 rozporządzenia nr 1788/2003, zatytułowany „Rola podmiotów skupujących”, ma następujące brzmienie:

„1. Skupujący są odpowiedzialni za pobieranie od producentów należnych opłat z tytułu opłaty wyrównawczej i wypłacają właściwemu organowi państwa członkowskiego, przed datą i zgodnie z procedurą, które mają zostać ustanowione zgodnie z art. 23 ust. 2, kwotę tych wkładów odliczoną od ceny mleka wypłaconej producentom odpowiedzialnym za przekroczenie lub, jeżeli to nie wystarczy, pobraną za pomocą wszelkich innych właściwych środków.

[...]

3. Jeśli podczas okresu referencyjnego ilości dostarczone przez producenta przekroczą dostępną dla tego producenta ilość referencyjną, odpowiednie państwo członkowskie może zdecydować, że skupujący odliczy część ceny mleka z którejkolwiek przekraczającej ilość referencyjną dostawy od danego producenta, w drodze zaliczki z tytułu wkładu producenta, zgodnie ze szczegółowymi zasadami ustanowionymi przez państwo członkowskie. Państwo członkowskie może dokonać szczególnych ustaleń w celu umożliwienia skupującym odliczenia tej zaliczki, w przypadku gdy producenci prowadzą dostawy do kilku skupujących. [...].”
- 14 Artykuł 13 tego rozporządzenia, zatytułowany „Nadpłaty lub kwoty niewpłacone”, znajdujący się w rozdziale 4 dotyczącym zarządzania opłatą, przewiduje:
- „1. Jeśli, w przypadku dostaw lub sprzedaży bezpośredniej, opłata wyrównawcza okaże się wymagalna, a wkład pobrany od producentów jest większy niż opłata wyrównawcza, państwo członkowskie może:
- a) częściowo lub całkowicie wykorzystać nadwyżkę do finansowania środków określonych w art. 18 ust. 1 lit. a) i/lub
 - b) częściowo lub całkowicie rozdzielić ją między producentów, którym przysługuje kategoria pierwszeństwa ustanowiona przez państwo członkowskie na podstawie obiektywnych kryteriów i w okresie ustalonym zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 23 ust. 2, lub między producentów, na których wpływ ma wyjątkowa sytuacja wynikająca z przepisu krajowego niezwiązanego z istniejącym systemem.
2. Jeśli stwierdza się, że opłata wyrównawcza nie jest wymagalna, wszelkie zaliczki pobrane przez skupujących lub przez państwo członkowskie zostają zwrócone nie później niż z końcem następnego okresu dwunastomiesięcznego.
3. W przypadku gdy skupujący nie spełnia obowiązku pobrania od producentów wkładu do opłaty wyrównawczej zgodnie z art. 11, państwo członkowskie może pobrać niewpłacone kwoty bezpośrednio od producenta, bez uszczerbku dla wszelkich kar, które może ono nałożyć na niewywiązującego się z obowiązku podmiotu skupującego.
4. W przypadku gdy producent lub skupujący nie wywiąże się z terminu płatności, odsetki za zwłokę, które należy ustalić zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 23 ust. 2, zostają wypłacone na rzecz państwa członkowskiego”.

Rozporządzenie nr 595/2004

- 15 Rozporządzenie nr 595/2004 stanowi w motywie 1:

„System opłat wyrównawczych w sektorze mleka i przetworów mlecznych został rozszerzony zgodnie z rozporządzeniem [nr 1788/2003] na kolejne 11 okresów dwunastomiesięcznych następujących po sobie, począwszy od 1 kwietnia 2004 r. Szczegółowe zasady należy ustanowić przy uwzględnieniu nowych przepisów tego rozporządzenia. Szczegółowe zasady powinny również zawierać, w szerszym zakresie, przepisy rozporządzenia [nr 1392/2001]. Należy zatem uchylić rozporządzenie [nr 1392/2001]”.

- 16 Artykuł 13 tego rozporządzenia, zatytułowany „Powiadomienie o nałożeniu opłaty”, stanowi w ust. 1:

„W przypadku dostaw właściwy organ powiadomi podmioty nabywające lub potwierdzi wkłady do opłat wyrównawczych wymagalne po ponownym przydziale, lub nie, decyzją państwa członkowskiego, całości lub części niewykorzystanych ilości referencyjnych bezpośrednio danym producentom lub, w zależności od przypadku, skupującym w celu późniejszego przydziału danym producentom”.

- 17 Artykuł 15 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Termin płatności”, stanowi w ust. 1:

„Przed 1 września każdego roku podmioty nabywające i, w przypadku sprzedaży bezpośredniej, producenci odpowiedzialni za opłaty wyrównawcze wpłacają do właściwego organu należną kwotę zgodnie z zasadami ustanowionymi przez państwo członkowskie”.

- 18 Zgodnie z art. 16 rozporządzenia nr 595/2004, zatytułowanym „Kryteria redystrybucji nadwyżek opłat wyrównawczych”:

„1. W miarę potrzeby państwa członkowskie ustalają hierarchię kategorii producentów określoną w art. 13 ust. 1 lit. b) rozporządzenia [nr 1788/2003] na podstawie jednego lub więcej następujących obiektywnych kryteriów w kolejności pierwszeństwa:

- a) formalne stwierdzenie przez właściwy organ państwa członkowskiego, że całość lub część opłaty wyrównawczej została naliczona nieprawidłowo;
- b) położenie geograficzne gospodarstwa, a zwłaszcza obszary górskie [...]
- c) maksymalna liczba inwentarza na hektar w gospodarstwie do celów ekstensywnego chowu zwierząt gospodarskich;
- d) procent nadwyżki indywidualnej ilości referencyjnej;
- e) ilość referencyjna producenta.

2. Jeżeli nadpłata opłat wyrównawczych określona w art. 13 ust. 1 rozporządzenia [nr 1788/2003] dostępna w danym okresie nie jest wykorzystana po redystrybucji zgodnie z kryteriami ustalonymi w ust. 1 niniejszego artykułu, państwo członkowskie przyjmuje inne obiektywne kryteria po konsultacji z Komisją.

Redystrybucję nadpłaty opłat wyrównawczych należy zakończyć najpóźniej 15 miesięcy po zakończeniu dwunastomiesięcznego okresu”.

- 19 Artykuł 17 tego rozporządzenia uściśla:

„Państwo członkowskie podejmuje wszystkie środki niezbędne do zagwarantowania właściwego naliczania opłat i nałożenia ich na producentów, którzy przyczynili się do przekroczenia ilości referencyjnych”.

Rozporządzenie nr 1468/2006

- 20 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1468/2006 z dnia 4 października 2006 r. zmieniające rozporządzenie nr 595/2004 (Dz.U. 2006, L 274, s. 6), które weszło w życie w dniu 12 października 2006 r., stanowi w motywie 5:

„Zgodnie z art. 16 ust. 1 rozporządzenia [nr 595/2004] państwa członkowskie ustalają na podstawie co najmniej jednego obiektywnego kryterium hierarchię kategorii producentów celem redystrybucji nadwyżek opłat wyrównawczych. Doświadczenie pokazuje, że przy ustalaniu hierarchii kategorii państwa członkowskie potrzebują więcej przejrzystości i elastyczności”.

- 21 Artykuł 16 rozporządzenia nr 595/2004, zmienionego rozporządzeniem nr 1468/2006 (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 595/2004 ze zmianami”), ma następujące brzmienie:

„1. W miarę potrzeby państwa członkowskie ustalają hierarchię kategorii producentów, o której mowa w art. 13 ust. 1 lit. b) rozporządzenia [nr 1788/2003], na podstawie co najmniej jednego z następujących obiektywnych kryteriów:

- a) formalne stwierdzenie przez właściwy organ państwa członkowskiego, że całość lub część opłaty wyrównawczej została naliczona nieprawidłowo;
- b) położenie geograficzne gospodarstwa, a zwłaszcza obszary górskie [...]
- c) maksymalna liczba inwentarza na hektar w gospodarstwie do celów ekstensywnego chowu zwierząt gospodarskich;
- d) przekroczenie indywidualnej ilości referencyjnej o mniej niż 5% lub mniej niż 15 000 kg, w zależności od tego, która wartość jest niższa;
- e) poziom indywidualnej ilości referencyjnej nieprzekraczający 50% krajowej średniej indywidualnej ilości referencyjnej;
- f) inne obiektywne kryteria przyjęte przez państwa członkowskie po konsultacji z Komisją.

2. Redystrybucję nadpłaty opłat wyrównawczych należy zakończyć najpóźniej piętnaście miesięcy po zakończeniu rzeczzonego dwunastomiesięcznego okresu”.

Prawo włoskie

Dekret z mocą ustawy nr 49/2003

- 22 Decreto-legge n. 49 – 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 w sprawie zmiany zasad 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.), przekształcony, ze zmianami, w ustawę nr 119 z dnia 30 maja 2003 r. (GURI nr 124 z dnia 30 maja 2003 r., zwany dalej „dekretem z mocą ustawy nr 49/2003”) stanowi w art. 5 ust. 1 i 2:

„1. W ciągu miesiąca następującego po miesiącu referencyjnym skupujący przekazują autonomicznym regionom i prowincjom, które ich zatwierdziły, dane wynikające z uaktualnienia miesięcznego rejestru prowadzonego zgodnie z art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 1392/2001, nawet jeśli nie odebrali oni mleka. Skupujący mają obowiązek odliczać dodatkową opłatę wyrównawczą ustaloną zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 3950/92, wraz z późniejszymi zmianami, dotyczącymi mleka dostarczonego w ilościach przekraczających indywidualne ilości referencyjne ustalone dla poszczególnych podmiotów, z uwzględnieniem zmian, które zaszły w danym okresie. [...]

2. W ciągu kolejnych 30 dni od upływu terminu, o którym mowa w ust. 1, [...] skupujący dokonują wpłaty odliczonych kwot na właściwy rachunek bankowy kasy AGEA, a także wysyłają autonomicznym regionom i prowincjom kopię potwierdzeń wpłaty lub gwarancji, o których mowa w ust. 6”.

23 Artykuł 9 dekretu z mocą ustawy nr 49/2003, zatytułowany „Zwrot nadpłaty”, stanowi:

„1. Po zakończeniu poszczególnych okresów AGEA:

- a) księguje wykonane dostawy mleka oraz sumę opłat wniesionych przez skupujących w wyniku wywiązywania się ze zobowiązań, o których mowa w art. 5;
- b) dokonuje wyliczeń całkowitej opłaty krajowej należnej na rzecz Unii Europejskiej z powodu przekroczenia kwot mlecznych;
- c) oblicza wysokość nadpłaty.

[...]

3. Kwota, o której mowa w ust. 1 lit. c), pomniejszona o rezerwę określoną w ust. 2, jest następnie rozdzielana między producentów, którym przyznano kwoty produkcyjne i którzy wnieśli opłatę, według następujących kryteriów i w następującej kolejności:

- a) między producentów, dla których całość lub część zastosowanej wobec nich opłaty okaże się nienależnie pobrana lub w każdym razie nie jest już należna;
- b) między właścicieli gospodarstw znajdujących się na obszarach górskich [...];
- c) między właścicieli gospodarstw znajdujących się na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania [...];
- c bis) między producentów, na których decyzją wydaną przez właściwy organ ds. zdrowia nałożono blokadę przemieszczania zwierząt na obszarach dotkniętych powszechnymi chorobami zakaźnymi przez co najmniej dziewięćdziesiąt dni w okresie wprowadzania do obrotu i którzy z tego powodu zostali zmuszeni do wyprodukowania większej ilości [...].

4. Jeśli powyższe zwroty nadpłaty nie wyczerpią dostępnej kwoty, o której mowa w ust. 3, pozostała część jest rozdzielana między producentów, którym przyznano kwotę produkcyjną

i którzy wnieśli opłatę, z wykluczeniem tych podmiotów, które o ponad 100% przekroczyły indywidualną kwotę referencyjną, według następujących kryteriów i w następującej kolejności: [...]”.

Dekret z mocą ustawy nr 157/2004

- 24 W brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym decreto-legge n. 157 – Disposizioni urgenti per l’etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari, nonché in materia di agricoltura e pesca (dekret z mocą ustawy nr 157 – środki nadzwyczajne dotyczące etykietowania niektórych produktów rolno-spożywczych, jak również dotyczące rolnictwa i rybołówstwa) z dnia 24 czerwca 2004 r. (GURI nr 147 z dnia 25 czerwca 2004 r.), przekształcony w ustawę, z późniejszymi zmianami, mocą ustawy nr 204 z dnia 3 sierpnia 2004 r. (GURI nr 186 z dnia 10 sierpnia 2004 r.) (zwany dalej „dekret z mocą ustawy nr 157/2004”), stanowi w art. 2 ust. 3:

„Zgodnie z art. 9 [dekretu z mocą ustawy nr 49/2003] nadwyżka opłaty wnoszonej comiesięcznie przez producentów niezalegających z opłatami podlega zwrotowi na rzecz tych producentów. Po zakończeniu powyższej transakcji, jeśli pozostała kwota nałożonych, a nie wniesionych opłat przewyższa kwotę opłaty należnej [Unii], powiększonej o 5%, AGEA anuluje opłaty nadmierne naliczone producentom, którzy jeszcze nie wnieśli opłat miesięcznych, według kryteriów pierwszeństwa przewidzianych w art. 9 ust. 3 i 4, bez uszczerbku dla kar, o których mowa w art. 5 ust. 5 wspomnianego dekretu z mocą ustawy”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 25 W dniu 2 października 2006 r. AGEA skierowała do podmiotu skupującego – Latte Più Srl, spółki prawa włoskiego, zawiadomienie dotyczące dodatkowych opłat wyrównawczych należnych od skarżących w postępowaniu głównym za okres referencyjny.
- 26 Z zawiadomienia tego wynika, że na podstawie art. 9 i art. 10 ust. 27 i 28 dekretu z mocą ustawy nr 49/2003 dokonano obliczeń w celu dokonania na rzecz producentów zwrotu nadwyżki opłaty wyrównawczej z tytułu dostaw mleka krowiego w roku gospodarczym w sektorze mleczarskim 2005/2006 na podstawie indywidualnych ilości referencyjnych oraz miesięcznych deklaracji dostawy i wypłat składanych przez przedsiębiorstwa kupujące. Zgodnie z tym zawiadomieniem producenci, którzy w pełni wywiązali się z obowiązku uiszczenia dodatkowej opłaty wyrównawczej, skorzystają z tego zwrotu na podstawie deklaracji płatności przedstawionych przez nabywców i po ich zweryfikowaniu.
- 27 W załączniku do zawiadomienia, o którym mowa w pkt 25 niniejszego wyroku, AGEA załączyła arkusz zatytułowany „Wykaz opłat przez nabywcę – okres 2005/2006”, wskazujący w stosunku do każdego producenta już wpłacone i potwierdzone kwoty dodatkowej opłaty wyrównawczej oraz kwoty podlegające zwrotowi obliczone na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 dekretu z mocą ustawy nr 49/2003. W tym względzie AGEA wyjaśniła, że przedsiębiorstwo skupujące było zobowiązane do zapłaty kwot zwróconych producentom, którzy dokonali dostaw, a w charakterze subrogacji producentów – do zapłaty na rzecz AGEA kwot wymaganych w tym arkuszu w celu umożliwienia AGEA wywiązania się z ciążącego na Republice Włoskiej obowiązku przekazania tych kwot na rzecz Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR).

- 28 W drodze skargi wniesionej do Tribunale amministrativo regionale del Lazio – sede di Roma (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum – z siedzibą w Rzymie, Włochy) skarżące w postępowaniu głównym wniosły o stwierdzenie nieważności tego zawiadomienia, podnosząc w szczególności, że ustanawiając system zwrotu przewidziany w art. 2 ust. 3 dekretu z mocą ustawy nr 157/2004, włoski ustawodawca naruszył art. 13 rozporządzenia nr 1788/2003 oraz art. 16 rozporządzenia nr 595/2004.
- 29 Ponieważ skarga ta została oddalona, skarżące w postępowaniu głównym wystąpiły do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), będącego sądem odsyłającym.
- 30 Jeśli chodzi o redystrybucję nadwyżek opłat wyrównawczych, sąd ten wskazuje w szczególności, że o ile włoski ustawodawca przewidział priorytetową kategorię producentów na podstawie obiektywnego kryterium przewidzianego w art. 9 ust. 3 lit. a) dekretu z mocą ustawy nr 49/2003, to znaczy „producentów, dla których cała lub część zastosowanej wobec nich opłaty wyrównawczej została nienależnie pobrana lub nie jest już należna”, o tyle wydaje się również, że przewidział on w art. 2 ust. 3 dekretu z mocą ustawy nr 157/2004 priorytetową kategorię producentów, którzy nie tylko spełniają to obiektywne kryterium, lecz w imieniu których regularnie została ponadto co miesiąc uiszczana opłata.
- 31 Sąd odsyłający uściśla ponadto, że na mocy dekretu z mocą ustawy nr 157/2004 etap wpłaty opłaty wyrównawczej na rzecz AGEA, który wchodzi w zakres odpowiedzialności i działania podmiotu skupującego, jest związany z etapem zwrotu na rzecz producenta nienależnie pobranej opłaty wyrównawczej, ponieważ w ramach refundacji ów dekret z mocą ustawy przyznaje pierwszeństwo „opłacie” producentom, w odniesieniu do których skupujący nie tylko otrzymał, ale również faktycznie uiszczał, co miesiąc regularnie, opłatę wyrównawczą na rzecz AGEA.
- 32 Sąd odsyłający uważa również, że w odróżnieniu od ram prawnych rozpatrywanych w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 11 września 2019 r., Caseificio Sociale San Rocco i in. (C-46/18, EU:C:2019:706), wejście w życie rozporządzeń nr 1788/2003 i nr 595/2004 spowodowało powstanie obowiązku a nie możliwości pobrania przez nabywcę podatku u źródła z tytułu dodatkowej opłaty wyrównawczej kwot należnych od producentów, którzy dokonali dostaw mleka stanowiących nadwyżkę, co w niniejszej sprawie uzasadniałoby skierowanie do Trybunału odmiennego i niezależnego pytania od tych skierowanych w sprawie zakończonej wspomnianym wyrokiem.
- 33 W tych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu, Włochy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy w okolicznościach takich jak opisane powyżej art. 16 rozporządzenia [nr 595/2004] stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, takiemu jak przepis zawarty w art. 9 dekretu z mocą ustawy nr 49/2003 w związku z art. 2 ust. 3 dekretu z mocą ustawy nr 157/2004, stanowiącemu, że niezaleganie z comiesięcznym wnoszeniem opłaty wyrównawczej przez skupującego jest kryterium określenia kategorii priorytetowej, na rzecz której nienależnie pobrana opłata podlega zwrotowi?”.

Postępowanie przed Trybunałem

- 34 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 4 lipca 2019 r. postępowanie w niniejszej sprawie zostało zawieszono do czasu wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie C-46/18, Caseificio Sociale San Rocco i in.
- 35 W następstwie wydania wyroku z dnia 11 września 2019 r., Caseificio Sociale San Rocco i in. (C-46/18, EU:C:2019:706), Trybunał zwrócił się do sądu odsyłającego z pytaniem, co zamierza podtrzymać czy wycofać swój wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Sąd odsyłający nie udzielił odpowiedzi.
- 36 Postępowanie w niniejszej sprawie zostało podjęte w dniu 1 lipca 2020 r.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 37 Na wstępie należy przypomnieć, że w ramach procedury przewidzianej w art. 267 TFUE, opartej na wyraźnym podziale funkcji między sądami krajowymi a Trybunałem Sprawiedliwości, wyłącznie do sądu krajowego należy ustalenie i ocena okoliczności faktycznych sprawy głównej oraz ustalenie dokładnego zakresu stosowania krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych (wyrok z dnia 3 października 2019 r., Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, C-632/18, EU:C:2019:833, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał jest jedynie uprawniony do orzekania w przedmiocie wykładni lub ważności prawa Unii w odniesieniu do sytuacji faktycznej i prawnej, którą przedstawił sąd odsyłający, tak aby udzielić temu sądowi wskazówek przydatnych do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu (wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Onofrei, C-218/19, EU:C:2020:1034, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 W konsekwencji, nawet jeśli rząd włoski kwestionuje wykładnię prawa krajowego dokonaną przez sąd odsyłający, zgodnie z którą art. 2 ust. 3 dekretu z mocą ustawy nr 157/2004 ustanawia priorytetową kategorię producentów, w odniesieniu do których nie tylko opłata wyrównawcza miała zostać pobrana nienależnie, jak przewiduje to art. 9 ust. 3 lit. a) dekretu z mocą ustawy nr 49/2003, ale w odniesieniu do których również skupujący powinien był pobierać i rzeczywiście wpłacić miesięcznie i regularnie opłatę wyrównawczą na rzecz właściwego organu państwa członkowskiego, to na pytanie prejudycjalne należy udzielić odpowiedzi, wychodząc z założenia, tak jak wynika to z postanowienia odsyłającego, zgodnie z którym prawo włoskie ustanawia taką kategorię.
- 39 Zadane pytanie należy zatem rozumieć w ten sposób, że zmierza ono zasadniczo do ustalenia, czy art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które skutkuje tym, że zwrot nadpłaty dodatkowej opłaty wyrównawczej powinien w pierwszej kolejności dotyczyć producentów, względem których skupujący spełnili ciążący na nich obowiązek miesięcznej wpłaty tej opłaty wyrównawczej.
- 40 Z brzmienia art. 13 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1788/2003 wynika zatem, że w przypadku dostaw lub sprzedaży bezpośredniej opłata wyrównawcza okaże się wymagalna, a wkład pobrany od producentów jest większy niż opłata wyrównawcza, państwo członkowskie może dokonać zwrotu nadwyżki częściowo lub całkowicie między producentów, którym przysługuje kategoria pierwszeństwa ustanowiona przez państwo członkowskie na podstawie obiektywnych kryteriów

i w terminach do ustalenia lub między producentów, na których wpływ ma wyjątkowa sytuacja wynikająca z przepisu krajowego niezwiązanego z istniejącym systemem dodatkowej opłaty wyrównawczej.

- 41 Zgodnie z art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 1788/2003 w przypadku stwierdzenia, że opłata wyrównawcza nie jest wymagalna, wszelkie zaliczki pobrane przez skupujących lub przez państwo członkowskie zostają zwrócone nie później niż z końcem następnego okresu dwunastomiesięcznego.
- 42 Szczegółowe zasady stosowania art. 13 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1788/2003 zostały sprecyzowane w art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004, który określa kryteria dystrybucji nadwyżki opłaty wyrównawczej. Zgodnie z tym ostatnim przepisem państwa członkowskie ustalają hierarchię kategorii producentów określoną w art. 13 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1788/2003 na podstawie co najmniej jednego z kryteriów wymienionych w art. 16 ust. 1 lit. a)–e) rozporządzenia nr 595/2004 według kolejności pierwszeństwa. W art. 16 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 595/2004 określono kryterium dotyczące formalnego stwierdzenia przez właściwy organ państwa członkowskiego, że całość lub część opłaty wyrównawczej została naliczona nieprawidłowo.
- 43 Artykuł 16 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 595/2004 stanowi, że jeżeli nadpłata opłat wyrównawczych określona w art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1788/2003 dostępna w danym okresie nie jest wykorzystana po redystrybucji zgodnie z kryteriami ustalonymi w art. 16 rozporządzenia nr 595/2004, państwo członkowskie przyjmuje inne obiektywne kryteria po konsultacji z Komisją.
- 44 Z samego brzmienia art. 16 rozporządzenia nr 595/2004 wynika zatem, że państwa członkowskie mogą ustanowić dodatkowe kryteria w stosunku do kryteriów określonych w art. 16 ust. 1 tego rozporządzenia jedynie w przypadku, gdy redystrybucja dokonana zgodnie z tymi kryteriami nie wyczerpała nadpłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1788/2003.
- 45 Taka wykładnia znajduje potwierdzenie w kontekście prawnym, w jaki wpisuje się art. 16 rozporządzenia nr 595/2004.
- 46 Tak więc po pierwsze, ów art. 16 ustanawia szczegółowe zasady stosowania art. 13 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1788/2003. Tymczasem z tego ostatniego przepisu wynika, że o ile państwa członkowskie mają możliwość zwrotu nadpłaty, o tyle zwrotu – jeśli tak zdecydują – dokonuje się między producentów, którym przysługuje kategoria pierwszeństwa ustanowiona przez państwo członkowskie na podstawie obiektywnych kryteriów, jakie należy określić zgodnie z procedurą przewidzianą w tym rozporządzeniu, lub którzy znajdują się w wyjątkowej sytuacji wynikającej z przepisu krajowego niemającego żadnego związku z systemem dodatkowej opłaty. Wynika z tego, że zakres uprawnień dyskrecyjnych zastrzeżony dla państwa członkowskiego przy określaniu kategorii priorytetowych jest ograniczony kryteriami określonymi w rozporządzeniu nr 595/2004.
- 47 Po drugie, z motywu 1 rozporządzenia nr 595/2004 wynika, że jego przepisy w dużej mierze zawierają przepisy rozporządzenia nr 1392/2001. Brzmienie art. 16 ust. 1 i art. 16 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 595/2004 jest analogiczne do brzmienia art. 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1392/2001.

- 48 Tymczasem Trybunał orzekł, że kryteria przewidziane w art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1392/2001 są wyczerpujące oraz że państwa członkowskie mogą dodać uzupełniające kryteria tylko w przypadku, gdy przy użyciu tych kryteriów w kolejności ważności nie wykorzystano środków finansowych dostępnych dla danego okresu (wyrok z dnia 11 września 2019 r., Caseificio Sociale San Rocco i in., C-46/18, EU:C:2019:706, pkt 38).
- 49 Po trzecie – jak wynika z motywu 5 rozporządzenia nr 1468/2006 – rozporządzenie to zmieniło art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004 w celu odpowiedzi na potrzeby państw członkowskich w zakresie większej jasności i elastyczności przy określaniu kategorii priorytetowych. Artykuł 16 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004 w brzmieniu zmienionym nie przewiduje już, że obiektywne kryteria wymienione w tym przepisie stosuje się w kolejności priorytetów, i przewiduje w lit. f) możliwość przyjęcia przez państwa członkowskie innych obiektywnych kryteriów po konsultacji z Komisją. Dopiero ten przepis, który wszedł w życie po wydaniu spornego w postępowaniu głównym zawiadomienia, o którym mowa w pkt 25 niniejszego wyroku, uchylił warunek, zgodnie z którym państwa członkowskie mogły dodać dodatkowe kryteria do kryteriów przewidzianych w art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004 jedynie w przypadku, gdy stosowanie tych ostatnich kryteriów w kolejności pierwszeństwa nie wyczerpywało środków finansowych dostępnych na dany okres.
- 50 Należy zatem stwierdzić, że kryteria przewidziane w art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004 w wersji obowiązującej w okresie referencyjnym są wyczerpujące oraz że państwa członkowskie mogą dodać uzupełniające kryteria tylko w przypadku, gdy przy użyciu tych kryteriów w kolejności ważności nie wykorzystano środków finansowych dostępnych w danym okresie.
- 51 Tymczasem art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004 nie wymienia jako kryterium redystrybucji nadwyżek opłat wyrównawczych faktu przynależności do kategorii producentów mleka, w odniesieniu do których skupujący mleko spełnili ciężący na właściwych organach państwa członkowskiego obowiązek regularnej miesięcznej wpłaty dodatkowej opłaty wyrównawczej.
- 52 W świetle całości powyższych rozważań odpowiedź na przedstawione pytanie brzmi następująco: art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 595/2004 należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które skutkuje tym, że zwrot nadpłaty dodatkowej opłaty wyrównawczej powinien przysługiwać priorytetowo producentom, w odniesieniu do których skupujący spełnili ciężący na nich obowiązek miesięcznej wpłaty tej opłaty wyrównawczej.

W przedmiocie kosztów

- 53 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 (druga izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 16 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, iż stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które skutkuje tym, że zwrot nadpłaty dodatkowej opłaty wyrównawczej powinien przysługiwać

priorytetowo producentom, w odniesieniu do których skupujący spełnili ciążący na nich obowiązek miesięcznej wpłaty tej opłaty wyrównawczej.

Podpisy