



Datum van inontvangstneming : 24/10/2018

Zaak C-569/18

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

11 september 2018

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 juli 2018

Verzoekende partijen in eerste aanleg en in hoger beroep:

Caseificio Cirigliana Srl

Mail Srl

Sorì Italia Srl

Verwerende partijen in eerste aanleg en in hoger beroep:

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero della Salute

Voorwerp van het hoofdgeding

Herziening van vonnis nr. 13103 van de Tribunale amministrativo regionale di Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg, Lazio; hierna: „TAR Lazio”) van 19 november 2015 tot verwerping van het beroep van verzoeksters in eerste aanleg, thans verzoeksters in hoger beroep (hierna: „verzoeksters”), tegen ministerieel besluit nr. 76262 van 9 september 2014, „Modalità per l’attuazione delle disposizioni di cui all’art. 4 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, recante: „Misure per la sicurezza alimentare e la produzione della Mozzarella di Bufala Campana DOP”” (bepalingen tot uitvoering van artikel 4 van wetgevend besluit

nr. 91 van 24 juni 2014 inzake „Maatregelen voor de voedselveiligheid en de productie van Mozzarella di Bufala Campana BOB”; hierna: „DM nr. 76262”)

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Uitlegging van het Unierecht krachtens artikel 267 VWEU

Prejudiciële vraag

Het Hof wordt verzocht vast te stellen of de artikelen 3, 26, 32, 40 en 41 VWEU en de artikelen 1, 3, 4, 5 en 7 van verordening 1151/2012/EU tot instelling van een regeling voor beschermde oorsprongsbenamingen, volgens welke de lidstaten zowel de vrije concurrentie van producten binnen de Europese Unie als de bescherming van kwaliteitsregelingen ter ondersteuning van achtergebleven landbouwgebieden dienen te garanderen, aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat het nationale recht [artikel 4 van decreto legge (wetgevend besluit) nr. 91 van 24 juni 2014, zoals omgezet bij wet nr. 116 van 11 augustus 2014] een beperking stelt aan de productie van Mozzarella di Bufala Campana BOB in die zin dat deze enkel mag worden gemaakt in fabrieken die zich uitsluitend met de productie daarvan bezighouden, en waarin geen melk mag worden bewaard en opgeslagen die afkomstig is van niet in het controlesysteem voor de beschermde oorsprongsbenaming Mozzarella di Bufala Campana geregistreerde veehouderijen.

Toepasselijke bepalingen van Unierecht en Unierechtspraak

Artikelen 3, 26, 32, 40 en 41 VWEU

Verordening (EU) nr. 1151/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen: de overwegingen 3, 4 en 18, en de artikelen 1, 3, 4, 5, en 7

Arresten van het Hof in de zaken C-108/01 en C-388/95.

Toepasselijke bepalingen van nationaal recht

Decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 116 (wetgevend besluit nr. 91 van 24 juni 2014, met wijzigingen omgezet bij wet nr. 116 van 11 augustus 2014), artikel 4, leden 1 en 3: „1. De productie van ‚Mozzarella di Bufala Campana’ BOB, geregistreerd als beschermde oorsprongsbenaming (BOB) overeenkomstig verordening (EG) nr. 1107/96 van de Commissie van 12 juni 1996, dient plaats te vinden in een ruimte waarin uitsluitend melk wordt verwerkt die afkomstig is van in het controlesysteem voor de BOB Mozzarella di Bufala Campana geregistreerde veehouderijen. In deze ruimte kunnen ook half bewerkte en andere producten

worden vervaardigd, mits daarbij uitsluitend melk wordt verwerkt die afkomstig is van in het controlesysteem voor de BOB Mozzarella di Bufala Campana geregistreerde veehouderijen. Producten waarbij mede of uitsluitend andere melk wordt gebruikt dan die welke afkomstig is van in het controlesysteem voor de BOB Mozzarella di Bufala Campana geregistreerde veehouderijen, dienen overeenkomstig lid 3 van dit wetgevend besluit in een andere ruimte te worden vervaardigd.

3. Bij besluit van het Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening en Bosbouw), in overleg met de Ministro della salute (minister van Volksgezondheid) aan te nemen binnen dertig dagen na de inwerkingtreding van dit wetgevend besluit, worden de bepalingen ter uitvoering van lid 1, derde volzin, en lid 2, van dit artikel vastgesteld, inhoudende dat de ruimtelijk gescheiden productie bedoeld in lid 1, derde volzin, in elke productie- en verpakkingsfase dient te voorkomen dat melk afkomstig van in het controlesysteem voor de BOB Mozzarella di Bufala Campana geregistreerde veehouderijen – ook toevallig – in aanraking komt met andere melk, en dat Mozzarella di Bufala Campana BOB – ook toevallig – in aanraking komt met producten die van andere melk zijn gemaakt.”

DM nr. 76262, artikel 1, lid 1: „In uitvoering van artikel 4, lid 1, derde volzin, van wetgevend besluit nr. 91 van 24 juni 2014 dienen producten die mede of uitsluitend worden vervaardigd van andere melk dan die afkomstig van in het controlesysteem voor de BOB Mozzarella di Bufala Campana geregistreerde veehouderijen, te worden geproduceerd in een aparte ruimte die fysiek is afgescheiden van de productieruimte voor Mozzarella di Bufala Campana BOB en andere producten die uitsluitend worden vervaardigd van melk afkomstig van in het controlesysteem voor de BOB Mozzarella di Bufala Campana geregistreerde veehouderijen. De fysieke scheiding dient te voorkomen dat melk afkomstig van in het controlesysteem voor de BOB Mozzarella di Bufala Campana geregistreerde veehouderijen – ook toevallig – in aanraking komt met andere melk, en dat Mozzarella di Bufala Campana BOB – ook toevallig – in aanraking komt met producten die van andere melk zijn gemaakt, en heeft derhalve betrekking op de installaties voor de opslag, de verplaatsing en de verwerking van de melk en de verpakking van de producten. De installaties en apparaten die niet in aanraking komen met de melk en/of de daarvan gemaakte producten kunnen voor verwerkingslijnen in verschillende ruimten worden gebruikt.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in eerste aanleg

- 1 De vennootschappen Caseificio Cirigliana, Mail en Sorì Italia produceren en verkopen buffelmozzarella van de regio Campanië met een BOB, maar ook buffelmozzarella zonder BOB en „gemengde” mozzarella „van koe- en buffelmelk”.

- 2 In 2014 hebben zij bij de TAR Lazio beroep ingesteld tegen DM nr. 76262 voor zover daarin, in uitvoering van artikel 4, leden 1 en 3, van wetgevend besluit nr. 91/2014, is bepaald dat de productie van mozzarella en andere preparaten die worden vervaardigd van melk of melkderivaten die niet afkomstig zijn van in het controlesysteem voor de betrokken BOB geregistreerde veehouderijen, of die worden vervaardigd van zogeheten gedeclasseerde melk¹, plaatsvindt in een andere, duidelijk bepaalde, fysieke ruimte dan die waarin de productie van Mozzarella di Bufala Campana BOB plaatsvindt.
- 3 Verzoeksters betogen dat „de exclusieve bestemming van de fabrieken die buffelmelk uit het productiegebied van de BOB verwerken, en het daaruit voortvloeiende verbod om binnen deze fabrieken andere grondstof en wrongel dan buffelmelk en -wongel die uitsluitend is verkregen uit de verwerking van melk afkomstig uit het productiegebied van de BOB, alsook bijproducten of afgeleide producten van deze grondstof, te bewaren en op te slaan, het voor veel ondernemingen die dit type product verwerken feitelijk onmogelijk, althans te belastend maakt om hun activiteiten te verrichten.” De in het BOB-register ingeschreven bedrijven die de productie van mozzarella met een BOB willen voortzetten, worden gedwongen tot enorme investeringen voor de aanschaf van aparte productie- en opslaginstallaties, of tot stopzetting van de productie van producten zonder BOB, zoals mozzarella van gemengde koe- en buffelmelk.
- 4 Aldus is de litigieuze regeling in strijd zijn met het communautaire beginsel van diversificatie als bedoeld in verordening nr. 1151/2012, dat als voornaamste doel heeft de waarde van „beschermden” producten te vergroten als aanvulling op het plattelandsontwikkelingsbeleid en het landbouwbeleid, met name in achtergebleven regio’s, wat de regio Campanië in feite is².
- 5 Bij vonnis van 19 november 2015 heeft de TAR Lazio het beroep verworpen. Verzoeksters hebben hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië).

Voornaamste argumenten van verzoeksters

- 6 Verzoeksters voeren meerdere grieven van ongrondwettigheid aan, waarbij zij zich met name beroepen op de beginselen van gelijkheid en redelijkheid, de bescherming van de mededinging en de vrijheid van ondernemerschap. Naar hun mening zijn bedrijven die buffelmozzarella met een BOB produceren in een ongunstigere positie geplaatst ten opzichte van zowel Italiaanse en Europese bedrijven die zuivelproducten met een BOB produceren, die niet verplicht zijn om hun verwerkingsinstallaties uitsluitend voor één type product te gebruiken, als

¹ Buffelmelk uit het productiegebied van de BOB die niet binnen 60 uur na het melken wordt verwerkt, zoals voorgeschreven door het productdossier van Mozzarella di Bufala Campana BOB, maar daarna.

² Alle drie de verzoeksters zijn in deze regio gevestigd.

bedrijven die buffelmozzarella zonder BOB produceren, omdat de Italiaanse wetgever niet eveneens de positie van deze bedrijven heeft herzien. Daarnaast is de vaststelling van een aanvullende sanctie, waarbij de fabriek van bedrijven die de regeling overtreden, 30 dagen wordt gesloten, volstrekt onevenredig.

- 7 Zij klagen eveneens dat de TAR Lazio zich niet heeft uitgesproken over de vermeende schending van het beginsel van diversificatie. Volgens hen zou de onvermijdelijke stopzetting van de productie van Mozzarella di Bufala Campana BOB de mozzarellamarkt en dus ook de melkmarkt ingrijpend wijzigen, en daarmee de voorwaarden creëren voor een anonieme mozzarella waarbij op grote schaal melk van buiten het productiegebied van de BOB wordt gebruikt, een mozzarella die binnen en buiten de EU wordt geproduceerd, met lagere prijzen. Dit zou voor de veehouderijen binnen het productiegebied van de BOB sociale chaos met zich brengen, omdat de melk niet wordt afgenomen, of wordt afgenomen tegen prijzen die de normale exploitatiekosten niet dekken. Hierdoor zouden de kaasfabrikanten in de regio Campanië het aan de BOB verbonden concurrentievoordeel verliezen en moeten concurreren met de sector melk en zuivelproducten van Midden- en Noord-Italië.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 8 De Consiglio di Stato merkt op dat de litigieuze regeling, anders dan verzoeksters betogen, beslist niet voorschrijft dat verschillende fabrieken worden gebruikt voor de productie van mozzarella met een BOB en die zonder BOB, maar alleen dat er gescheiden „ruimten” zijn.
- 9 Deze onjuiste uitlegging van de primaire regeling doet evenwel geen afbreuk aan het belang van de prejudiciële vraag van verzoeksters. Ook de eis dat buffelmozzarella zonder BOB wordt geproduceerd in aparte ruimten die gescheiden zijn van de ruimten die voor de productie van buffelmozzarella met een BOB worden gebruikt, vergt immers investeringen en dus economische offers die potentieel van zodanige omvang zijn dat daardoor de vrije mededinging tussen marktdeelnemers wordt verstoord.
- 10 Het Unierecht vertoont zonder meer een algemene tendens om binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid een grotere waarde aan de kwaliteit van de producten toe te kennen teneinde de faam daarvan te verhogen, met name dankzij het gebruik van de oorsprongsbenamingen. Deze oorsprongsbenamingen dienen als garantie dat het product waaraan zij zijn toegekend uit een bepaald geografisch gebied afkomstig is en bepaalde bijzondere kenmerken heeft. Zij kunnen bij consumenten een grote faam genieten, en voor de producenten die aan de voorwaarden voor het gebruik daarvan voldoen een essentieel middel zijn om een clientèle te creëren. De faam van de oorsprongsbenamingen hangt af van het imago dat zij bij de consument genieten. Dit imago hangt dan weer hoofdzakelijk af van de bijzondere kenmerken en, in het algemeen, de kwaliteit van het product. De faam van het product is uiteindelijk op dit laatstgenoemde aspect gebaseerd. In

de ogen van de consument hangt het verband tussen de faam van de producenten en de kwaliteit van de producten bovendien af van zijn overtuiging dat de met een oorsprongsbenaming verkochte producten authentiek zijn.

- 11 Verzoeksters betogen evenwel dat een maatregel als bij artikel 4, lid 1, van wetgevend besluit nr. 91/2014 is ingevoerd – waarbij wordt voorgeschreven dat de producten die mede of uitsluitend worden vervaardigd van andere melk dan die afkomstig van in het controlesysteem voor de BOB Mozzarella di Bufala Campana geregistreerde veehouderijen ook binnen dezelfde fabriek in een aparte ruimte worden geproduceerd, om te voorkomen dat melk afkomstig van in het controlesysteem voor de BOB Mozzarella di Bufala Campana geregistreerde veehouderijen in aanraking komt met andere melk, en zelfs elke namaak te voorkomen – veel verder gaat dan deze vormen van bescherming om de kwaliteit van de producten op te waarden.
- 12 De Consiglio di Stato legt de bovenstaande prejudiciële vraag van verzoeksters voor aan het Hof, en verwerpt het beroep voor het overige.