Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

4. veljače 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Poljoprivreda – Zajednička organizacija tržišta – Uredba (EZ) br. 1234/2007 – Kvote za mlijeko – Pristojbe za viškove – Mlijeko koje je namijenjeno proizvodnji sireva sa zaštićenom oznakom izvornosti (ZOI) namijenjenih izvozu u treće zemlje – Isključenje – Članak 32. točka (a), članak 39. stavak 1. i članak 39. stavak 2. točka (a), članak 40. stavak 2. i članak 41. točka (b) UFEU-a – Načela proporcionalnosti i nediskriminacije – Valjanost”

U predmetu C-640/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud u Laciju, Italija), odlukom od 21. svibnja 2019., koju je Sud zaprimio 28. kolovoza 2019., u postupku

Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe,

Azienda Agricola Castagna Giovanni,

Azienda Agricola Castellani Enio Nereo e Guiliano Ss,

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,

* Jezik postupka: talijanski

Azienda Agricola Pozzan Mirko

protiv

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)

Ministero delle Politiche agricole e forestali,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen (izvjestitelj), predsjednik vijeća, C. Toader i M. Safjan, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za 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*,

– za Azienda Agricola Pozzan Mirko, E. Ermondi i M. Aldegheri, *avvocatesse*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,

– za Europsku komisiju, D. Bianchi i F. Moro, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje i valjanost članaka 1. do 3. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 856/84 od 31. ožujka 1984. o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 804/68 o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda (SL 1984., L 90, str. 10.), članka 1. i članka 2. stavka 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3950/92 od 28. prosinca 1992. o uvođenju dodatne pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda (SL 1992., L 405, str. 1.), članka 1. stavka 1. i članka 5. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1788/2003 od 29. rujna 2003. o uvođenju pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda (SL 2003., L 270, str. 123.) te članaka 55., 64. i 65. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (Uredba o jedinstvenom ZOT-u) (SL 2007., L 299, str. 1.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 9., str. 61.), te njihovih priloga.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između, s jedne strane, Aziende Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe i više drugih talijanskih proizvođača mlijeka (u daljnjem tekstu zajedno: dotični proizvođači) i, s druge strane, Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) (Agencija za dodjelu potpora u poljoprivrednom sektoru, Italija) i Ministero delle Politiche agricole e forestali (Ministarstvo poljoprivredne i šumarske politike, Italija) (u daljnjem tekstu: ministarstvo) povodom postupaka naknade i izračuna nacionalne proizvodnje u svrhu određivanja dodatnih pristojbi za razdoblje prodaje mlijeka i mliječnih proizvoda 2008./2009.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Iz prve i četvrte uvodne izjave Uredbe br. 856/84 proizlazi da je zbog postojanja neravnoteže između ponude i potražnje u sektoru mlijeka, zakonodavac Unije tom uredbom uspostavio sustav dodatne pristojbe u tom sektoru, na temelju kojeg se pristojba duguje ovisno o količinama mlijeka i/ili ekvivalenta mlijeka koje prelaze referentnu količinu koju treba utvrditi.

4 Dana 31. ožujka 1984. donesena je Uredba (EEZ) br. 857/84 o utvrđivanju općih pravila za primjenu pristojbe iz članka 5.c Uredbe (EEZ) br. 804/68 u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda (SL 1984., L 90, str. 13.).

5 Sustav dodatne pristojbe produljen je u nekoliko navrata, osobito Uredbom br. 3950/92, koja je više puta izmijenjena.

6 Osobito radi pojednostavljenja i pojašnjavanja, potonja je uredba stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom br. 1788/2003 koja je pak stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom br. 1234/2007 s učinkom od 1. travnja 2008.

7 Uredba br. 1234/2007, koja je također bila predmetom brojnih izmjena, stavljena je izvan snage Uredbom (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 (SL 2013., L 347, str. 671.). Međutim, člankom 230. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 1308/2013 predviđeno je da se u pogledu sustava ograničenja proizvodnje mlijeka do 31. ožujka 2015. i dalje primjenjuje dio II. glava I. poglavlje III., članci 55. i 85. Uredbe br. 1234/2007 te njezini prilozi IX. i X.

8 Glavni postupak koji se odnosi na kvotnu godinu između 1. travnja 2008. i 31. ožujka 2009., uređen je *ratione temporis* Uredbom br. 1234/2007, kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 248/2008 od 17. ožujka 2008. (SL 2008., L 76, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 37., str. 22.) (u daljnjem tekstu: Uredba o jedinstvenom ZOT-u), koja je, kako bi se olakšala proizvodnja većih količina mlijeka unutar Europske unije i kako bi se udovoljilo tržišnim zahtjevima u području mliječnih proizvoda, povećala kvote za sve države članice navedene u Prilogu IX. Uredbe br. 1234/2007 za 2 % računajući od 1. travnja 2008.

Uredba o jedinstvenom ZOT-u

9 Uvodne izjave 36., 37., 51. i 105. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u glase:

„(36) Još uvijek prevladava temeljna svrha sustava kvota za mlijeko, a to je smanjiti neravnotežu između ponude i potražnje na predmetnom tržištu i strukturne viškove do kojih ona dovodi te na taj način postići bolju ravnotežu na tržištu. Trebalo bi stoga i dalje primjenjivati pristojbu za prikupljene ili prodane količine mlijeka namijenjenog izravnoj potrošnji koje premašuju određeni

zajamčeni prag. U skladu sa svrhom ove Uredbe, u određenoj je mjeri potrebno terminološki uskladiti sustave kvota za šećer i mlijeko, pri čemu bi trebalo u cijelosti očuvati njihov pravni *status quo*. […] Izraze ‚nacionalna referentna količina' i ‚individualna referentna količina' iz Uredbe (EZ) br. 1788/2003 trebalo bi stoga zamijeniti izrazima ‚nacionalna kvota' i ‚individualna kvota', ne mijenjajući pritom pravni pojam koji se definira.

(37) U biti, sustav kvota za mlijeko u ovoj Uredbi trebalo bi oblikovati u skladu s Uredbom (EZ) br. 1788/2003. […]

[…]

(51) Uvedeno je više pravnih instrumenata za reguliranje stavljanja na tržište i označivanja mlijeka, mliječnih proizvoda i masti. Njihov je cilj poboljšati položaj mlijeka i mliječnih proizvoda na tržištu s jedne strane i osigurati pošteno tržišno natjecanje za mazive masti mliječnog i nemliječnog podrijetla s druge strane, a sve u korist proizvođača i potrošača. Pravila propisana Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1898/87 od 2. srpnja 1987. o zaštiti oznaka koje se upotrebljavaju pri stavljanju mlijeka i mliječnih proizvoda na tržište [(SL 1987., L 182, str. 36.)], imaju za cilj zaštititi potrošača i uspostaviti uvjete tržišnog natjecanja između mliječnih proizvoda i konkurentnih proizvoda na području oznaka, označivanja i promidžbe proizvoda kojima se sprječava svaki oblik narušavanja tržišta. […] Sukladno ciljevima ove Uredbe, ta bi pravila trebalo zadržati.

[…]

(105) […] Osim toga, ova Uredba uključuje odredbe sljedećih Uredbi:

– […]

– [Uredba br. 1898/87]

– […]"

10 U skladu s člankom 55. te uredbe:

„1. Sustav kvota primjenjuje se na sljedeće proizvode:

(a) mlijeko i mliječne proizvode kako su definirani u točkama (a) i (b) članka 65.;

[…]

2. Ako proizvođač prelazi odgovarajuću kvotu […] na te se količine zaračunava pristojba za prekoračene količine u skladu s uvjetima koji su utvrđeni u odjeljcima II. i III.

[…]"

11 Članak 65. navedene uredbe, kojim su u biti preuzete definicije predviđene u članku 5. Uredbe br. 1788/2003, predviđa:

„Za potrebe ovog odjeljka:

(a) ‚mlijeko' znači proizvod dobiven mužnjom jedne ili više krava;

(b) ‚ostali mliječni proizvodi' znači svi mliječni proizvodi osim mlijeka, a naročito obrano mlijeko, vrhnje, maslac, jogurt i sir; prema potrebi, oni se pretvaraju u ‚ekvivalent mlijeka' primjenom koeficijenata koje odredi Komisija;

(c) ‚proizvođač' znači poljoprivrednik s poljoprivrednim gospodarstvom na zemljopisnom području države članice koji proizvodi i prodaje mlijeko ili koji se priprema to raditi u bliskoj budućnosti;

(d) ‚poljoprivredno gospodarstvo' znači gospodarstvo kako je definirano u članku 2. Uredbe [Vijeća] (EZ) br. 1782/2003 [od 29. rujna 2003. o uspostavi zajedničkih pravila za sustav izravnih potpora u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o uspostavi sustava potpore u korist poljoprivrednika (SL 2003., L 270, str. 1.)];

(e) ‚otkupljivač' znači poduzeća ili udruženja koj[a] otkupljuju mlijeko od proizvođača:

– u svrhu sakupljanja, pakiranja, skladištenja, hlađenja ili prerade, uključujući i za račun drugih,

– u svrhu prodaje jednom ili većem broju poduzeća koja se bave obradom ili preradom mlijeka ili ostalih mliječnih proizvoda.

[…]

(f) ‚isporuka' znači svaka proizvođačeva isporuka mlijeka otkupljivaču, isključujući sve ostale mliječne proizvode, bez obzira obavlja li prijevoz proizvođač, otkupljivač, poduzeće koje obrađuje ili prerađuje te proizvode ili treća strana;

(g) ‚izravna prodaja' znači svaki oblik prodaje ili prijenosa mlijeka od strane proizvođača izravno potrošaču, kao i svaki oblik prodaje ili prijenosa ostalih mliječnih proizvoda od strane proizvođača. […]

[…]"

12 U članku 66. stavcima 1., 2. i 3. te uredbe propisano je:

„1. U točki 1. Priloga IX. utvrđene su nacionalne kvote za proizvodnju mlijeka i ostalih mliječnih proizvoda koji će se staviti na tržište tijekom sedam uzastopnih razdoblja od dvanaest mjeseci počevši od 1. travnja 2008. (u daljnjem tekstu[:] dvanaestomjesečna razdoblja).

2. Kvote iz stavka 1. dijele se proizvođačima u skladu s člankom 67., pri čemu se pravi razlika između isporuka i izravnih prodaja. Svako prekoračenje nacionalnih kvota određuje se na nacionalnoj razini u svakoj državi članici, u skladu s ovim odjeljkom i odvojeno za isporuke i izravne prodaje.

3. Nacionalne kvote navedene u točki 1. Priloga IX. utvrđuju se ne dovodeći u pitanje moguća preispitivanja u svjetlu općeg stanja na tržištu i posebnih uvjeta koji vladaju u određenim državama članicama."

13 Člankom 67. stavkom 1. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u propisivalo se:

„Individualna kvota ili kvote proizvođača na dan 1. travnja 2008. su jednake njihovoj individualnoj referentnoj količini ili količinama na dan 31. ožujka 2008. ne dovodeći u pitanje prijenose, prodaje i konverzije kvota s učinkom od 1. travnja 2008."

14 U skladu s člankom 68. te uredbe:

„Države članice donose pravila koja omogućavaju da se, na temelju objektivnih kriterija o kojima se mora obavijestiti Komisija, proizvođačima dodijele sve ili dio kvota iz nacionalne pričuve predviđene člankom 71.”

15 U članku 71. stavku 1. navedene uredbe bilo je propisano:

„Svaka država članica uspostavlja nacionalnu pričuvu kao dio nacionalnih kvota utvrđenih u Prilogu IX., naročito kako bi vršila raspodjele predviđene člankom 68.. […]”

16 Članak 75. te uredbe, koji se odnosi na posebne mjere prijenosa kvota, u stavku 2. predviđao je da se mjere iz njegova stavka 1. mogu provoditi na nacionalnoj razini, na odgovarajućoj teritorijalnoj razini ili u određenim područjima prikupljanja mlijeka.

17 Člankom 78. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe o jedinstvenom ZOT-u određivalo se:

„Za mlijeko i mliječne proizvode koji su stavljeni na tržište u količinama koje prekoračuju nacionalnu kvotu utvrđenu u skladu s pododjeljkom II., plaća se pristojba za prekoračene količine.”

18 Članak 114. stavak 1. te uredbe predviđao je:

„Prehrambeni proizvodi namijenjeni prehrani ljudi mogu se stavljati na tržište kao mlijeko i mliječni proizvodi samo ako su u skladu s definicijama i nazivima koji su utvrđeni u Prilogu XII.”

19 U skladu s člankom 201. navedene uredbe:

„1. Podložno uvjetima iz stavka 3., stavljaju se izvan snage sljedeće uredbe:

[…]

(b) Uredbe […] br. 1788/2003 […], od 1. travnja 2008.;

(c) Uredbe […] br. 1898/87 […], od 1. srpnja 2008.;

[…]

3. Uredbe iz stavka 1. stavljaj[u] se izvan snage ne dovodeći u pitanje:

(a) ostanak na snazi akata Zajednice donesenih na temelju tih uredbi; i

(b) daljnje važenje izmjena koje su tim uredbama unesene u druge akte prava Zajednice, koji se tim uredbama ne stavljaju izvan snage.”

20 Prema članku 204. stavku 2. točki (g) iste uredbe, ona se primjenjuje, što se tiče sustava ograničenja proizvodnje mlijeka koji je utvrđen u poglavlju III. glave I. dijela II., od 1. travnja 2008.

21 Točka 1. Priloga IX. Uredbi o jedinstvenom ZOT-u, u kojoj su se navodile kvote za mlijeko dodijeljene svakoj državi članici, u tu je svrhu dodijelila Talijanskoj Republici 10 740 661,200 tona.

22 Prilog XII. toj uredbi, naslovljen „Definicije i nazivi vezani za mlijeko i mliječne proizvode iz članka 114. stavka 1.”, određivao je:

„[…]

II. Uporaba izraza ‚mlijeko'

1. Izraz ‚mlijeko' znači isključivo prirodni sekret mliječne žlijezde, dobiven iz jedne ili više mužnji, kojem nije ništa dodano niti oduzeto.

   Međutim, izraz ‚mlijeko' može se koristiti:
   (a) za mlijeko koje je obrađeno tako da mu se nije promijenio sastav ili za mlijeko kod kojeg je udio masti standardiziran sukladno članku 114. stavku 2. u vezi s Prilogom XIII.;
   (b) zajedno s jednom ili više riječi da bi se označila vrsta, klasa, podrijetlo i/ili predviđena uporaba takvog mlijeka ili opisala fizička obrada ili promjena sastava kojem je bilo podvrgnuto, pod uvjetom da se kod navedene promjene radi isključivo o dodavanju i/ili oduzimanju prirodnih sastojaka mlijeka.

2. U smislu ovog Priloga, ‚mliječni proizvodi' su proizvodi dobiveni isključivo od mlijeka, pri čemu se podrazumijeva da se mogu dodavati tvari potrebne za njihovu proizvodnji, pod uvjetom da se te tvari ne koriste kako bi se u cijelosti ili djelomično nadomjestio bilo koji sastojak mlijeka.

   Sljedeće je rezervirano isključivo za mliječne proizvode[:]
   (a) ovi nazivi:

   […]
   viii.) sir,

   […]
   (b) nazivi ili imena u smislu članka 5. Direktive 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. ožujka 2000. o usklađivanju zakonodavstava država članica o označivanju, prezentiranju i oglašavanju hrane [(SL 2000., L 109, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 77.)] koji se stvarno koriste za mliječne proizvode.

3. Izraz ‚mlijeko' i nazivi koji se koriste za mliječne proizvode mogu se koristiti i zajedno s jednom ili više riječi kako bi se označili proizvodi kojima su dodani drugi sastojci osim sastojaka mliječnih proizvoda, a kod kojih niti jedan sastojak ne zamjenjuje niti je namijenjen da zamijeni bilo koju mliječnu komponentu i u kojima je mlijeko ili mliječni proizvod bitan dio, bilo u pogledu svoje količine ili određivanja karakteristika proizvoda.

4. Kod mlijeka i mliječnih proizvoda koje odredi Komisija mora se navesti i njihovo podrijetlo ako mlijeko nije kravlje."

Uredba (EZ) br. 510/2006

23 Uvodna izjava 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 510/2006 od 20. ožujka 2006. o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla i oznaka izvornosti poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda (SL 2006., L 93, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 4., str. 184.) glasila je:

„Trebalo bi poticati raznolikost poljoprivredne proizvodnje radi postizanja bolje ravnoteže između ponude i potražnje na tržištima. Promicanje proizvoda koji imaju određene karakteristike moglo bi značajno doprinijeti ruralnom gospodarstvu, posebno u područjima s težim uvjetima gospodarenja ili u udaljenim područjima, kako poboljšanjem prihoda poljoprivrednika tako i zadržavanjem ruralnog stanovništva na tim područjima."

24 Članak 13. stavak 1. te uredbe, čiji je tekst istovjetan tekstu članka 13. stavka 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2081/92 od 14. srpnja 1992. o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla i oznaka izvornosti poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda (SL 1992., L 208, str. 1.), predviđao je zaštitu „registriranih naziva”.

25 Uredba br. 510/2006, koja je u skladu sa svojim člankom 20. prvim stavkom stupila na snagu 31. ožujka 2006., stavila je izvan snage Uredbu br. 2081/92.

Uredba (EZ) br. 248/2008

26 Uvodne izjave 3., 4. i 5. Uredbe br. 248/2008 glase:

„(3) Kada su 2003. godine u potpunosti bile provedene reforme zajedničkog uređenja tržišta mlijeka i mliječnih proizvoda, Vijeće je zatražilo da Komisija izradi izvješće o mogućnostima na tržištu kako bi se ocijenila primjerenost dodjeljivanja dodatnih kvota.

(4) Izvješće je bilo izrađeno te se zaključilo da sadašnje stanje na tržištu Zajednice i na svjetskom tržištu, kao i njihovo predviđeno stanje u razdoblju do 2014. godine, opravdava dodatno povećanje kvota za 2 % kako bi se omogućila proizvodnja veće količine mlijeka unutar Zajednice s ciljem ispunjenja novih potreba tržišta za mliječnim proizvodima.

(5) Stoga je primjereno da se od 1. travnja 2008. kvote svih država članica, kako je prikazano u Prilogu IX. Uredbi (EZ) br. 1234/2007, povećaju za 2 %.”

Talijansko pravo

Uredba sa zakonskom snagom br. 49/2003

27 U skladu sa stavcima 1. do 2.bis članka 2. decreto-legge n. 49, recante riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Uredba sa zakonskom snagom br. 49 od 28. ožujka 2003. – Reforma propisa o primjeni dodatne pristojbe u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda), koja je pretvorena u zakon, uz izmjene, Zakonom br. 119 od 30. svibnja 2003. (GURI br. 124, od 30. svibnja 2003.; u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 49/2003):

„1. Počevši od prvog razdoblja primjene ove uredbe, pojedinačne referentne količine, raspodijeljene između isporuka i izravne prodaje, utvrđuju se zbrojem kvote A i kvote B, propisanih člankom 2. Zakona br. 468 od 26. studenoga 1992., uzimajući u obzir smanjenja izvršena na temelju Uredbe sa zakonskom snagom br. 727 od 23. prosinca 1994. […] i dodatne dodjele koje su izvršene na temelju članka 1. stavka 21. Uredbe sa zakonskom snagom br. 43 od 1. ožujka 1999. […]

2. Pri AGEA-i osniva se […] javni registar kvota u koji se za svakog proizvođača upisuju pojedinačne referentne količine raspodijeljene između isporuka i izravne prodaje.

2.bis Prije početka svakog stavljanja na tržište, regije i autonomne pokrajine ažuriraju pojedinačne referentne količine svakog proizvođača […]”

Zakon br. 468/1992

28 Članak 2. stavci 2. i 3. legge n. 468 – Misure urgenti nel settore lattiero-caseario (Zakon br. 468 o hitnim mjerama u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda) od 26. studenoga 1992. (GURI br. 286, od 4. prosinca 1992.) (u daljnjem tekstu: Zakon br. 468/1992) određivao je:

„2. Za proizvođače koji su članovi udruga iz Unione nazionale fra le associazioni di produttori di latte bovino (Unalat) [(Nacionalni savez udruga proizvođača kravljeg mlijeka)], kao i za članove Associazione produttori latte (Azoolat) [(Udruga proizvođača mlijeka)], kvote za isporuke i izravnu prodaju podijeljene su na dva zasebna dijela:

(a) Kvota A, koja odgovara proizvodnom kapacitetu dodijeljenom za razdoblje 1991./1992., koja odgovara količini proizvoda koji su proizvođači stavili na tržište u razdoblju 1988./1989. Za proizvođače na čiju su proizvodnju u razdoblju 1988./1989. utjecali događaji iz članka 3. stavka 3. drugog podstavka Uredbe br. 857/84, u obzir se uzima količina proizvoda koji su stavljeni na tržište u razdoblju od 1985./1986. do 1987./1988.

(b) Kvota B, koja je jednaka pozitivnoj razlici u količini koju su proizvođači iz točke (a) stavili na tržište u razdoblju 1991./1992. u odnosu na razdoblje 1988./1989. Proizvođačima koji su podnijeli izjavu predviđenu u članku 2. [Uredbe ministra poljoprivrede i šumarstva od 30. rujna 1985.], objavljene u GURI-ju br. 237 od 8. listopada 1985., na koje se ne odnose odredbe točke (a), dodjeljuje se kvota B koja je jednaka količini proizvoda prodanoj tijekom razdoblja 1991./1992.

3. Proizvođačima koji nisu članovi nijedne udruge raspodjeljuju se kvote navedene u prilozima uredbi ministra poljoprivrede i šumarstva od 26. svibnja 1992. objavljenoj u redovnom dodatku GURI-ju br. 130 od 4. lipnja 1992. kao i u sljedećim dodacima navedenim prilozima, na temelju kvote A. Dodjela ne može biti viša od stvarno proizvedenih i na tržište stavljenih količina u razdoblju 1990./1991. ili 1991./1992., osim ako je proizvođač prestao obavljati svoju djelatnost prije razdoblja 1990./1991. bez korištenja ikakvih naknada za prestanak obavljanja djelatnosti proizvodnje mlijeka ili klanja. […]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

29 Za razdoblje stavljanja na tržište mlijeka i mliječnih proizvoda 2008./2009., AGEA je svakom od predmetnih talijanskih proizvođača uputila obavijesti o postupcima naknade i izračuna nacionalne proizvodnje u svrhu određivanja dodatnih pristojbi koje će morati platiti.

30 Ti su proizvođači podnijeli tužbu za poništenje platnih naloga izdanih protiv njih kao i svih dopisa AGEA-e ili ministarstva povezanih s tim nalozima.

31 Oni zaključuju da su ti akti nezakoniti, osobito zbog nepoštovanja prava Unije. U prilog svojim navodima osobito se pozivaju na nepouzdanost podataka koji omogućuju određivanje razine nacionalne proizvodnje u sektoru mlijeka i mliječnih proizvoda. Stoga smatraju da količine mlijeka za proizvodnju sireva sa zaštićenom oznakom izvornosti (ZOI) koji su namijenjeni izvozu u treće zemlje treba isključiti iz izračuna ukupne zajamčene količine dodijeljene državama članicama.

32 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se u području kvota za mlijeko potreba zaštite ravnoteže između ponude i potražnje mlijeka i mliječnih proizvoda odnosi samo na unutarnje tržište Unije. Stoga, mlijeko namijenjeno proizvodnji mliječnih proizvoda s vlastitim ZOI-jem za izvoz iz Unije ne treba uzeti u obzir prilikom izračuna kvota za mlijeko i nacionalnih referentnih količina, tako da se dodatna pristojba treba odnositi samo na količine kravljeg mlijeka ili drugih mliječnih proizvoda koje su stavljene na tržište u razdoblju od dvanaest mjeseci samo na tržištu Unije.

33 Takvo tumačenje proizlazi iz Uredbe br. 856/84 – čija se pravila ponavljaju u uredbama koje su naknadno donesene – koja se odnosi samo na „tržište mliječnih proizvoda u Zajednici", kao i iz uvodne izjave 51. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u, koja izričito ne upućuje na proizvodnju i stavljanje na tržište proizvoda namijenjenih izvozu izvan Unije. Osim toga, presuda od 25. ožujka 2004., Azienda Agricola Ettore Ribaldi i dr. (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 do C-491/00 i C-497/00 do C-499/00, EU:C:2004:179), ne dovodi u pitanje takvo tumačenje navedenih uredbi.

34 U tom pogledu navedeni sud ističe jedinstvenu narav proizvoda sa ZOI-jem. Mlijeko koje se koristi za proizvodnju takvih proizvoda ima posebna obilježja jer bi i njegova proizvodnja i upotreba trebale ostati ograničene na područje ZOI-ja. Osim toga, to mlijeko nema ni tržište ni vlastite korisnike osim gospodarskih subjekata koji proizvode taj proizvod. Usto, kada je konačni proizvod namijenjen izvozu izvan Unije i ako je uistinu taj izvoz i ostvaren, on ne može imati nikakav utjecaj na odnos između potražnje i ponude mliječnih proizvoda na unutarnjim tržištima država članica.

35 Stoga bi uzimanje u obzir, prilikom određivanja količina mlijeka dodijeljenih svakoj od država članica, količina potrebnih za proizvodnju mliječnih proizvoda namijenjenih izvozu u treće zemlje imalo za učinak nepouzdanost dodjele nacionalnih referentnih količina i, prema tome, pojedinačnih referentnih količina. Osim toga, podvrgavanje količina mlijeka potrebnih za proizvodnju sireva koji imaju ZOI i koji su namijenjeni izvozu u treće zemlje, istom sustavu mliječnih kvota kao i količina mlijeka namijenjenih prodaji unutar Unije, imalo bi za posljedicu jednako postupanje u različitim situacijama.

36 Slijedom toga, sud koji je uputio zahtjev pita se o usklađenosti nacionalnog propisa, koji u izračun nacionalnih kvota uključuje količine mlijeka za proizvodnju sireva koji imaju ZOI i koji su namijenjeni za izvoz u treće zemlje, s relevantnim odredbama uredbi kojima se uvode dodatne pristojbe u sektoru mlijeka.

37 Podredno, taj se sud pita o valjanosti takvog sustava kvota za mlijeko s obzirom na ciljeve zaštite ZOI-ja, na članak 32. točku (a), članak 39. stavak 1. i članak 39. stavak 2. točku (a), članak 40. stavak 2. i članak 41. točku (b) UFEU-a kao i načela pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja, proporcionalnosti, nediskriminacije i slobodne gospodarske inicijative.

38 U tim je okolnostima Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud u Laciju, Italija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članke 1., 2. i 3. [Uredbe br. 856/84], članak 1. i članak 2. stavak 1. [Uredbe br. 3950/92], članak 1. stavak 1. i članak 5. [Uredbe br. 1788/2003] te članke 55., 64. i 65. [Uredbe o jedinstvenom ZOT-u] kao i njihove priloge, u mjeri u kojoj se odnose na zaštitu ravnoteže između ponude i potražnje mliječnih proizvoda na tržištu Unije, tumačiti na način da se iz izračuna ‚kvota za mlijeko' isključuje proizvodnja usmjerena na izvoz sireva za zaštićenom oznakom izvornosti (ZOI) u treće zemlje, u skladu s ciljevima zaštite utvrđenima za te proizvode u članku 13. [Uredbe br. 2081/92], kao što je potvrđeno člancima 4. i 13. [Uredbe br. 510/2006] i [Uredbe (EU) br. 1151/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o sustavima kvalitete za poljoprivredne i prehrambene proizvode (SL 2012., L 343, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 25., str. 31.)], primjenom načela iz članaka 32., 39., 40. i 41. UFEU-a?

2. U slučaju potvrdnog odgovora, protivi li se tom sustavu, tumačenom na taj način, uključivanje u pojedinačne referentne količine, kvota za mlijeko za proizvodnju sireva s oznakom ZOI namijenjenih izvozu izvan Unije, kako proizlazi iz članka 2. [Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003] i članka 2. [Zakona br. 468/1992], u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003?

3. Podredno, ako to tumačenje treba smatrati netočnim: jesu li članci 1., 2. i 3. [Uredbe br. 856/84], članak 1. i članak 2. stavak 1. [Uredbe br. 3950/92], članak 1. stavak 1. i članak 5. [Uredbe br. 1788/2003], te članci 55., 64. i 65. [Uredbe o jedinstvenom ZOT-u], kao i njihovi prilozi (tumačeni zajedno s talijanskim pravilima za prenošenje iz članka 2. [Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003] i članka 2. [Zakona br. 468/1992], u dijelu u kojem se odnosi na članak 2. Uredbe sa zakonskom snagom br. 49/2003), koji iz izračuna količine dodijeljene državama članicama uključuju i ne isključuju količinu mlijeka koja se koristi za proizvodnju sireva s oznakom ZOI koji se izvoze na tržište trećih zemalja ili su njemu namijenjeni i u opsegu tog izvoza, protivni ciljevima zaštite iz Uredbe br. 2081/92, kojom se štite proizvodi s oznakom ZOI, osobito s obzirom na njezin članak 13., kako je potvrđen Uredbom br. 510/2006 i Uredbom br. 1151/2012, kao i u odnosu na ciljeve zaštite predviđene u članku 4. te uredbe, te također protivni člancima 32., 39., 40. i 41. UFEU-a, te načelima pravne sigurnosti, [zaštite] legitimnih očekivanja, proporcionalnosti i nediskriminacije, kao i načelu slobodne gospodarske inicijative u svrhu izvoza izvan Unije?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

39 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 55., 65. i 78. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u tumačiti na način da iz izračuna nacionalnih kvota za proizvodnju mlijeka i drugih mliječnih proizvoda, kao i iz pristojbi za viškove, isključuju količine mlijeka za proizvodnju sireva sa ZOI-jem koji su namijenjeni izvozu u treće zemlje.

40 U tom pogledu valja istaknuti da članak 65. točke (a) i (b) te uredbe ne definira „mlijeko" i „druge mliječne proizvode" ovisno o njihovoj uporabi za proizvodnju određenih izvedenih proizvoda, kao što su sirevi sa ZOI-jem.

41 Osim toga, s jedne strane, na temelju članka 55. stavka 1. točke (a) navedene uredbe, na mlijeko i mliječne proizvode, koji su definirani u njezinu članku 65. točkama (a) i (b), primjenjuje sustav kvota, pri čemu je taj sustav kvota uređen njezinim člancima 66. do 78. S druge strane, kao što to predviđa članak 55. stavak 2. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u, ako proizvođač premaši odnosnu kvotu, na te je količine dužan platiti pristojbu za viškove sukladno uvjetima iz njezinih odjeljaka II. i III.

42 U tim okolnostima, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, te odredbe valja tumačiti ne samo s obzirom na njihov tekst nego i s obzirom na kontekst te ciljeve propisa kojeg su dio (vidjeti po analogiji presudu od 11. rujna 2019., Lexitor, C-383/18, EU:C:2019:702, t. 26.).

43 Međutim, valja utvrditi da ni odredbe koje se odnose na sustav kvota za mlijeko, ni odredbe koje se odnose na sustav pristojbi za količine mlijeka i mliječnih proizvoda koji su stavljeni na tržište povrh tih kvota, ne sadržavaju posebna pravila u pogledu količina mlijeka za proizvodnju drugih mliječnih proizvoda s vlastitim ZOI-jem koji su namijenjeni za izvoz u treće zemlje. Konkretno, te odredbe ne utvrđuju navedene sustave s obzirom na naziv koji se može pripisati tim mliječnim proizvodima i njihovu krajnju namjenu.

44 Takav je zaključak potkrijepljen svrhom Uredbe o jedinstvenom ZOT-u, kao što to osobito proizlazi iz njezine uvodne izjave 36., kao i svrhom sustava pristojbi koje se primjenjuju na količine mlijeka koje prelaze referentnu količinu uvedenu Uredbom br. 856/84 i više puta produljivanu. Ta je svrha bila smanjiti neravnotežu između ponude i potražnje na predmetnom tržištu i strukturne viškove do kojih ona dovodi, te na taj način postići bolju ravnotežu na tom tržištu. Naime, u okviru sustava kvota za mlijeko i naknada za prekoračene količine, zakonodavac Unije namjeravao je djelovati na kontrolu rasta cjelokupne proizvodnje mlijeka unutar Unije, neovisno o prodajnim tržištima tih proizvoda.

45 Cilj zakonodavca Unije izričito proizlazi, kao što su to istaknule talijanska vlada i Komisija u svojim pisanim očitovanjima, iz pete uvodne izjave Uredbe br. 856/84, prema kojoj je ukupna zajamčena količina utvrđena za Zajednicu bila određena istodobno uzimajući u obzir razinu unutarnje potrošnje i mogućnosti izvoza.

46 Osim toga, kao što to također proizlazi iz uvodne izjave 4. Uredbe br. 248/2008, zakonodavac Unije, kako bi opravdao dodatno povećanje od 2 % kvota za mlijeko dodijeljenih svakoj državi članici, namijenjeno olakšavanju proizvodnje većih količina mlijeka unutar Unije i udovoljavanju tržišnim zahtjevima u području mliječnih proizvoda, temeljio se na Komisijinu izvješću o izgledima tržišta, koje se odnosilo kako na stanje tržištâ Unije tako i na stanje „svjetskog" tržišta.

47 Naposljetku valja smatrati da tumačenje koje zastupaju tužitelji u glavnom postupku, prema kojem količine mlijeka za proizvodnju sireva sa ZOI-jem koji su namijenjeni izvozu u treće zemlje, treba isključiti iz izračuna nacionalnih kvota za proizvodnju mlijeka i drugih mliječnih proizvoda, kao i pristojbi za viškove, pretpostavlja da je mlijeko koje su proizvođači isporučili prerađivačima namijenjeno proizvodnji sireva sa ZOI-jem u svrhu izvoza u treće zemlje točno odredivo i može se pratiti na razini svakog proizvođača. Međutim, kao što to ističu talijanska vlada i Komisija, u svrhu primjene sustava kvota za mlijeko i pristojbi za prekoračene količine, pravo Unije ne obvezuje proizvođače mlijeka da predvide takvu sljedivost, ovisno o tome je li mlijeko namijenjeno proizvodnji sireva sa ZOI-jem koji se moraju izvoziti u treće zemlje.

48 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članke 55., 65. i 78. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u treba tumačiti na način da ne isključuju iz izračuna nacionalnih kvota za proizvodnju mlijeka i drugih mliječnih proizvoda, kao i pristojbi za viškove, količine mlijeka za proizvodnju sireva koji imaju ZOI i koji su namijenjeni izvozu u treće zemlje.

Drugo pitanje

49 Uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, na drugo pitanje nije potrebno odgovoriti.

Treće pitanje

50 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti traži od Suda da ocijeni valjanost članaka 55., 65. i 78. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u jer oni ne isključuju iz izračuna nacionalnih kvota za proizvodnju mlijeka i drugih mliječnih proizvoda, kao i pristojbi za viškove, količine mlijeka za proizvodnju sireva sa ZOI-jem koji su namijenjeni izvozu u treće zemlje, s obzirom na ciljeve zaštite ZOI-ja, kao što su oni koji proizlaze iz članka 13. Uredbe br. 510/2006, i na članak 32. točku (a), članak 39. stavak 1., članak 39. stavak 2. točku (a), članak 40. stavak 2. i članak 41. točku (b) UFEU-a, te načela pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja, proporcionalnosti, nediskriminacije i slobodne gospodarske inicijative.

51 Što se tiče, najprije, pitanja suda koji je uputio zahtjev u pogledu usklađenosti članaka 55., 65. i 78. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u s ciljevima zaštite proizvoda ZOI-jem, kako proizlaze osobito iz članka 13. Uredbe br. 510/2006, valja utvrditi, s jedne strane, da sustav kvota za mlijeko i propisi o ZOI-ju imaju zajedničke ciljeve, kao što je osobito ostvarenje bolje ravnoteže između ponude i potražnje na tržištu. Međutim, iako sredstva korištena u tu svrhu nisu istovjetna, iz uvodne izjave 36. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u i uvodne izjave 2. Uredbe br. 510/2006 osobito proizlazi da se oni tomu ni ne protive.

52 Naime, valja podsjetiti da, kako je Sud presudio u točki 36. presude od 17. listopada 2019., Caseificio Cirigliana i dr. (C-569/18, EU:C:2019:873), primjenjivo zakonodavstvo štiti nositelje ZOI-ja od toga da treće osobe koje žele iskoristiti ugled koji su te oznake stekle zloupotrebljavaju navedene oznake.

53 Stoga je to zakonodavstvo sredstvo za vrednovanje kvalitete proizvoda prema unaprijed utvrđenim kriterijima. Sustav kvota za mlijeko sadržava odredbe koje utječu na količinu proizvodnje.

54 S druge strane, sud koji je uputio zahtjev poziva se, u prilog razlozima za isključenje iz izračuna predmetnih kvota proizvodnje mlijeka koje služi proizvodnji sireva sa ZOI-jem namijenjenih izvozu u treće zemlje, na Uredbu br. 1898/87, čije su odredbe stavljene izvan snage Uredbom o jedinstvenom ZOT-u od 1. srpnja 2008., na temelju njezina članka 201. stavka 1. točke (c) te su uključene u potonju uredbu, što također proizlazi iz njezine uvodne izjave 105.

55 U tom pogledu valja podsjetiti da se na temelju članka 114. stavka 1. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u, prehrambeni proizvodi namijenjeni prehrani ljudi mogu stavljati na tržište kao „mlijeko" i „mliječni proizvodi" samo ako su u skladu s definicijama i nazivima koji su utvrđeni u Prilogu XII. toj uredbi, koji uređuje definicije i nazive vezano za mlijeko i mliječne proizvode obuhvaćene tom odredbom.

56 Međutim, navedena se odredba ne može tumačiti na način da predviđa isključenje količina mlijeka za proizvodnju proizvoda sa ZOI-jem koji su namijenjeni izvozu u treće zemlje. Naime, cilj je tih pravila o zaštiti naziva mlijeka i mliječnih proizvoda zaštititi taj naziv s obzirom na njihov prirodni sastav, u interesu proizvođača i potrošača (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 1999., UDL, C-101/98, EU:C:1999:615, t. 15. i 32.), i ona nisu ni od kakve važnosti za tumačenje područja primjene sustava kvota za mlijeko, s obzirom na to da su, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 51. navedene uredbe, dio mjera koje se odnose na uređenje stavljanja na tržište i naziva mlijeka, mliječnih proizvoda i masti.

57 Iz toga slijedi da ciljevi povezani sa zaštitom ZOI-ja, kako proizlaze iz članka 13. Uredbe br. 510/2006, ne zahtijevaju da količine mlijeka za proizvodnju sireva sa ZOI-jem koji su namijenjeni izvozu u treće zemlje budu isključene iz izračuna nacionalnih kvota za proizvodnju mlijeka i drugih mliječnih proizvoda predviđenih Uredbom o jedinstvenom ZOT-u.

58 Kad je riječ o pitanjima suda koji je uputio zahtjev u pogledu usklađenosti sustava kvota za mlijeko i pristojbe za viškove, kako proizlaze iz članaka 55., 65. i 78. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u, s člancima UFEU-a na koje se poziva sud koji je uputio zahtjev i koji su navedeni u točki 50. ove presude, valja podsjetiti da zakonodavac Unije u području zajedničke poljoprivredne politike raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću, koja odgovara političkim odgovornostima koje mu dodjeljuju članci 40. do 43. UFEU-a (presuda od 14. svibnja 2009., Azienda Agricola Disarò Antonio i dr., C-34/08, EU:C:2009:304, t. 44.).

59 U tom kontekstu, pitanja suda koji je uputio zahtjev odnose se na eventualnu povredu ciljeva iz članka 32. točke (a) UFEU-a sustavom kvota za mlijeko i pristojbi za viškove, kako su protumačeni u točki 48. ove presude. Naime, taj sud postavlja pitanje o usklađenosti takvih sustava s ciljem promicanja trgovinske razmjene između država članica i trećih zemalja koji proizlazi iz te odredbe UFEU-a.

60 U tom pogledu valja istaknuti da, iako se na temelju članka 32. točke (a) UFEU-a u izvršavanju zadaća koje su joj povjerene na temelju poglavlja 1. glave II. trećeg dijela UFEU-a, naslovljenog „Carinska unija", Komisija rukovodi potrebom promicanja trgovine između država članica i trećih zemalja, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne proizlazi da prilikom usvajanja sustava kvota za mlijeko nisu uzeti u obzir razlozi koji se odnose na potrebu za promicanjem trgovine između država članica i trećih zemalja.

61 U svakom slučaju, iako članak 32. točka (a) UFEU-a nalaže zakonodavcu Unije da isključi količine mlijeka za proizvodnju mliječnih proizvoda sa ZOI-jem koji su namijenjeni za izvoz u treće zemlje, ne može se smatrati, s obzirom na široku marginu prosudbe kojom zakonodavac Unije raspolaže u području zajedničke poljoprivredne politike, da je time što to mlijeko nije isključio iz izračuna kvota i pristojbi na viškove, prekoračio marginu prosudbe koja mu je dodijeljena u provedbi te politike.

62 Kad je riječ o eventualnoj povredi ciljeva iz članka 39. UFEU-a, valja podsjetiti da, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, institucije Unije moraju osigurati pronalazak načina za postizanje tih ciljeva u harmoniji i na trajnoj osnovi, ako to postane nužno kao rezultat sukoba koji mogu nastati između tih ciljeva kada ih se razmatra zasebno i, ako je potrebno, dati bilo kojem od njih privremenu prednost kako bi se udovoljilo zahtjevima gospodarskih čimbenika ili uvjeta u svjetlu kojih se donose njihove odluke (presuda od 14. svibnja 2009., Azienda Agricola Disarò Antonio i dr., C-34/08, EU:C:2009:304, t. 45., te rješenje od 3. prosinca 2019., Fruits de Ponent/Komisija, C-183/19 P, neobjavljeno, EU:C:2019:1039, t. 25.).

63 Međutim, s jedne strane, kao što je to Sud presudio u pogledu Uredbe br. 1788/2003, dodijelivši privremenu prednost cilju stabilizacije tržišta, Vijeće nije prekoračilo svoju diskrecijsku ovlast (presuda od 14. svibnja 2009., Azienda Agricola Disarò Antonio i dr., C-34/08, EU:C:2009:304, t. 51.).

64 Osim toga, sustav pristojbe ima za cilj ponovnu uspostavu ravnoteže između ponude i potražnje na tržištu mlijeka, koje karakteriziraju strukturni viškovi, ograničavanjem proizvodnje mlijeka, te je stoga dio ciljeva racionalnog razvoja proizvodnje mlijeka, a doprinosom stabilizaciji prihoda dotičnog poljoprivrednog stanovništva također i ciljeva održavanja pravednog životnog standarda te populacije (vidjeti među ostalim presudu od 14. svibnja 2009., Azienda Agricola Disarò Antonio i dr., C-34/08, EU:C:2009:304, t. 53.).

65 Isto vrijedi i za Uredbu o jedinstvenom ZOT-u. Naime, iz uvodnih izjava 36. i 37. te uredbe osobito proizlazi da se ona nadovezuje na ciljeve koji se žele postići i na sredstva uspostavljena za njihovo postizanje Uredbom br. 1788/2003.

66 S druge strane, što se tiče toga da Vijeće navodno nije uzelo u obzir, protivno članku 39. stavku 2. točki (a) UFEU-a, posebne značajke proizvodnje mlijeka koje se koristi za proizvodnju sireva sa ZOI-jem prilikom uspostave sustava kvota za mlijeko i pristojbi za viškove, iako je ZOI usko povezan s određenim zemljopisnim područjima, valja podsjetiti da ta odredba predviđa obvezu da se, među ostalim, prilikom izrade zajedničke poljoprivredne politike i posebnih metoda koje ona podrazumijeva, u obzir uzme „posebna priroda poljoprivredne djelatnosti koja proizlazi iz poljoprivredne društvene strukture i strukturnih te prirodnih nejednakosti među različitim poljoprivrednim regijama”. Međutim, ne može se smatrati da su posebnosti ZOI-ja obuhvaćene navedenim strukturnim i prirodnim razlikama među različitim poljoprivrednim regijama iz navedene odredbe, jer se te posebnosti osobito odnose na izbor zakonodavca Unije da uvođenju raznovrsnosti poljoprivredne proizvodnje da prvenstvo vrednujući podrijetlo proizvoda.

67 Naprotiv, Uredba o jedinstvenom ZOT-u sadržava odredbe koje jamče određenu fleksibilnost, omogućujući osobito da se u obzir uzmu strukturne i prirodne razlike među različitim poljoprivrednim regijama, kao što su revizija nacionalnih kvota s obzirom na opću situaciju na tržištu i posebne uvjete koji postoje u određenim državama članicama, kao što to proizlazi iz članka 66. stavka 3. te uredbe, ili mogućnost da se proizvođačima dodijele sve kvote iz nacionalne rezerve ili jedan njihov dio, kao što to proizlazi iz članka 68. navedene uredbe, odnosno mogućnost država članica da predvide posebne mjere prijenosa kvota na nacionalnoj razini, na odgovarajućoj teritorijalnoj razini ili u određenim područjima prikupljanja mlijeka, kako je predviđeno u članku 75. te uredbe.

68 Ne može se smatrati ni da bi se, zbog toga što se proizvođači sireva sa ZOI-jem ne nalaze u situaciji usporedivoj s onom drugih proizvođača sireva, uključivanjem količina mlijeka za proizvodnju sireva sa ZOI-jem koji su namijenjeni izvozu u treće zemlje u izračun nacionalnih kvota i izračun pristojbe za količine koje se stavljaju na tržište povrh tih kvota, povrijedilo ograničenja nametnuta člankom 40. stavkom 2. UFEU-a.

69 U tom pogledu valja podsjetiti da, u skladu s tom odredbom, zajednička organizacija poljoprivrednih tržišta može uključivati sve mjere potrebne za ostvarivanje ciljeva definiranih u članku 39. UFEU-a i mora isključiti svaku diskriminaciju proizvođača ili potrošača u Uniji.

70 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo nediskriminacije zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (presuda od 14. svibnja 2009., Azienda Agricola Disarò Antonio i dr., C-34/08, EU:C:2009:304, t. 67.).

71 Međutim, kao što navodi talijanska vlada u svojim pisanim očitovanjima, činjenica da se sir sa ZOI-jem može prodavati na tržištu mliječnih proizvoda izvan Unije ne dopušta da ga se samo iz tog razloga razlikuje od drugih mliječnih proizvoda.

72 U svakom slučaju, Sud je presudio da, čak i pod pretpostavkom da Uredba br. 1788/2003, koja se bez razlike primjenjuje na sve nositelje referentnih količina, uvodi razliku u postupanju između proizvodnje mlijeka namijenjene proizvodnji proizvoda sa ZOI-jem i one namijenjene proizvodnji drugih mliječnih proizvoda i zbog toga više pogađa određene proizvođače, takva razlika u postupanju ne predstavlja diskriminaciju, jer se mjera kojom se uvodi, donesena u okviru zajedničke organizacije tržišta koja ima različite posljedice po proizvođače ovisno o posebnoj prirodi njihove proizvodnje, temelji na objektivnim kriterijima, prilagođenim potrebama općeg funkcioniranja zajedničke organizacije tržišta. To je slučaj sa sustavom kvota za mlijeko i sustavom pristojbi za viškove, koji su uređeni na način da se pojedinačne referentne količine utvrđuju na razini koja ne prelazi ukupne zajamčene količine svake države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 14. svibnja 2009., Azienda Agricola Disarò Antonio i dr., C-34/08, EU:C:2009:304, t. 69.).

73 Iz toga slijedi da se ne može smatrati da je protivno načelu nediskriminacije uključivanje količina mlijeka za proizvodnju sireva sa ZOI-jem koji su namijenjeni izvozu u treće zemlje, u proizvodnju koja podliježe tim sustavima.

74 Kad je riječ o eventualnoj povredi članka 41. točke (b) UFEU-a, valja podsjetiti da se na temelju te odredbe, kako bi se postigli ciljevi utvrđeni u članku 39. UFEU-a, u okviru zajedničke poljoprivredne politike mogu osobito predvidjeti zajedničke mjere za promicanje potrošnje određenih proizvoda. Međutim, ta odredba ne sadržava obveze koje same po sebi obvezuju institucije Unije.

75 Također se ne može smatrati da taj sustav kvota za mlijeko i sustav pristojbi za viškove krše načelo proporcionalnosti. U tom pogledu, Sud je u točki 83. presude od 14. svibnja 2009., Azienda Agricola Disarò Antonio i dr. (C-34/08, EU:C:2009:304), presudio da ispitivanje Uredbe br. 1788/2003 u pogledu načela proporcionalnosti nije otkrilo niti jedan element koji je mogao utjecati na valjanost te uredbe.

76 Isto mora vrijediti i za Uredbu o jedinstvenom ZOT-u. Naime, ograničenje ukupne proizvodnje mlijeka unutar Unije koje ta uredba predviđa olakšava prodaju viškova proizvodnje mlijeka koji postoje u Uniji i time smanjiti neravnotežu između ponude i potražnje mlijeka i mliječnih proizvoda kao i strukturne viškove koje iz toga proizlaze. Stoga se ne može smatrati da je ta mjera očito neprikladna za postizanje cilja stabilizacije i bolje ravnoteže tržišta, na koji se podsjeća u uvodnoj izjavi 36. navedene uredbe.

77 Točno je da bi sustav kvota za mlijeko i sustav pristojbi za viškove mogli dodatno utjecati na proizvođače mlijeka korištenog za proizvodnju sireva sa ZOI-jem, koji bi morali opskrbljivati se samo mlijekom koje potječe iz određenog zemljopisnog područja, dok mehanizam poljoprivrednog tržišta pretpostavlja da, ako potražnja mlijeka u jednoj državi članici premašuje ponudu mlijeka, ta država može uvesti potrebnu količinu mlijeka iz drugih država članica. Međutim, ta posljedica ne omogućuje zaključak da je, s obzirom na marginu prosudbe zakonodavca Unije u području zajedničke poljoprivredne politike, sustav kvota za mlijeko očito neprikladan za postizanje glavnog cilja koji se njime želi ostvariti.

78 Što se tiče navodne neusklađenosti članaka 55., 65. i 78. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u s načelima pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja i slobodne gospodarske inicijative, valja istaknuti da elementi navedeni u odluci kojom se upućuje zahtjev Sudu ne omogućuju da razmotri sukladnost sustava kvota za mlijeko i sustava pristojbi za viškove, kako su predviđeni tim odredbama, s navedenim načelima. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev ne iznosi razloge koji su ga naveli na sumnju u valjanost tih sustava s obzirom na ta ista načela.

79 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, na treće pitanje valja odgovoriti da njegovo razmatranje nije otkrilo elemente koji bi bili takve naravi da utječu na valjanost članka 55., 65. i 78. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u.

Troškovi

80 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

1. **Članke 55., 65. i 78. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode, kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 248/2008 od 17. ožujka 2008., treba tumačiti na način da ne isključuju iz izračuna nacionalnih kvota za proizvodnju mlijeka i drugih mliječnih proizvoda, kao i pristojbi za viškove, količine mlijeka za proizvodnju sireva sa zaštićenom oznakom izvornosti koji su namijenjeni izvozu u treće zemlje.**

2. **Razmatranje trećeg prethodnog pitanja nije otkrilo elemente koji bi bili takve naravi da utječu na valjanost članaka 55., 65. i 78. Uredbe br. 1234/2007, kako je izmijenjena Uredbom br. 248/2008.**

Potpisi