Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

4 февруари 2021 година*

„Преюдициално запитване — Селско стопанство — Обща организация на пазарите — Регламент (ЕО) № 1234/2007 — Квоти за мляко — Такса за свръхпроизводство — Мляко за производството на сирена със защитено наименование за произход (ЗНП), предназначено за износ към трети страни — Изключване — Член 32, буква а) ДФЕС, член 39, параграф 1 и параграф 2, буква а) ДФЕС, член 40, параграф 2 ДФЕС и член 41, буква б) ДФЕС — Принципи на пропорционалност и недопускане на дискриминация — Валидност“

По дело C-640/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио, Италия) с акт от 21 май 2019 г., постъпил в Съда на 28 август 2019 г., в рамките на производство по дело

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 ed Altri,

* Език на производството: италиански.

Azienda Agricola Fracasso Claudio,

Azienda Agricola Pozzan Mirko

срещу

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA),

Ministero delle Politiche agricole e forestali,

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen (докладчик) председател на състава, C. Toader и M. Safjan, съдии,

генерален адвокат: J. Richard de la Tour,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за 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, от F. Manzo и P. Romano, avvocati,

– за Azienda Agricola Pozzan Mirko, от E. Ermondi и M. Aldegheri, avvocatesse,

– за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от P. Gentili, avvocato dello Stato,

– за Европейската комисия, от D. Bianchi и F. Moro, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването и валидността на членове 1—3 от Регламент (ЕИО) № 856/84 на Съвета от 31 март 1984 година за изменение на Регламент (ЕИО) № 804/68 за установяване на обща организация на пазара на мляко и млечни продукти (ОВ L 90, 1984 г., стр. 10), на член 1 и член 2, параграф 1 от Регламент (ЕИО) № 3950/92 на Съвета от 28 декември 1992 година за установяване на допълнителни такси в сектора на млякото и млечните продукти (ОВ L 405, 1992 г., стр. 1), на член 1, параграф 1 и на член 5 от Регламент (ЕО) № 1788/2003 на Съвета от 2003 година за установяване на подробни правила за сектора на млякото и млечните продукти (ОВ L 270, 2003 г., стр. 123) и на членове 55, 64 и 65 от Регламент

(ЕО) № 1234/2007 на Съвета от 22 октомври 2007 година за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти („Общ регламент за ООП“) (ОВ L 299, 2007 г., стр. 1), както и приложенията към тях.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe и няколко други италиански млекопроизводители (наричани по-нататък заедно „съответните производители“) и Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) (Агенция за предоставяне на помощи в областта на земеделието, Италия) и Ministero delle Politiche agricole e forestali (Министерство на селскостопанската политика и политиката в областта на горското стопанство, Италия, наричано по-нататък „министерството“) по повод процедурите за компенсиране и изчисляване на националните производства за определяне на допълнителна такса за производство за периода на търговия на млякото и млечните продукти 2008/2009 г.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 От съображения 1 и 2 от Регламент № 856/84 следва, че поради постоянния дисбаланс между търсенето и предлагането в сектора на млякото с този регламент законодателят на Съюза въвежда режим на допълнителна такса в този сектор, по силата на който се дължи такса върху количествата мляко и/или млечен еквивалент, надвишаващи референтно количество, което следва да бъде определено.

4 На 31 март 1984 г. е приет Регламент (ЕИО) № 857/84 на Съвета относно общи правила за прилагане на таксата по член 5в от Регламент (ЕИО) № 804/68 в сектора на млякото и млечните продукти (ОВ L 90, 1984 г., стр. 13).

5 Системата на допълнителната такса е продължавана няколко пъти, по-специално с Регламент № 3950/92, изменян многократно.

6 С цел по-специално опростяване и изясняване последният регламент е отменен и заменен с Регламент № 1788/2003, който от своя страна е отменен и заменен с Регламент № 1234/2007, считано от 1 април 2008 г.

7 Регламент № 1234/2007, който също е изменян многократно, е отменен с Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 671). Член 230, параграф 1, буква а) от Регламент № 1308/2013 обаче предвижда, че по отношение на системата за ограничаване на производството на мляко част II, дял I, глава III, членове 55 и 85, както и приложения IX и X към Регламент № 1234/2007 продължават да се прилагат до 31 март 2015 г.

8 Тъй като спорът по главното производство се отнася до пазарната година от 1 април 2008 г. до 31 март 2009 г., той се урежда ratione temporis от Регламент № 1234/2007, изменен с Регламент (ЕО) № 248/2008 на Съвета от 17 март 2008 г. (ОВ L 76, 2008 г., стр. 6) (наричан по-нататък „Общият регламент за ООП“), който, за да улесни производството на по-големи количества мляко в рамките на Европейския съюз и да отговори на изискванията на пазара в областта на млечните продукти, увеличава квотите на всички държави членки, посочени в приложение IX към Регламент № 1234/2007 с 2 %, считано от 1 април 2008 г.

Общ регламент за ООП

9 Съображения 36, 37, 51 и 105 от Общия регламент за ООП гласят:

„(36) Основната цел на квотната система за млякото за намаляване на дисбаланса между търсене и предлагане на съответния пазар и произтичащите от него структурни излишъци, чрез което постигане на по-добро пазарно равновесие, все още остава в сила. Поради тази причина налагането на такса върху количествата мляко, събрани или продадени за директна консумация над един определен гаранционен праг, следва да бъде запазено. В съответствие с целта на настоящия регламент е необходимо до известна степен да се извърши терминологично уеднаквяване на квотните схеми за захар и за мляко, като изцяло се запази правният им статус. […] В този смисъл термините „национално референтно количество“ и „индивидуално референтно количество“ в Регламент (ЕО) № 1788/2003, следва да бъдат заменени с „национална квота“ и „индивидуална квота“, при запазване на определеното правно понятие.

(37) В същност квотната схема за мляко в настоящия регламент следва да се оформи в съответствие с Регламент (ЕО) № 1788/2003. […]

[…]

(51) Въведени са няколко правни инструмента за регулиране предлагането на пазара и наименованията на млякото, млечните продукти и мазнини. Те имат за цел подобряване на позицията на млякото и млечните продукти на пазара, и осигуряване на лоялна конкуренция между мазнините за мазане от млечен и немлечен произход, като и в полза за производителите, така и за потребителите. Правилата, съдържащи се в [Регламент (ЕИО) № 1898/87 на Съвета от 2 юли 1987 година относно закрилата на наименованията, използвани в търговията с мляко и млечни продукти (ОВ L 182, 1987 г., стр. 36)], имат за цел да защитят потребителя и да създадат условия на конкуренция между млечните продукти и конкуриращите ги продукти по отношение на наименованията, етикетирането и рекламирането на продуктите […] В съответствие с целите на настоящия регламент, тези правила следва да се запазят.

[…]

(105) Настоящият регламент […] включва разпоредби от следните регламенти:

[…]

– [Регламент № 1898/87]

[…]“.

10 Съгласно член 55 от този регламент:

„1. Квотна система се прилага за следните продукти:

а) мляко и други млечни продукти, както са определени в член 65, букви а) и б),

[…]

2. Ако даден производител превиши съответната квота […] за тези количества се дължи такса за свръхпроизводство, при условията, определени в раздели II и III.

[…]“.

11 Член 65 от посочения регламент, който по същество възпроизвежда определенията, предвидени в член 5 от Регламент № 1788/2003, предвижда:

„За целите на настоящия раздел:

а) „мляко“ означава добива, получен от доенето на една или повече крави;

б) „други млечни продукти“ е всеки млечен продукт, различен от мляко, в частност обезмаслено мляко, сметана, масло, кисело мляко и сирене; при необходимост, същите се превръщат в „еквиваленти на млякото“, като се прилагат коефициенти, които следва да бъдат определени от Комисията;

в) „производител“ е земеделският производител със стопанство, разположено в рамките на географската територия на държава членка, който произвежда и предлага на пазара мляко или се готви да започне такава дейност в най-близко бъдеще;

г) „стопанство“ е производствена единица, определена в член 2, буква б) от Регламент (ЕО) № 1782/2003 [на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители [(ОВ L 270, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177)];

д) „изкупвач“ е предприятие или група от предприятия, които купуват мляко от производителите:

– с цел да го събират на едно място, пакетират, съхраняват, охлаждат и преработват, включително и когато го правят за чужда сметка,

– с цел да го продават на едно или повече предприятия, третиращи или преработващи мляко или други млечни продукти.

[…]

е) „доставка“ е всяка доставка на мляко, като се изключват всички други млечни продукти, от производител на изкупвач, независимо дали транспортът се извършва от производителя, изкупвача, предприятие, преработващо или третиращо такива продукти, или от трето лице;

ж) „директна продажба“ е всяка продажба или прехвърляне на мляко от производител директно на потребители, както и всяка продажба или прехвърляне на други млечни продукти от страна на производителя. […]

[…]“.

12 Член 66, параграфи 1—3 от същия регламент предвижда:

„1. Националните квоти за производство на мляко и други млечни продукти, които се предлагат на пазара по време на седем последователни периода от дванадесет месеца, считано от 1 април 2008 г. (наричани по-нататък „дванадесетмесечни периоди“), са определени в точка 1 от приложение IX.

2. Квотите, посочени в параграф 1, се разпределят между производителите в съответствие с член 67, като се прави разграничение между доставки и директни продажби. Всяко превишаване на националните квоти се определя за всяка държава членка на национално равнище, в съответствие с настоящия раздел и като се прави разграничение между доставки и директни продажби.

3. Националните квоти, определени в точка 1 от приложение IX, се определят, без да се засяга евентуално преразглеждане с оглед на общата пазарна ситуация и особените условия, които съществуват в определени държави членки“.

13 Член 67, параграф 1 от Общия регламент за ООП предвижда:

„Индивидуалната квота или квоти на производителите към 1 април 2008 г. е равна на тяхното индивидуално референтно количество или количества към 31 март 2008 г., без да се засягат прехвърляния, продажби и преобразувания на квоти, които пораждат действие на 1 април 2008 г.“.

14 Съгласно член 68 от този регламент:

„Държавите членки приемат правила за разпределение между производителите на всички или на част от квотите от националния резерв, предвидени в член [71]“.

15 Член 71, параграф 1 от посочения регламент гласи:

„Всяка държава членка създава национален резерв като част от националните квоти, определени в приложение IX, по-специално с оглед на разпределението, предвидено в член 68. […]“.

16 Член 75 от същия регламент, който се отнася до специфичните мерки за прехвърляне на квоти, предвижда в параграф 2, че мерките, посочени в параграф 1 от него, могат да се прилагат на национално равнище, на подходящо териториално равнище или в областите на събиране.

17 Член 78, параграф 1, първа алинея от Общия регламент за ООП гласи:

„Такса за свръхпроизводство се плаща за мляко и други млечни продукти, които се предлагат на пазара в превишение на националната квота, установена в съответствие с подраздел II“.

18 Член 114, параграф 1 от посочения регламент предвижда:

„Хранителни продукти, предназначени за консумация от човека, могат да се предлагат на пазара като мляко и млечни продукти, само ако отговарят на определенията и наименованията, установени в приложение XII“.

19 Съгласно член 201 от посочения регламент:

„1. При спазване на параграф 3 се отменят следните регламенти:

[…]

в) регламенти […] № 1788/2003 […], считано от 1 юли 2008 г.;

в) регламенти […] № 1898/87 […], считано от 1 юли 2008 г.;

[…]

3. Отмяната на посочените в параграф 1 регламенти не засяга:

а) запазването в сила на актове на Общността, приети въз основа на тези регламенти; и

б) действителността на изменения, внесени с тези регламенти в други актове от общностното право, които не се отменят с настоящия регламент“.

20 Съгласно член 204, параграф 2, буква ж) от същия регламент той се прилага, що се отнася до режима за контрол върху производството на мляко, установен в част II, дял I, глава III, считано от 1 април 2008 г.

21 Точка 1 от приложение IX към Общия регламент за ООП, в която се посочват квотите за мляко, предоставени на всяка държава членка, предоставя за тази цел 10 740 661,200 тона на Италианската република.

22 Приложение XII към този регламент, озаглавено „Определения и наименования относно млякото и млечните продукти, посочени в член 114, параграф 1“, гласи:

„[…]

II. Използване на термина „мляко“

1. „Мляко“ означава изключително нормалната секреция от млечните жлези, която се получава от доенето на едно или няколко животни, без каквито и да са добавки към този продукт или екстрахиране на вещества от него.

Същевременно терминът „мляко“ може да се използва:
а) за мляко, обработено по начин, който не променя неговия състав или за мляко, чиято масленост е стандартизирана съгласно член 114, параграф 2 във връзка с приложение XIII;
б) в съчетание с дума или думи за означаване на вида, качеството, произхода и/или предназначението на това мляко или за да се опише физическата обработка или промяната в състава, на които млякото е било подложено, при условие че тази промяна се ограничава до добавяне и/или екстракция на естествени млечни съставки.

2. За целите на настоящото приложение „млечни продукти“ означава продукти, получени изключително от мляко — с разбирането, че могат да се добавят вещества, необходими за тяхното производство, при условие че тези вещества не се използват за замяна, цялостна или частична, на която и да е млечна съставка.

Следните наименования се запазват изключително за млечните продукти:
а) наименования:

[…]
viii) сирене,

[…]
б) наименования или имена по смисъла на член 5 от Директива 2000/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 март 2000 година за сближаването на законодателствата на държавите членки относно етикетирането, представянето и рекламата на храните [ОВ L 109, 2000 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 9], използвани действително за млечни продукти.

3. Терминът „мляко“ и наименованията, използвани за млечните продукти, могат да се използват и в съчетание с дума или думи за означаване на съставни продукти, никоя част от които не замества и не е предназначена да замести която и да е млечна съставка, и от които млякото или млечният продукт съставлява съществена част с оглед на количеството или характеристиката на продукта.

4. Произходът на млякото и млечните продукти, които следва да бъдат определени от Комисията, се посочва изрично, в случай че не е от крава“.

Регламент (ЕО) № 510/2006

23 Съображение 2 от Регламент (ЕО) № 510/2006 на Съвета от 20 март 2006 година относно закрилата на географски указания и наименования за произход на земеделски продукти и храни (ОВ L 93, 2006 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 71, стр. 114) посочва:

„Следва да се насърчава разнообразяването на земеделската продукция за постигане на по-добър баланс между предлагането и търсенето на пазарите. Подпомагането на продукти с определени характеристики може да бъде от значителна полза за икономиката на селските райони, особено за необлагодетелствани или отдалечени райони, чрез подобряване на приходите на земеделските производители и чрез задържане на селското население в тези области“.

24 Член 13, параграф 1 от посочения регламент, който е формулиран по идентичен начин като член 13, параграф 1, от Регламент (ЕИО) № 2081/92 на Съвета от 14 юли 1992 година относно защитата на географските указания и наименованията за произход на селскостопанските и хранителни продукти (ОВ L 208, 1992 г., стр. 1), предвижда защита за „регистрираните наименования“.

25 Регламент № 510/2006, който съгласно член 20, първа алинея от него влиза в сила на 31 март 2006 г., отменя Регламент № 2081/92.

Италианското право

Декрет-закон № 49/2003

26 Съгласно член 2, параграфи 1—2 bis от decreto-legge n. 49 recante riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Декрет-закон № 49 за реформа на законодателството в областта на правилата за прилагане на допълнителната такса в сектора на млякото и млечните продукти) от 28 март 2003 г., преобразуван с изменения със Закон № 119 от 30 май 2003 г. (GURI, бр. 124 от 30 май 2003 г., наричан по-нататък „Декрет-закон № 49/2003“):

„1. Считано от първия период на прилагане на настоящия декрет, индивидуалните референтни количества, разпределени между доставки и преки продажби, се определят от сбора от квотата A и квотата B, предвидени в член 2 от Закон № 468 от 26 ноември 1992 г., като се вземат предвид намаленията, извършени по силата на Декрет-закон № 727 от 23 декември 1994 г., […] и допълнителните квоти, предоставени по силата на член 1, параграф 21 от Декрет-закон № 43 от 1 март 1999 г. […]

2. Създава се към AGEA […] публичен регистър на квотите, в който се вписват индивидуалните референтни количества за всеки производител, разпределени между доставки и преки продажби.

2 bis Преди началото на всеки период на търговия регионите и автономните провинции актуализират и определят индивидуалното референтно количество за всеки производител […]“.

Закон № 468/1992

27 Член 2, параграфи 2 и 3 от legge n. 468 — Misure urgenti nel settore lattiero-caseario (закон № 468 за спешни мерки в сектора на млякото и млечните продукти от 26 ноември 1992 г. (GURI, бр. 286 от 4 декември 1992 г.) (наричан по-нататък „Закон № 468/1992“), предвижда:

„2. За производителите, които са членове на сдружения, които са част от Unione nazionale fra le associazioni di produttori di latte bovino (Unalat) [национално обединение на сдруженията на производителите на краве мляко], както и за членовете на Associazione produttori latte (Azoolat) [сдружение на производителите на мляко], квотите за доставки и преки продажби са разпределени на две отделни части:

a) квота A, равна на възложения производствен капацитет за периода 1991/1992 г., който съответства на количеството търгуван продукт от производителите в периода 1988/1989 г. За производителите, чиято продукция е била засегната в периода 1988/1989 г., поради събитията, посочени в член 3, параграф 3, втора алинея от Регламент № 857/84, се отчита количеството търгуван продукт за период от 1985/1986 г. до 1987/1988 г.

b) квота B, равна на положителната разлика в търгуваното количество, от производителите, посочени в буква a) в периода 1991/1992 г. в сравнение с периода 1988/1989 г. На производителите, изпратили декларацията, предвидена в член 2 от [Декрет на министъра на селското и горското стопанство от 30 септември 1985 г.], публикуван в GURI, бр. 237 от 8 октомври 1985 г., които не са засегнати от разпоредбите на буква a), се определя квота B, равняваща се на количеството търгуван продукт в периода 1991/1992 г.

3. На производителите, които не са членове на нито едно сдружение, се определят квотите, посочени в приложенията към Декрета на министъра на селското и горското стопанство от 26 май 1992 г., публикуван н редовна притурка към GURI, бр. 130 от 4 юни 1992 г., както и в последващите допълнения към посочените приложения, под формата на квота A. Определените квоти не могат да надвишават количествата, действително произведени и търгувани в периода 1990/1991 г. или 1991/1992 г., освен ако производителят е прекратил дейността си преди периода 1990/1991 г., без да се ползва от обезщетения за отказ от производство на млечни продукти или за клане. […]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

28 За периода на търговия на мляко и млечни продукти 2008/2009 г. AGEA изпраща на всеки от съответните италиански производители известия относно процедурите за компенсация и изчисляване на националните производства за определяне на допълнителните такси, които те ще трябва да платят.

29 Посочените производители подават жалба за отмяна на разпорежданията за плащане, издадени срещу тях, както и на всички писма на AGEA или министерството, евентуално свързани с тези разпореждания.

30 Те твърдят, че тези актове са незаконосъобразни, по-специално поради неспазване на правото на Съюза. В подкрепа на твърденията си те се позовават по-специално на ненадеждността на данните, позволяващи да се определи равнището на националното производство в сектора на млякото и млечните продукти. Те считат също, че количествата мляко за производството на

сирена със защитено наименование за произход (ЗНП), предназначени за износ към трети страни, следва да бъдат изключени при изчисляването на гарантираното общо количество, определено на държавите членки.

31 Запитващата юрисдикция счита, че що се отнася до квотите за мляко, необходимостта от запазване на баланса между търсенето и предлагането на мляко и млечни продукти се отнася само до вътрешния пазар на Съюза. Следователно млякото за производство на млечни продукти със ЗНП, предназначени за износ извън Съюза, не трябвало да се взема предвид при изчисляването на квотите за мляко и на националните референтни количества, така че допълнителната такса се отнася само до количествата краве мляко или други млечни продукти, търгувани през дванадесетмесечния период само на пазара на Съюза.

32 Подобно тълкуване следвало от Регламент № 856/84, чиито правила са възпроизведени в последващите регламенти, който регламент се отнася само до „пазара на млечни продукти в Общността“, както и от съображение 51 от Общия регламент за ООП, който не се отнася изрично до производството и търговията на продукти, предназначени за износ извън Съюза. От друга страна, решение от 25 март 2004 г., Azienda Agricola Ettore Ribaldi и др. (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00—C-491/00 и C-497/00—C-499/00, EU:C:2004:179), не поставяло под въпрос подобно тълкуване на посочените регламенти.

33 В това отношение посочената юрисдикция изтъква особения характер на продуктите със ЗНП. Млякото, използвано за производството на такива продукти, имало специфични характеристики, тъй като както производството, така и употребата му трябвало да бъдат ограничени до територията на ЗНП. Освен това продуктите със ЗНП нямали нито пазар, нито собствени потребители, различни от предприятията, произвеждащи такива продукти. Освен това, когато крайният продукт е предназначен за износ извън Съюза и доколкото това действително е така, той не би могъл да окаже каквото и да било влияние върху съотношението между търсенето и предлагането на млечни продукти на вътрешните пазари на държавите членки.

34 Поради това отчитането при определянето на количествата мляко, предоставени на всяка от държавите членки, на количествата, необходими за производството на млечни продукти, предназначени за износ към трети страни, би довело до недостоверност на разпределянето на националните референтни количества и следователно на индивидуалните референтни количества. Освен това обвързването на количествата мляко, необходими за производството на сирена със ЗНП за износ към трети страни, със същата система на квоти за мляко като количествата мляко, предназначени за продажба вътре в Съюза, би довело до еднакво третиране на различни положения.

35 Следователно запитващата юрисдикция иска да се установи дали национална правна уредба, която включва при изчисляването на националните квоти количествата мляко за производството на сирене със ЗНП, предназначено за износ към трети страни, е съвместима с релевантните разпоредби на регламентите, въвеждащи допълнителни такси в сектора на млякото.

36 При условията на евентуалност тази юрисдикция иска да се установи валидността на такава система на квоти за мляко с оглед на целите за защита на ЗНП, с член 32, буква а) ДФЕС, член 39, параграф 1 и параграф 2, буква а) ДФЕС, член 40, параграф 2 ДФЕС и член 41, буква б) ДФЕС, като и с принципите на правна сигурност, защита на оправданите правни очаквания, пропорционалност и недопускане на дискриминация и свободната стопанска инициатива.

37 Именно в този контекст Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лациум, Италия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли членове 1—3 от [Регламент № 856/84], член 1 и член 2, параграф 1 от [Регламент № 3950/92], член 1, параграф 1 и член 5 от [Регламент № 1788/2003] и членове 55, 64 и 65 от [Общия регламент за ООП] и приложенията към тях, доколкото се отнасят до защитата на равновесието между търсенето и предлагането на мляко и млечни продукти на пазара на ЕС, да се тълкуват в смисъл, че изключват от изчисляването на „квотите за мляко“ производството за износ в държави извън ЕС на сирена със ЗНП в съответствие с целите за защита, определени за посочените продукти в член 13 от [Регламент № 2081/92], потвърдени в членове 4 и 13 от [Регламент № 510/2006] и на [Регламент (ЕС) № 1151/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година относно схемите за качество на селскостопанските продукти и храни (ОВ L 343, 2012 г., стр. 1)], в изпълнение на принципите, посочени в членове 32 ДФЕС, 39 ДФЕС, 40 ДФЕС и 41 ДФЕС?

2) При утвърдителен отговор, допуска ли посочената правна уредба, тълкувана в този смисъл, включване на индивидуални референтни количества на квотите за мляко за производство на сирена със ЗНП, предназначени за износ извън Съюза, както е предвидено в член 2 от [Декрет-закон № 49/2003] и в член 2 от [Закон № 468/1992] в частта, възпроизведена в посочения по-горе член 2 от Декрет-закон № 49/2003?

3) При условията на евентуалност, в случай че се приеме, че това тълкуване е неправилно: противоречат ли членове 1—3 от [Регламент № 856/84], член 1 и член 2, параграф 1 от [Регламент № 3950/92], член 1, параграф 1 и член 5 от [Регламент № 1788/2003], членове 55, 64 и 65 от [Общия регламент за ООП] и приложенията към тези регламенти (заедно с италианските национални норми за транспониране, установени в член 2 от [Декрет-закон № 49/2003] и член 2 от [Закон № 468/1992], в частта, възпроизведена в посочения по-горе член 2 от Декрет-закон № 49/2003), включващи и неизключващи от изчисляването на количеството, разпределено на държавите членки, млякото, използвано за производство на сирена със ЗНП, изнесени или предназначени за пазарите на страните извън ЕС до размера на посочения износ, на защитата, предвидена в Регламент ЕИО № 2081/1992, който закриля продуктите със ЗНП, и по-специално с оглед на член 13, потвърден с Регламент (ЕИО) № 510/2006 и с Регламент № 1151/2012, както и с оглед на целите на защита съгласно член 4 от него, и противоречат ли освен това на член 32 ДФЕС, член 39 ДФЕС, член 40 ДФЕС и член 41 ДФЕС и на принципите на правна сигурност, [защита на] оправданите правни очаквания, пропорционалност и недискриминация, както и на свободна икономическа инициатива за целите на износа към държави извън ЕС?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

38 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали членове 55, 65 и 78 от Общия регламент за ООП трябва да се тълкуват в смисъл, че изключват от изчисляването на националните квоти за производство на мляко и други млечни продукти, както и от таксата за свръхпроизводство, количествата мляко за производството на сирена със ЗНП, предназначени за износ в трети страни.

39 В това отношение следва да се отбележи, че член 65, букви а) и б) от Регламента не определя термините „мляко“ и „други млечни продукти“ в зависимост от тяхното използване за производството на определени производни продукти като сирена със ЗНП.

40 Освен това, от една страна, съгласно член 55, параграф 1, буква а) от посочения регламент се прилага система на квоти за мляко и млечни продукти, определени в член 65, букви а) и б) от същия регламент, като въпросната система на квоти е уточнена в членове 66—78 от него. От друга страна, както предвижда член 55, параграф 2 от Общия регламент за ООП, когато даден производител превиши съответната квота, се начислява такса за свръхпроизводство за съответните количества при условията, предвидени в раздели II и III от Регламента.

41 При тези условия съгласно постоянната практика на Съда тези разпоредби следва да се тълкуват не само с оглед на техния текст, но и с оглед на техния контекст и целите на правната уредба, от която те са част (вж. по аналогия, решение от 11 септември 2019 г., Lexitor, C-383/18, EU:C:2019:702, т. 26).

42 Въпреки това следва да се констатира, че както разпоредбите относно системата на квотите, така и разпоредбите относно системата на таксата за количествата мляко и млечни продукти, продадени в превишаване на тези квоти, не съдържат специфични правила относно количествата мляко за производството на други млечни продукти със ЗНП, предназначени за износ към трети страни. По-специално тези разпоредби не определят посочените системи в зависимост от наименованието, дадено на тези млечни продукти и на крайното им местоназначение.

43 Тази констатация се потвърждава от целта на Общия регламент за ООП, изведена по-специално от съображение 36 от него, както и от целта на системата на таксите, приложими за количествата мляко, превишаващи определено референтно количество, въведено с Регламент № 856/84, продължаван няколко пъти. Тази цел се изразява в намаляване на дисбаланса между търсене и предлагане на съответния пазар и произтичащите от него структурни излишъци, за да се постигне по-добро пазарно равновесие. В действителност, в рамките на системата за квоти за мляко и системата на таксата за свръхпроизводство, законодателят на Съюза е имал намерение да повлияе за овладяване на увеличаването на цялото производство на мляко вътре в Съюза, независимо от възможностите за продажба на тези продукти.

44 Целта на законодателя на Съюза следва изрично, както подчертават италианското правителство и Комисията в писмените си становища, от съображение 5 от Регламент № 856/84, съгласно което определеното за Общността общо гарантирано количество е изчислено чрез отчитане едновременно на равнището на вътрешното потребление и възможностите за износ.

45 Освен това, както следва и от съображение 4 от Регламент № 248/2008, за да обоснове допълнителното увеличение с 2 % на квотите за мляко, определени за всяка държава членка, предназначено за улесни производството на по-големи количества мляко във вътрешността на Съюза и да задоволи потребностите на пазара от млечни продукти, законодателят на Съюза е взел предвид доклада на Комисията относно перспективите за пазари, който се отнася както до положението на пазарите на Съюза, така и до положението на „световния“ пазар.

46 На последно място, следва да се има предвид, че тълкуването, застъпвано от жалбоподателите в главното производство, че количествата мляко за производството на сирена със ЗНП, предназначени за износ към трети страни, трябва да бъдат изключени от изчисляването на националните квоти за производство на мляко и други млечни продукти, както и на таксата за свръхпроизводство, предполага, че млякото, доставено от производителите на преработвателите, предназначено за производството на сирена със ЗНП за целите за износа към трети страни, е точно установимо и проследимо на нивото на всеки производител. Както обаче подчертават италианското правителство и Комисията, за целите на прилагането на системата на квотите за мляко и системата за такса за свръхпроизводство, правото на Съюза не задължава производителите на мляко да предвиждат такава проследимост в зависимост от това дали млякото е предназначено или не за производство на сирена със ЗНП за износ към трети страни.

47 С оглед на гореизложените съображения на първия въпрос следва да се отговори, че членове 55, 65 и 78 от Общия регламент за ООП трябва да се тълкуват в смисъл, че не изключват от изчисляването на националните квоти за производство на мляко и други млечни продукти, както и от таксата за свръхпроизводство, количествата мляко за производството на сирена със ЗНП, предназначени за износ към трети страни.

По втория въпрос

48 Предвид отговора на първия въпрос не следва да се отговаря на втория въпрос.

По третия въпрос

49 С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да прецени валидността на членове 55, 65 и 78 от Общия регламент за ООП, доколкото те не изключват от изчисляването на националните квоти за производство на мляко и други млечни продукти, както и от таксата за свръхпроизводство количествата мляко за производството на сирена със ЗНП, предназначени за износ към трети страни, с оглед както на целите за защита на ЗНП, изведени от член 13 от Регламент № 510/2006, както и от член 32, буква а) ДФЕС, член 39, параграф 1 и параграф 2, буква а) ДФЕС, член 40, параграф 2 ДФЕС и член 41, буква б) ДФЕС, както и от принципите на правна сигурност, защита на оправданите правни очаквания, пропорционалност, недопускане на дискриминация и свободна икономическа инициатива.

50 В самото начало, що се отнася до въпросите на запитващата юрисдикция относно съответствието на членове 55, 65 и 78 от Общия регламент за ООП с целите за закрила на продуктите със ЗНП, изведени по-специално от член 13 от Регламент № 510/2006, следва да се констатира, от една страна, че системата на квоти за мляко и правната уредба на ЗНП имат общи цели, по-специално постигането на по-добър баланс между търсене и предлагане. Макар обаче използваните за тази цел средства да не са идентични, по-специално от съображение 36 от Общия регламент за ООП и от съображение 2 от Регламент № 510/2006 следва, че те не са противоположни.

51 Действително, следва да се припомни, че както е постановил Съдът в точка 36 от решение от 17 октомври 2019 г., Caseificio Cirigliana и др. (C-569/18, EU:C:2019:873), приложимата за ЗНП правна уредба защитава техните притежатели срещу злоупотреба с тези наименования от трети лица, които искат да извлекат облага от придобитата от тях репутация.

52 Тази правна уредба е средство за валоризиране на качеството на даден продукт съгласно предварително определени критерии. От своя страна, системата на квотите за мляко съдържа разпоредби, които се отразяват на количеството продукция.

53 От друга страна, в подкрепа на доводите за изключване от изчисляването на посочените квоти на производството на мляко за производството на сирена със ЗНП, предназначени за износ към трети страни, запитващата юрисдикция се позовава на Регламент № 1898/87, чиито разпоредби са отменени с Общия регламент за ООП, считано от 1 юли 2008 г. по силата на член 201, параграф 1, буква в) от него и са включени в последния регламент, както следва и от съображение 105 от него.

54 В това отношение следва да се припомни, че по силата на член 114, параграф 1 от Общия регламент за ООП храните, предназначени за консумация от човека, могат да бъдат предлагани на пазара с етикет „мляко“ или „млечни продукти“ само ако отговарят на определенията и

наименованията, установени в приложение XII от посочения регламент, което се отнася до определенията и наименованията относно млякото и млечните продукти, визирани в тази разпоредба.

55 Посочената разпоредба обаче не може да се тълкува като предвиждаща изключване на количествата мляко за производството на продукти, които се ползват със ЗНП, предназначени за износ към трети страни. Действително, тези правила, отнасящи се до защитата на наименованието на млякото и млечните продукти, имат за цел да защитят това наименование с оглед на техния естествен състав в интерес на производителите и потребителите (вж. в този смисъл решение от 16 декември 1999 г., UDL, C-101/98, EU:C:1999:615, т. 15 и 32), и са напълно ирелевантни за тълкуването на приложното поле на системата на квотите за мляко, тъй като, както следва от съображение 51 от посочения регламент, те се вписват в мерките относно регламентиране на търговията и наименованието на млякото, млечните продукти и мазнините.

56 От това следва, че целите, свързани със защитата на ЗНП, изведени от член 13 от Регламент № 510/2006, не налагат количествата мляко за производството на сирена със ЗНП, предназначени за износ към трети страни, да бъдат изключвани при изчисляването на националните квоти за производството на мляко и други млечни продукти, предвидени в последния регламент.

57 Що се отнася до въпросите на запитващата юрисдикция, свързани със съответствието на системата на квотите за мляко и системата на таксата за свръхпроизводство, изведени от членове 55, 65 и 78 от Общия регламент за ООП с членовете от Договора за функционирането на ЕС, изтъкнати от запитващата юрисдикция и посочени в точка 49 от настоящото решение, следва да се припомни, че в областта на общата селскостопанска политика законодателят на Съюза разполага в областта на общата селскостопанска политика с широко право на преценка, което съответства на политическите отговорности, които членове 40—43 ДФЕС му предоставят (решение от 14 май 2009 г., Azienda Agricola Disarò Antonio и др., C-34/08, EU:C:2009:304, т. 44).

58 В този контекст въпросите на запитващата юрисдикция насочват към евентуално нарушение на целите, закрепени в член 32, буква а) ДФЕС, от системата на квотите за мляко и системата на таксата за свръхпроизводство съгласно тълкуването им в точка 47 от настоящото решение. На последно място, посочената юрисдикция иска да се установи дали тези системи са съвместими с целта за насърчаване на търговския обмен между държавите членки и трети страни, изведена от разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС.

59 В това отношение следва да се отбележи, че макар съгласно член 32, буква а) ДФЕС при изпълнението на задачите, които са ѝ възложени на основание глава 1 от дял II на третата част от Договора за функционирането на Европейския съюз, озаглавена „Митнически съюз“, Комисията да се ръководи от необходимостта от насърчаване на търговския обмен между държавите членки и трети страни, от акта за преюдициално запитване не следва, че при приемането на системата на квотите за мляко не са взети предвид мотивите, свързани с необходимостта от насърчаване на търговския обмен между държавите членки и трети страни.

60 При всички положения, макар член 32, буква а) ДФЕС да задължава законодателя на Съюза да изключи количествата мляко за производството на млечни продукти със ЗНП, предназначени за износ към трети страни, предвид широката свобода на преценка, с която разполага законодателят на Съюза в областта на общата селскостопанска политика, не може да се приеме, че като не е изключил това мляко от изчисляването на квотите и таксата за свръхпроизводство, той е превишил предоставената му свобода на преценка в областта на прилагането на тази политика.

61 Що се отнася до евентуалното нарушение на целите, посочени в член 39, параграф 1, букви а) и б) ДФЕС, следва да се припомни, че както следва от практиката на Съда, институциите на Съюза трябва да осигуряват трайното разрешаване, което могат да изискват евентуални противоречия между тези цели, взети поотделно, и при необходимост да дават на една или друга от тях временното предимство, което се налага от фактите или икономическите обстоятелства, с оглед на които те приемат решенията си (решение от 14 май 2009 г., Azienda Agricola Disarò Antonio и др., C-34/08, EU:C:2009:304, т. 45 и определение от 3 декември 2019 г., Fruits de Ponent/Комисия, C-183/19 P, непубликувано, EU:C:2019:1039, т. 25).

62 От една страна обаче, както е постановил Съдът по отношение на Регламент № 1788/2003, като е предоставил временно предимство на целта да се стабилизират пазарите, Съветът не е превишил своето право на преценка (решение от 14 май 2009 г., Azienda Agricola Disarò Antonio и др., C-34/08, EU:C:2009:304, т. 51).

63 От друга страна, предвидената система на таксата цели да възстанови равновесието между търсенето и предлагането на характеризиращия се със структурни излишъци пазар на мляко посредством ограничаване на млекопроизводството и следователно се вписва в рамките на целите за рационално развитие на производството на мляко, както и — допринасяйки за стабилизиране на доходите на хората, занимаващи се със селско стопанство — в целта да се осигури приемлив жизнен стандарт за тези хора (вж. в този смисъл решение от 14 май 2009 г., Azienda Agricola Disarò Antonio и др., C-34/08, EU:C:2009:304, т. 52 и 53).

64 Същото важи и за Общия регламент за ООП. Действително, по-специално от съображения 36 и 37 от този регламент следва, че последният се вписва в последователното постигане на преследваните цели и на средствата за постигането, въведени с Регламент № 1788/2003.

65 От друга страна, що се отнася до твърдяната липса на отчитане от Съвета на характеристики на производството на мляко, използвано за производството на сирена със ЗНП при установяването системата на квоти за мляко и системата на такса за свръхпроизводство в нарушение на член 39, параграф 2, буква а) ДФЕС, макар ЗНП да са тясно свързани с определен географски район, следва да се припомни, че тази разпоредба предвижда задължение за отчитане при изработването на общата селскостопанска политика и специалните методи, които тя би могла да включва, по-специално „специфичния характер на селскостопанската дейност, произтичащ от социалната структура на селското стопанство и от структурните и естествени неравенства между различните селскостопански райони“. Не може обаче да се приеме, че спецификите на ЗНП са част от посочените структурни и естествени различия между различните земеделски региони, споменати в посочената разпоредба, тъй като тези специфики са свързани по-специално с избора на законодателя на Съюза да насърчи диверсификацията на селскостопанското производство чрез валоризиране на произхода на продуктите.

66 Напротив, Общият регламент за ООП съдържа разпоредби, гарантиращи известна гъвкавост, която по-специално позволява отчитането на структурни и естествени различия между отделните селскостопански райони, като например преразглеждане на национални квоти в зависимост от общото състояние на пазара и особените условия, съществуващи в определени държави членки, както следва от член 66, параграф 3 от този регламент или възможността за разпределяне на производителите на всички или на част от квотите от националния резерв, както следва от член 68 от посочения регламент или възможността на държавите членки да предвиждат специални мерки за трансфер на квоти на национално равнище, на подходящо териториално равнище или в областите на събиране, както предвижда член 75 от същия регламент.

67 Също така не може да се приеме, че поради факта, че производителите на сирена със ЗНП не се намирали в сходно положение с това на другите производители на сирена, включването в изчислението на националните квоти и на таксите върху произведените количества в

превишаване на тези квоти, на количествата мляко за производството на сирена със ЗНП, предназначени за износ към трети страни, е в нарушение на ограниченията, наложени с член 40, параграф 2 ДФЕС.

68 В това отношение следва да се припомни, че съгласно тази разпоредба общата организация на селскостопанските пазари може да обхваща всички мерки, необходими за постигане на целите, определени в член 39 ДФЕС, и трябва да изключва всяка дискриминация между производителите или потребителите от Съюза.

69 Съгласно установената съдебна практика принципът на недопускане на дискриминация изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (решение от 14 май 2009 г., Azienda Agricola Disarò Antonio и др., C-34/08, EU:C:2009:304, т. 67).

70 Както обаче посочва италианското правителство в писмените си бележки, обстоятелството, че сирената със ЗНП могат да бъдат продавани на пазарите на мляко извън Съюза, не позволява те да бъдат отличени от другите млечни продукти само на това основание.

71 При всички положения, Съдът е постановил, че Регламент № 1788/2003, който се прилага без разлика към всички притежатели на референтни количества, въвежда различие в третирането между производства на мляко за продукти със ЗНП, и производства за други млечни продукти, като поради този факт засяга определени производители и това различие не представлява дискриминация, щом мярката, с която се въвежда, приета в рамките на обща организация на пазар, който оказва различно въздействие върху производителите в зависимост от специфичното естество на тяхното производство, се основава на обективни критерии, приспособени към нуждите на общото функциониране на общата организация на пазара. Такъв е случаят със системата на квотите за мляко и системата на таксата за свръхпроизводство, които са така устроени, че индивидуалните референтни количества се определят на такова равнище, че техният сбор да не превишава гарантираното общо количество за всяка държава членка (вж. в този смисъл решение от 14 май 2009 г., Azienda Agricola Disarò Antonio и др., C-34/08, EU:C:2009:304, т. 69).

72 От това следва, че включването в обвързаните със тази система производства на количествата мляко за производството на сирена със ЗНП, предназначени за износ към трети страни, не може да се разглежда като противоречащо на принципа на недопускане на дискриминация.

73 Що се отнася до евентуалното нарушение на член 41, буква б) ДФЕС, следва да се припомни, че съгласно тази разпоредба, за да се позволи постигането на определените в член 39 ДФЕС цели, в рамките на общата селскостопанска политика може по-специално да се предвидят общи действия за развитието на потреблението на някои продукти. Тази разпоредба обаче не съдържа задължения, които да са възложени на институциите на Съюза.

74 Също така не може да се счита, че системата на квотите за мляко и системата на таксата за свръхпроизводство нарушават принципа на пропорционалност. В това отношение Съдът е постановил в точка 83 от решението от 14 май 2009 г., Azienda Agricola Disarò Antonio и др. (C-34/08, EU:C:2009:304), че анализът на Регламент № 1788/2003 с оглед принципа на пропорционалност не разкрива никакъв елемент, който може да засегне валидността на този регламент.

75 Същото важи и за Общия регламент за ООП. Всъщност ограничаването на общото производство на мляко в рамките на Съюза, предвидено в този регламент, позволява да се улесни пласирането на излишъците от продукцията на мляко, съществуващи в рамките на Съюза, и по този начин да се намали дисбалансът между търсенето и предлагането на мляко и

млечни продукти, както и произтичащите от това структурни излишъци. Следователно не може да се приеме, че тази мярка е явно неподходяща, за да отговори на припомнената в съображение 36 от посочения регламент цел за стабилизиране и подобряване на равновесието на пазарите.

76 Безспорно системата на квотите за мляко и системата на таксата за свръхпроизводство биха могли да засегнат в по-голяма степен производителите на мляко, използвано за изработка на сирена със ЗНП, които биха били длъжни да се снабдяват единствено с мляко с произход от определен географски район, докато механизмът на селскостопанския пазар предполага, че когато търсенето на мляко в една държава членка превишава предлагането, тази държава членка може да внесе необходимото количество мляко от други държави членки. Въпреки това тази последица не позволява да се заключи, че предвид свободата на преценка на законодателя на Съюза в областта на общата селскостопанска политика системата на квотите за мляко е явно неподходяща за постигането на основната цел, която тя преследва.

77 Що се отнася до твърдяното несъответствие на членове 55, 65 и 78 от Общия регламент за ООП с принципите на правна сигурност, защита на оправданите правни очаквания и свободна икономическа инициатива, следва да се отбележи, че данните, съдържащи се в акта за преюдициално запитване, не позволяват на Съда да предприеме разглеждане на съответствието на системата на квотите за мляко и таксата за свръхпроизводство, предвидени в тези разпоредби, с посочените принципи. По-специално, запитващата юрисдикция не посочва причините, поради които се съмнява във валидността на тези системи с оглед на същите принципи.

78 Предвид всички изложени дотук съображения на третия въпрос следва да се отговори, че при разглеждането му не са установени никакви обстоятелства, които могат да засегнат валидността на членове 55, 65 и 78 от Общия регламент за ООП.

По съдебните разноски

79 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (шести състав) реши:

1) Членове 55, 65 и 78 от Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета от 22 октомври 2007 година за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти, изменен с Регламент (ЕО) № 248/2008 на Съвета от 17 март 2008 година, трябва да се тълкуват в смисъл, че не изключват от изчисляването на националните квоти за производство на мляко и други млечни продукти, както и от таксата за свръхпроизводство, количествата мляко производството на сирена със защитено наименование за произход, предназначени за износ към трети страни.

2) При разглеждането на третия преюдициален въпрос не са установени никакви обстоятелства, които могат да засегнат валидността на членове 55, 65 и 78 от Регламент № 1234/2007, изменен с Регламент № 248/2008.

Подписи