Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОВЕК
представено на 16 март 2016 година[1]

Дело C-134/15

Lidl GmbH & Co. KG
срещу
Freistaat Sachsen

(Преюдициално запитване, отправено от Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Върховен административен съд на Саксония, Германия)

„Регламент (ЕО) № 543/2008 на Комисията — Стандарти за предлагането на пазара на месо от домашни птици — Валидност на член 5, параграф 4, буква б) — Предварително опаковано прясно месо от домашни птици — Задължение за обозначаване на общата цена и цената на единица тегло върху опаковката или върху етикета, прикрепен към нея, при продажба на дребно — Член 15, параграф 1 и член 16 от Хартата на основните права — Свобода на упражняване на свободно избрана професия — Свобода на стопанската инициатива — Пропорционалност — Член 40, параграф 2 ДФЕС — Недопускане на дискриминация“

1. Настоящото преюдициално запитване се отнася до валидността на член 5, параграф 4, буква б) от Регламент (ЕО) № 543/2008[2], който установява задължение за обозначаване на прясното месо от домашни птици. Тази разпоредба изисква при продажбата на дребно на предварително опаковано прясно месо от домашни птици върху опаковката или върху етикета, прикрепен към нея, да е посочена общата цена и цената на единица тегло (наричано по-нататък „задължението за обозначаване“).

2. Запитващият съд пита Съда дали задължението за обозначаване отговаря на изискванията на член 15, параграф 1 и член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). Освен това, тъй като задължението за обозначаване е установено само за прясното месо от домашни птици, но не и за други видове месо, Съдът е приканен да се произнесе също дали член 5, параграф 4, буква б) от Регламент № 543/2008 е съвместим с принципа на недопускане на дискриминация, закрепен в член 40, параграф 2 ДФЕС.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Регламент на Комисията от 16 юни 2008 година относно въвеждането на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета по отношение на определени стандарти за предлагането на пазара на месо от домашни птици (ОВ L 157, стр. 46 и поправка в ОВ L 8, 2009 г., стр. 33).

I – **Правна уредба**

A– *Правото на Съюза*

3. В член 121, буква д), подточка iv) от Регламент № 1234/2007 [3] се посочва, че по отношение на предлагането на пазара на птиче месо Комисията определя подробните правила, по-специално „правилата относно допълнителни означения, които да фигурират в придружителни търговски документи, етикетирането, представянето и рекламата на птичето месо, предназначено за крайния потребител, както и търговското наименование, под което да се продава продуктът по смисъла на член 3, параграф 1, точка 1 от Директива 2000/13/ЕО“.

4. Регламент № 543/2008 на Комисията, основан на член 112, буква д) и член 4 от Регламент № 1234/2007, въвежда подробни правила за прилагане на Регламент № 1234/2007 по отношение на стандартите за предлагането на пазара на месо от домашни птици.

5. В съображение 10 от Регламент № 543/2008 се посочва, че: „[з]а да се предостави на потребителя подходяща, ясна и обективна информация за продуктите в продажба и за да се осигури свободното движение на тези продукти в цялата Общност, следва да се гарантира, че стандартите за предлагане на пазара на месо от домашни птици отчитат в максималната възможна степен разпоредбите на Директива 76/211/ЕИО на Съвета от 20 януари 1976 година относно сближаване на законодателствата на държавите членки относно определянето на теглото и обема на някои продукти в готови опаковки“.

6. Член 5, параграф 2 от Регламент № 543/2008 предвижда, че: „[о]свен на изискванията на националното законодателство, прието съгласно Директива 2000/13/ЕО, етикетирането и представянето на месото от домашни птици, предназначено за крайния потребител, отговарят и на допълнителните изисквания, посочени в параграфи 3 и 4 от [този] член“.

7. Член 5, параграф 4, буква б) от Регламент № 543/2008, който включва съдържанието на член 5, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕИО) № 1906/90 на Съвета [4], предвижда, че: „[п]ри предварително опакованото птиче месо върху опаковката или върху етикета, прикрепен към нея, фигурират също така следните данни: […] при прясното месо от домашни птици — общата цена и цената на единица тегло при продажба на дребно“ [5].

3 — Регламент 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, стр. 1). Този регламент 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 (ОВ L 347, стр. 671 и поправка в ОВ L 189, 2014 г., стр. 261). При все това разпоредбата, на която се основава Регламент № 543/2008, а именно член 121, буква д), подточка iv) от Регламент № 1234/2007, е част от разпоредбите, които продължават да се прилагат съгласно член 230, параграф 1, буква в) от Регламент № 1308/2013. В съответствие с член 230, параграф 2 от Регламент № 1308/2013 позоваванията на Регламент № 1234/2007 се считат за позовавания на Регламент № 1308/2013 и на Регламент (ЕС) № 1306/2013 и се четат съгласно таблицата на съответствието в приложение XIV към Регламент № 1308/2013.

4 — Регламент от 26 юни 1990 година относно определени стандарти за търговията с птиче месо (ОВ L 173, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 8, стр. 16), отменен с Регламент № 1234/2007.

5 — Съгласно член 2, буква в) от Регламент № 543/2008 „предварително опаковано месо от домашни птици“ означава месо от домашни птици, представено съгласно условията, предвидени в член 1, параграф 3, буква б) от Директива 2000/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 март 2000 година (ОВ L 109, стр. 29; Специално издание на български език, глава 15, том 6, стр. 9). Съгласно член 1, параграф 3, буква б) от Директива 2000/13 „предварително опакована храна“ означава всяка единична бройка за продажба, предназначена да бъде представяна като такава на крайния потребител и на заведенията за обществено хранене, състояща се от храна и опаковка, в която тя е поставена преди да се предложи за продажба, независимо дали опаковката обвива храната изцяло или отчасти, но във всеки случай по такъв начин, че съдържанието да не може да се променя, без да се отваря или без да се сменя опаковката“. Директива 2000/13 е отменена с Регламент (ЕС) № 1169/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 година за представянето на информация за храните на потребителите (ОВ L 304, стр. 18 и поправки в ОВ L 331, 2014 г., стр. 40 и ОВ L 297, 2015 г., стр. 10). В член 2, параграф 2, буква д) от Регламент № 1169/2011 обаче се запазва предишното определение и се добавя, че понятието за предварително опакована храна „не обхваща храните, които са опаковани в търговските помещения по искане на потребителя или са предварително опаковани за директна продажба“.

8. Директива 2000/13/ЕО за сближаване на законодателствата на държавите членки относно етикетирането, представянето и рекламата на храните не съдържа разпоредби относно задължения за обозначаване на цената.

9. Съгласно член 3, параграф 1 от Директива 98/6/ЕО относно защитата на потребителите при обозначаването на цените на стоките, предлагани на потребителите[6], „[п]родажната цена и цената за единица мярка се обозначават за всички стоки, посочени в член 1, като обозначението на цената за единица мярка е предмет на разпоредбите от член 5. Не е необходимо обозначаване на цената за единица мярка, ако тя е еднаква с продажната цена“.

II – **Факти, производство и преюдициални въпроси**

10. Lidl GmbH & Co. KG (наричано по-нататък „ищецът“) е предприятие за търговия на дребно и поддържа на цялата територия на Германия обекти за продажба на хранителни стоки на ниски цени. В някои от клоновете си в района на Лампертсвалде ищецът предлага в асортимента си и предварително опаковано прясно месо от домашни птици. Цената на прясното месо от домашни птици не е посочена върху етикета на самия продукт. Вместо това етикетите с цените са прикрепени на щандовете.

11. След като е установила тази практика за обозначаване на цените при проверките си, тогавашната Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft (Служба по земеделието на провинция Саксония, която понастоящем се нарича Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie — Агенция по околната среда, земеделието и геологията на провинция Саксония) е констатирала, че тя нарушава член 5, параграф 3, буква б) от Регламент № 1906/90, който е бил в сила по време на проверките и който съответства на настоящия член 5, параграф 4, буква б) от Регламент № 543/2008.

12. През 2007 г. ищецът предявява иск с цел да се установи, че начинът му на обозначаване на цените на предварително опакованото прясно месо от домашни птици е съвместим със задължението за обозначаване, установено в член 5, параграф 3, буква б) от Регламент № 1906/90 и впоследствие в член 5, параграф 4, буква б) от Регламент № 543/2008. Ищецът твърди, че член 5, параграф 4, буква б) от Регламент № 543/2008 е невалиден, тъй като нарушава член 6, параграф 1 ДЕС във връзка с член 15, параграф 1 от Хартата. Според него разпоредбата представлява непропорционална намеса в свободата на упражняване на професия. С решение от 2010 г. Verwaltungsgericht Dresden (Административен съд Дрезден) отхвърля иска.

13. Ищецът подава въззивна жалба пред запитващия съд Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Върховен административен съд на Саксония). В акта за преюдициално запитване запитващият съд поставя под въпрос валидността на член 5, параграф 4, буква б) от Регламент (ЕО) № 543/2008 на две основания.

14. Първо, запитващият съд изпитва съмнение дали намесата, произтичаща от задължението за обозначаване, е оправдана с оглед на член 15, параграф 1 и член 16 от Хартата. Той счита, че задължението за обозначаване не накърнява основното съдържание на разглежданите свободи и права; че то действително е средство за укрепване на защитата на потребителите — цел от общ интерес, призната от Съюза; и че изглежда подходящо и необходимо за целта. Запитващият съд обаче изразява съмнение дали е постигнат подходящ баланс между засегнатите интереси.

6 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 1998 г. (ОВ L 80, стр. 27; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 4, стр. 206).

15. Второ, запитващият съд поставя под въпрос валидността на задължението за обозначаване на месото от домашни птици с оглед на принципа на недопускане на дискриминация, съдържащ се в член 40, параграф 2 ДФЕС. Актът за преюдициално запитване подчертава, че Регламент (ЕС) № 1308/2013, който предвижда правила за обща организация на пазарите и за други предварително опаковани месни продукти, като например говеждо, телешко, свинско, овче и козе месо, не установява за тях такова задължение за обозначаване. Ето защо според запитващия съд задължението за обозначаване, наложено за прясното месо от домашни птици, представлява неравно третиране, тъй като сходни положения се третират по различен начин. Запитващият съд има съмнения по-специално дали такова неравно третиране е обективно обосновано от общия интерес на защита на потребителите.

16. При тези условия Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Върховен административен съд на Саксония) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Съвместим ли е член 5, параграф 4, буква б) от Регламент (ЕО) № 543/2008 с член 6, параграф 1, първа алинея ДЕС във връзка с член 15, параграф 1 и член 16 от Хартата?

2. Съвместим ли е член 5, параграф 4, буква б) от Регламент (ЕО) № 543/2008 с член 40, параграф 2, втора алинея ДФЕС?“

17. Писмени становища представят Lidl GmbH & Co. KG, Freistaat Sachsen (Провинция Саксония) (ответникът в главното производство) и Комисията, като в съдебното заседание от 13 януари 2016 г. са изслушани и устните им становища.

III – **Анализ на преюдициалните въпроси**

A– *По първия въпрос: съвместимостта на задължението за обозначаване с член 15, параграф 1 и член 16 от Хартата*

18. За да предложа отговор на първия преюдициален въпрос, най-напред ще издиря съответната разпоредба от Хартата, по отношение на която следва да се оцени валидността на член 5, параграф 4, буква б) от Регламент № 543/2008 (раздел 1). След това ще направя преценка на съвместимостта на задължението за обозначаване с конкретната разпоредба от Хартата (раздел 2), като разгледам въпроса дали това ограничение е предвидено в закон и зачита основното съдържание на това право (подраздел а), както и дали съответства на принципа на пропорционалност (подраздел б).

1. Приложимата разпоредба: член 15, параграф 1 или член 16 от Хартата?

19. Според запитващия съд валидността на задължението за обозначаване следва да се разглежда в контекста едновременно на член 15, параграф 1 и на член 16 от Хартата. Той посочва, че задължението за обозначаване засяга свободата на упражняване на професия и свободата на стопанска инициатива на ищеца. В същия дух ищецът счита, че задължението за обозначаване представлява ограничение на правата и свободите, гарантирани от член 15, параграф 1 и от член 16 от Хартата. Провинция Саксония също се позовава и на двете разпоредби в становището си. Комисията е на мнение, че напротив, само член 16 от Хартата е релевантен за настоящото дело.

20. Видно от практиката на Съда, правата и свободите, закрепени в член 15, параграф 1 и в член 16 от Хартата, са тясно свързани. Това несъмнено следва от съдебната практика, която датира от преди влизането в сила на Договора от Лисабон. За тези права и свободи като част от общите принципи на правото Съдът по това време използва различни формулировки — свобода на избор и упражняване на търговска дейност или професия; свобода на упражняване на професия; право на упражняване на професионална или търговска дейност или свобода на упражняване на стопанска дейност [7]. Съдът потвърждава, че тези понятия се припокриват, като посочва, че свободата на стопанската инициатива „съвпада със свободата на упражняване на професия“ [8].

21. Припокриването е видно и от съдебната практика след влизането в сила на Договора от Лисабон. В много случаи е налице позоваване и тълкуване едновременно на член 15, параграф 1 и член 16 от Хартата, заедно с член 17 от нея (относно правото на собственост) [9]. Може да се приеме, че всички тези разпоредби защитават икономическите интереси на частноправните субекти.

22. При все това обстоятелството, че понастоящем Хартата съдържа две отделни разпоредби, предполага, че трябва да се направи известно разграничение между предвиденото в член 15, параграф 1 „право [на всеки] да работи и да упражнява свободно избрана или приета професия“ и „свободата на стопанска инициатива“, установена в член 16.

23. В структурно отношение разграничението между двете разпоредби не е без последици. Както изтъкват Комисията и Провинция Саксония, когато става въпрос за правна норма, която може да накърни свободата на стопанската инициатива, член 16 от Хартата позволява по-голяма свобода на преценка. Това личи от формулировката на тази разпоредба, която — за разлика от останалите свободи, прогласени в дял II от Хартата, съдържа позоваване на правото на *Съюза* и на *националните* законодателства и практики. Освен това Съдът е постановил, че „свободата на стопанската инициатива може да бъде предмет на многобройни видове намеса на публичната власт, които са в състояние да въведат, в общия интерес, ограничения за упражняването на стопанската дейност“ [10].

24. Практиката на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) също отразява тази относително широка свобода на преценка, предоставена на държавите при уреждането на стопанската дейност. При тълкуването на член 1 от Първия допълнителен протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека ЕСПЧ е приел, че държавите разполагат с голяма свобода на преценка „за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес […]“ [11].

7 — Вж. inter alia за другите формулировки решения Nold (C-4/73, EU:C:1974:51, т. 14); Hauer (C-44/79, EU:C:1979:290, т. 32); Eridania (C-230/78, EU:C:1979:216, т. 21); Biovilac/ЕИО (C-59/83, EU:C:1984:380, т. 21); Keller (C-234/85, EU:C:1986:377, т. 8); Finsider (C-63/84 и C-147/84, EU:C:1985:358, т. 24); Rau Lebensmittelwerke и др. (C-133/85 и C-136/85, EU:C:1987:244, т. 19); Schräder HS Kraftfutter (C-265/87, EU:C:1989:303, т. 15); Zuckerfabrik Süderdithmarschen и Zuckerfabrik Soest (C-143/88 и C-92/89, EU:C:1991:65, т. 76); Kühn (C-177/90, EU:C:1992:2, т. 16); Германия/Съвет (C-280/93, EU:C:1994:367, т. 81) и Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312, т. 22)

8 — Решение Испания и Финландия/Парламент и Съвет (C-184/02 и C-223/02, EU:C:2004:497, т. 51).

9 — Вж. например решения Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, т. 44 и сл.); Interseroh Scrap и Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, т. 43) и Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281, т. 57 и сл.).

10 — Решения Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, т. 46) и Съвет/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, т. 123).

11 — Вж. решения от 23 септември 1982 г. по дело Sporrong и Lönnroth, серия A № 52, т. 61; от 24 октомври 1986 г. по дело AGOSI с/у Обединеното кралство, серия A, № 108, стр. 18, т. 52; от 25 октомври 1989 г. по дело Allan Jacobsson с/у Швеция (№ 1), жалба № 10842/84, A163, т. 55 и от 20 август 2007 г. по дело J.A. Pye (Oxford) LTD и J.A. Pye (Oxford) Land LTD с/у Обединеното кралство, жалба № 44302/02, 2007-III, т. 55. Вж. също решение на Европейската комисия за правата на човека от 21 октомври 1998 г. по дело Pinnacle Meat Processors Company и др. с/у Обединеното кралство, жалба № 33298/96.

25. Следователно няма съмнение, че по отношение на допустимите ограничения член 16 от Хартата позволява по-голяма държавна намеса, отколкото член 15, параграф 1. Макар да е налице ясно разграничение относно потенциалните ограничения, които могат да бъдат наложени на отделните свободи, това не дава особено голяма яснота по въпроса за *първоначалното* определяне на обхвата на самото право. И двата члена защитават сферата на частната автономия в професионалната и стопанската дейност, които са тясно свързани. И двата са неразривно свързани с извършването на стопанска дейност. Ето защо по принцип не могат да се установят ясни критерии за разграничаване по отношение на обхвата на двата члена, например въз основа на това дали засегнатото лице е юридическо или физическо или дали конкретната стопанска дейност е независима [12].

26. Макар да липсват точни критерии за обхвата на член 15, параграф 1 и на член 16 от Хартата, могат да се очертаят поне някои общи насоки. От една страна, текстът на член 15, параграф 1 набляга основно върху елемента на избор и лична автономия, който е тясно свързан с правата на личността и тяхното развитие. Използването на думата „труд“ подчертава въздействието върху физическите лица и трудовите правоотношения, което, без да е изключително, има по-голяма релевантност [13]. От друга страна, свободата на стопанската инициатива по смисъла на член 16 предполага по-тясна връзка с предприемаческата дейност, както и с правото на собственост [14]. Следователно материалният обхват на член 16 от Хартата, постепенно определен от практиката на Съда, се съсредоточава повече върху икономическия аспект на предприемаческата дейност. Той включва извършването на икономическа или търговска дейност, в частност свободата на договаряне, свободната конкуренция, свободния избор на икономически партньор и свободното определяне на цената за конкретна престация [15]. Освен това свободата на стопанската инициатива включва и правото на свободно използване на наличните ресурси от икономически, финансов и технически характер [16].

27. Накратко, по-вероятно е член 15, параграф 1 от Хартата да се прилага, ако конкретното положение се отнася до физически лица и въпроси като достъп до работа и избор на професия. За разлика от това член 16 от Хартата е по-релевантен за юридически лица и за упражняването и законовото уреждане на съществуваща стопанска дейност или вече избрана професия [17].

28. Общите насоки, които очертават съответните параметри на член 15, параграф 1 и член 16, все пак не изключват съществуващото припокриване или възможността член 15 и член 16 от Хартата да се разглеждат заедно, когато е уместно. Такова общо разглеждане може да е уместно например при правилата, които ограничават достъпа до дадена професия посредством изисквания за лицензиране или разрешение, или в случаите, когато на предприятия се налагат твърде обременителни изисквания.

29. В настоящия случай Lidl GmbH & Co. KG твърди, че изискванията относно обозначаването на стоките пречат на начина, по който то иска да извършва търговската си дейност. Задължението за обозначаване по никакъв начин не ограничава правото на ищеца да избира или да упражнява свободно избрана професия. То се отнася единствено до начина, по който дадено предприятие може да упражнява своята (вече избрана) дейност.

12 — В действителност, както посочва генералният адвокат Wahl в заключението си по дело Gullotta и Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, т. 69), предприятията се ползват от правата, залегнали в член 15 от Хартата.

13 — Вж. в тази връзка заключението на генералния адвокат Wahl по дело Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, т. 24).

14 — Вж. например решение Hauer (C-44/79, EU:C:1979:290, т. 32). Както посочва обаче генералният адвокат Cruz Villalón в заключението си по дело Alemo-Herron и др. (C-426/11, EU:C:2013:82, т. 51), въпреки тази тясна връзка основното право на собственост и свободата на стопанската инициатива имат за предмет закрилата на различни правни положения.

15 — Вж. например решения Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, т. 42 и сл.), Alemo-Herron и др. (C-426/11, EU:C:2013:521, т. 32 и сл.) и Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, т. 25).

16 — Решение UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, т. 49 и 50).

17 — Вж. подхода, възприет в решения Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:771); McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43); Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28); Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661) или Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823).

30. Следователно, що се отнася до прилагането на посочените по-горе общи насоки, по мое мнение е уместно преценката по настоящото дело да се извърши с оглед на член 16 от Хартата.

2. Съвместимостта на задължението за обозначаване с член 16 от Хартата

31. Както Комисията и Провинция Саксония правилно посочват, свободата на стопанската инициатива не е абсолютна. Тя трябва да се разглежда във връзка с нейната функция в обществото [18]. Член 52, параграф 1 от Хартата допуска налагането на ограничения при упражняването на правата и свободите, прогласени в Хартата, ако тези ограничения са предвидени в закон, зачитат основното съдържание на въпросните основни права или свободи и ако, при спазване на принципа на пропорционалност, са „необходими и действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора“ [19].

32. Ще премина към разглеждането на въпроса дали задължението за обозначаване съответства на тези изисквания.

а) Допустимите ограничения на правото на стопанска инициатива

33. Както ищецът признава в писменото си становище, няма съмнение, че задължението за обозначаване *е предвидено в закон*.

34. Освен това Съдът вече е постановил, че макар правилата за обозначаване на Съюза да ограничават в някаква степен стопанската дейност на съответните търговци в ясно определена сфера, „те по никакъв начин не накърняват основното съдържание на свободата за упражняване на тази дейност“ [20]. Положението в настоящия случай не е изключение. Поради това съм съгласен с Комисията и Провинция Саксония, че задължението за обозначаване не накърнява *основното съдържание* на свободата на стопанската инициатива.

б) Пропорционалност

35. На този етап остава да се провери дали задължението за обозначаване съответства на принципа на пропорционалност.

i) Общи съображения

36. Съдът е постановил, че „обхватът на правото на преценка на законодателя на Съюза може да се окаже ограничен в зависимост от някои фактори, сред които по-специално са съответният сектор, естеството на разглежданото право, гарантирано от Хартата, естеството и степента на намеса, както и нейната цел“ [21].

37. Това означава, че строгостта на контрола на Съда, и по-специално обхватът на проверката за пропорционалност, може да се различава в отделните случаи. При определянето на подхода в настоящия случай от особено значение са два фактора: материалният обхват на законодателството на Съюза в съответната област и естеството на разглежданите права.

18 — Вж. например решения Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, т. 45) и Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, т. 54).

19 — Вж. например решение Volker und Markus Schecke и Eifert (C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 65).

20 — Решение Keller (C-234/85, EU:C:1986:377, т. 9). Вж. също решения Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, т. 57 и 58) и Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, т. 71).

21 — Решение Digital Rights Ireland (C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, т. 47).

38. Що се отнася до засегнатата област, Съдът последователно приема, че в областта на селското стопанство законодателят на Съюза разполага с широко право на преценка, което съответства на политическите отговорности, възложени му с членове 40—43 ДФЕС[22]. Вследствие на това контролът на Съда се ограничава до проверка дали законодателят *явно* не е превишил пределите на това широко право на преценка[23].

39. Широкото право на преценка, с което разполага Комисията, се потвърждава и в настоящия случай от естеството на разглежданото право. Както Съдът е постановил, свободата на стопанската инициатива „може да бъде предмет на многобройни видове намеса от страна на публичната власт, с които в общ интерес могат да бъдат въведени ограничения за упражняването на стопанската дейност“[24].

40. По принцип за установяване на пропорционалността се извършва проверка на съответствието между заявената(ите) цел(и) и избраното(ите) средство(а). За да отговарят на принципа на пропорционалност, приетите мерки следва да бъдат *подходящи* за постигането на преследваните легитимни цели; те не трябва да надхвърлят границите на *необходимото* за постигането на тези цели (когато съществуват няколко алтернативни мерки, трябва да се прибегне до най-малко обвързващата от тях); а причинените неудобства не трябва да са несъразмерни спрямо преследваните цели (*вътрешно уравновесяване или пропорционалност в тесен смисъл*)[25].

41. Триетапният анализ на пропорционалността се отличава със значителна вътрешна гъвкавост. Равнището на строгост, при което той се извършва, може да варира, като по този начин се променя степента на дискреция, предоставена на законодателя. В същото време обаче пропорционалността трябва да включва и трите етапа. Обстоятелството, че дадена мярка е била приета в област, в която Комисията разполага с широко право на преценка, както е в случая със селското стопанство, според мен не означава, че проверката за пропорционалност на Съда следва да се ограничи до равнището на целесъобразност. То по-скоро изисква по-висока степен на дискреция *в рамките на* същата проверка. Така проверката се ограничава само до установяване на *явни пороци*[26]. Тя обаче включва надлежно проучване на всеки от трите отделни етапа.

42. По този начин, в пълно съгласие с доводите, много добре развити от други генерални адвокати[27], критерият за „явно неподходящия“ характер се отнася и до трите етапа на анализа на пропорционалността. Както генералният адвокат J. Kokott посочи неотдавна[28], в такива случаи съдебният контрол се свежда до проверка дали мярката не е *явно* неподходяща за постигането на преследваните цели; дали не надхвърля *явно* границите на необходимото за постигането им; или дали това не води до неблагоприятни последици, които са *явно* непропорционални по отношение на тези цели.

22 — Вж. например решения Fédesa и др. (C-331/88, EU:C:1990:391, т. 14); Schräder HS Kraftfutter (C-265/87, EU:C:1989:303, т. 22) или Испания/Съвет (C-310/04, EU:C:2006:521, т. 96 и сл.).

23 — Вж. по-специално решения Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, т. 48) и AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, т. 80).

24 — Вж. inter alia решение Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, т. 28).

25 — Вж. по-специално решения Jippes и др. (C-189/01, EU:C:2001:420, т. 81); Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, т. 42); Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, т. 29) или Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, т. 58).

26 — Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Tizzano по дело ABNA и др. (C-453/03, EU:C:2005:202, т. 57).

27 — Вж. по-специално заключенията на генералния адвокат Kokott по дела S.P.C.M. и др. (C-558/07, EU:C:2009:142, т. 74 и сл.) и Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:28, т. 61), както и на генералния адвокат Wahl по дело Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, т. 40).

28 — Заключения на генералния адвокат Kokott по дела Полша/Парламент и Съвет (C-358/14, EU:C:2015:848, т. 89), Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2015:854, т. 58) и Philip Morris Brands и др. (C-547/14, EU:C:2015:853, т. 150). В този смисъл вж. също заключението на генералния адвокат Trstenjak по дело Chabo (C-213/09, EU:C:2010:372, т. 80 и сл.).

43. Освен това има два по-общи довода от структурно естество в подкрепа на необходимостта от по-щателен контрол на мерките на институциите на Европейския съюз, които предполагат пълна, триетапна проверка за пропорционалност. Първо, Договорът от Лисабон издигна Хартата на основните права до ранга на задължително първично право. Така той изведе на преден план необходимостта от контрол върху актовете на Съюза с оглед на основните права.

44. Второ, при липсата на външен контрол [29] мандатът за контрол на съвместимостта на актовете на институциите на Европейския съюз с основните права е от изключителната компетентност на Съда. При изпълнението на този мандат високото равнище на защита, което е цел на Хартата, налага необходимостта от пълен и ефективен вътрешен контрол на законодателството на Европейския съюз и на актовете на институциите на Европейския съюз.

45. Предвид гореизложеното преминавам към преценка дали задължението за обозначаване съответства на принципа на пропорционалност, основаващ се на три опорни точки.

ii) Пропорционалност в настоящото дело

46. Комисията и Провинция Саксония поддържат, че задължението за обозначаване е подходящо и пропорционално по отношение на легитимната цел за защита на потребителите.

47. Защитата на потребителите наистина е цел от общ интерес, призната от Съюза по-специално в член 114, параграф 3 ДФЕС, член 169 ДФЕС и член 38 от Хартата. Тя обаче, както редица други цели и ценности, не е абсолютна. Съдът често е посочвал необходимостта от постигане на подходящ баланс между защитата на потребителите и други ценности, включително свободата на стопанската инициатива [30].

48. В писменото си становище Комисията се позовава на съображение 10 от Регламент № 543/2008. Това съображение предвижда необходимостта да се гарантира, че стандартите за предлагане на пазара на месо от домашни птици отчитат „в максималната възможна степен“ разпоредбите на Директива 76/211 на Съвета [31], с цел да се предостави на потребителите „подходяща, ясна и обективна информация за продуктите в продажба […]“. Затова съм съгласен, че макар да не е пряко свързано с разглежданото в настоящия случай задължение за обозначаване, това и други съображения показват, че целта за осигуряване на по-добра осведоменост на потребителите е изрично призната в Регламент № 543/2008 [32].

49. Ищецът обаче изтъква, че задължението за обозначаване в действителност не способства за постигането на целта за защита на потребителите. То затруднявало непланираното адаптиране на цените и така в условията на кратки срокове ограничавало възможността за ценова конкуренция, което в крайна сметка не било в интерес на потребителите.

50. Макар доводите на ищеца да са релевантни при преценката на съответствието на задължението за обозначаване с принципа на недопускане на дискриминация, не може да има съмнение, че предоставянето на информация за цените посредством обозначаване спомага за постигане на целта за защита на потребителите. Задължението за обозначаване изисква върху опаковката или върху етикета, прикрепен към нея, да е посочена цената на единица тегло и

29 — Вж. в тази връзка становище 2/13 (EU:C:2014:2454).

30 — Вж. например решения McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, т. 63) и Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, т. 74).

31 — Директива на Съвета (ЕИО) от 20 януари 1976 година относно сближаване на законодателствата на държавите членки относно определянето на теглото и обема на някои продукти в готови опаковки (ОВ L 46, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 2, стр. 161).

32 — Вж. по-специално съображения 6, 11 и 12.

общата цена. Следователно то повишава осведомеността на потребителите чрез точно и ясно указване на цената и по този начин им дава възможност да направят информиран избор. От тази гледна точка задължението за обозначаване със сигурност не е явно неподходящо за постигане на легитимната цел за осигуряване на по-добра осведоменост на потребителите.

51. По отношение на елемента на необходимост, както ясно показва практиката на Съда, обозначаването по принцип се разглежда като една от най-слабо ограничителните форми на регулаторна намеса [33].

52. Ищецът обаче твърди, че практиката за прикрепване на етикетите с цените към щандовете представлява по-малко обременителна възможност за регулиране, подходяща за постигане на целта за защита на потребителите. Според ищеца общото задължение, произтичащо от член 3, параграф 1 от Директива 98/6, което изисква обозначаване на продажната цена и цената за единица мярка (без да уточнява къде), е достатъчно да отговори на целта за осигуряване на достатъчна информация на потребителите.

53. Според мен, дори да може да се приеме, че практиката на ищеца е подходящ начин за предоставяне на информация относно цената, тя не е *толкова* ефективна, колкото задължението за обозначаване. Могат да се посочат редица случаи, в които обозначаването на цената на единица тегло и общата цена върху етикет, прикрепен към самата опаковка, представлява по-ефективен начин за информиране на потребителя.

54. Първо, задължението за обозначаване гарантира наличието на информацията за цената непрекъснато, в целия процес на закупуване. Това задължение дава възможност за сравнение на цените, след като стоката се вземе от щанда. То защитава потребителите и в случай на неправилно разполагане на стоката.

55. Второ, обозначаването на общата цена и на цената на единица тегло е от още по-голямо значение в случаите на опаковки с нестандартизирано тегло. В този контекст задължението за обозначаване безспорно допринася за постигането на целта за защита на потребителите. То гарантира точността на информацията за цените и осигурява възможността потребителят да направи информиран избор.

56. Разбира се, когато става дума за опаковки с нестандартизирано тегло, спазването на разпоредбите на Директива 98/6 бездруго изисква обозначаване на общата цена и на цената на единица тегло върху опаковката.

57. Както вече отбелязах по-горе обаче, Комисията разполага с широко право на преценка в тази област. Предвид това обстоятелство считам, че Комисията не е надхвърлила явно границите на необходимото за постигане на целта за укрепване на защитата на потребителите.

58. Накрая трябва да се установи дали задължението за обозначаване не води до явно непропорционални неблагоприятни последици за операторите, за които се прилага.

59. Ищецът подчертава произтичащите от задължението за обозначаване финансови и организационни затруднения и твърди, че не е постигнато подходящо равновесие между конкуриращите се интереси.

33 — Вж. например в областта на свободното движение на стоки решение Rau Lebensmittelwerke (C-261/81, EU:C:1982:382, т. 17).

60. Както обаче е видно от поясненията, които Провинция Саксония представя пред Съда в устното си становище, задължението за обозначаване в действителност не води до сериозна допълнителна тежест за производителите, що се отнася до време или разходи. Обхватът и елементите на информацията върху етикета може да бъде гъвкаво компютърно променена в момента на производството, без съществени допълнителни разходи.

61. Освен това допълнителните разходи, свързани с евентуално преетикетиране при продажбата на дребно в случай на последващо коригиране на цените или промоционални кампании, са умерени. Първо, както Комисията и Провинция Саксония изтъкват в съдебното заседание, засегнатите от тези действия количества стоки са сравнително малки. Второ, преетикетирането в случай на промяна на цената несъмнено налага търговците на дребно да положат допълнителни усилия. Според посоченото от Провинция Саксония в съдебното заседание обаче прикрепването на стикер към оригиналния етикет би било в съответствие с изискванията на задължението за обозначаване. Не може да се приеме, че това води до непропорционални разходи във връзка с целта за информиране на потребителя за промяната в цената.

62. Поради тези причини считам, че що се отнася до интересите на ищеца, задължението за обозначаване не налага явно непропорционални тежести и не е непропорционално на постигането на целта за защита на потребителите. Следователно то не представлява недопустимо ограничаване на свободата на стопанската инициатива по смисъла на член 16 от Хартата.

63. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на първия преюдициален въпрос, както следва: при разглеждането на поставения въпрос не се установяват никакви обстоятелства, които да засягат валидността на член 5, параграф 4, буква б) от Регламент (ЕО) № 543/2008 на Комисията във връзка с член 16 от Хартата.

Б– *По втория въпрос: съвместимостта на задължението за обозначаване с член 40, параграф 2 ДФЕС*

64. Съгласно постоянната практика на Съда член 40, параграф 2 ДФЕС изразява общия принцип на недопускане на дискриминация в областта на селското стопанство [34]. Той се прилага за икономическите оператори, чиято дейност подлежи на обща организация на пазарите [35]. Тази разпоредба представлява специфичен израз на общия принцип на недопускане на дискриминация, който изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако разграничаването им не е обективно обосновано [36].

65. В самото начало трябва да се подчертае, че отговорът на първия преюдициален въпрос не предопределя анализа на съвместимостта на задължението за обозначаване с принципа на недопускане на дискриминация. Преценката на съвместимостта на задължението за обозначаване със свободата на стопанската инициатива, закрепена в член 16 от Хартата, изисква *„вертикална“* проверка: заявената цел за защита на потребителите се изследва с оглед на средствата на задължението за обозначаване, но само по отношение на разглеждания продукт, т.е. прясното месо от домашни птици. Такава проверка се извършва до голяма степен отделно от други продукти и сектори. За разлика от това принципът на недопускане на

34 — Вж. по-специално решение Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, т. 41 и цитираната съдебна практика).

35 — Вж. в този смисъл решение Германия/Съвет (C-280/93, EU:C:1994:367, т. 68).

36 — Вж. по-специално решения Ruckdeschel и др. (C-117/76 и C-16/77, EU:C:1977:160, т. 10); Moulins et huileries de Pont-à-Mousson и Providence agricole de la Champagne (C-124/76 и C-20/77, EU:C:1977:161, т. 22); Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128, т. 51) или Franz Egenberger (C-313/04, EU:C:2006:454, т. 33 и цитираната съдебна практика).

дискриминация съгласно член 40, параграф 2 ДФЕС изисква друг вид проверка, която по естеството си е „хоризонтална“: задължението за обозначаване, приложимо само и единствено за прясното месо от домашни птици, представлява ли различно третиране на сходни положения? При утвърдителен отговор, може ли такова третиране да бъде обективно обосновано?

1. Съпоставимост

66. Предварителният въпрос е свързан със съпоставимостта: може ли да се счита, че производителите, потребителите, а чрез тях и продуктите се намират в едно и също положение за целите на член 40, параграф 2 ДФЕС? Мненията по този въпрос са различни.

67. От една страна, запитващият съд и ищецът разглеждат съпоставимостта в широк смисъл. Те твърдят, че член 5, параграф 4, буква б) от Регламент № 543/2008 води до различно третиране по отношение на други видове месо — например свинско, говеждо, агнешко или козе, които не са засегнати от същото задължение. Според тях всички тези видове прясно месо са съпоставими за целите на обозначаването.

68. От друга страна, Комисията разглежда съпоставимостта в по-тесен смисъл и твърди, че прясното месо от домашни птици не е в същото положение, както други продукти от месо. Основният довод, който Комисията изтъква в подкрепа на това твърдение, е исторически: тя се позовава на подробно изложение на развитието на различните регулаторни рамки, които обхващат отделните сектори на месото. Комисията твърди, че намесата на законодателя на Съюза в сектора на месото от домашни птици е по-малка в сравнение със секторите на други видове месо. Сред малкото на брой мерки, приети от Съюза в подкрепа на сектора на месото от домашни птици, били стандартите за предлагането на пазара, като например задължението за обозначаване. Комисията поддържа, че като защитава потребителите, това задължение насърчава продажбите и така способства за постигането на целта за подобряване на приходите на земеделските производители.

69. Виждам няколко проблема в твърденията на Комисията. Преди всичко въпросът за съпоставимостта по естеството си е *обективната* преценка. Изследва се дали по отношение на даден признак (т.е. обект за сравнение, който може да бъде ценност, цел, действие и т.н.) между съпоставяните елементи (лица, продукти и т.н.) има повече прилики или повече разлики. Безусловно при извършване на такава преценка *субективните* законодателни решения от предходни периоди са от значение, по-специално при определянето на обекта за сравнение (tertium comparationis) [37]. Те обаче не са непременно решаващи.

70. В настоящия случай обаче не е необходимо да разглеждаме твърде сложните въпроси за съпоставимостта между различните селскостопански сектори поради една проста причина: дори да се приеме твърдението на Комисията, че продуктите от месо от различни сектори не могат да се съпоставят, това не променя обстоятелството, че член 5, параграф 4, буква б) от Регламент

37 — Всъщност съпоставимостта „трябва по-специално да бъд[е] определен[а] и преценен[а] в светлината на предмета и целта на общностния акт, който установява разглежданото различие“ (вж. решение Arcelor Atlantique et Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 26 и цитираната съдебна практика). За особеностите на прилагането на принципа на недопускане на дискриминация в различните сектори в областта на общата селскостопанска политика вж.: *Barents*, R. The Significance of the Non-Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: Between Competition and Intervention. — Mélanges H. G. Schermers, Vol. 2, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. 527, по-специално p. 538.

№ 543/2008 предвижда задължение за обозначаване само за един продукт, а именно за прясното месо от домашни птици. Както изтъква ищецът, други продукти от месо от домашни птици, например замразено или бързо замразено месо от домашни птици [38], за които също се прилага Регламент № 543/2008, не са подчинени на задължението за обозначаване [39].

71. Следователно, дори да се приеме предложеното от Комисията по-тясно схващане за съпоставимостта, което включва само месото от домашни птици, все пак е налице разлика в третирането *в рамките на* самия сектор на месото от домашни птици.

2. Обективна обосновка

72. След като бе установена разликата в третирането, ще премина към разглеждане на въпроса дали тази разлика може да бъде обективно обоснована.

73. Комисията се позовава на своето право на преценка по отношение на постигането на целите на общата селскостопанска политика. Наистина, както вече отбелязах по-горе в точка 38 от настоящото заключение, в постоянната си практика Съдът признава широкото право на преценка, с което разполагат институциите на Европейския съюз по въпросите на селското стопанство. Вследствие на това при разглеждането на предполагаеми нарушения на принципа на недопускане на дискриминация в областта на селското стопанство контролът на Съда се ограничава до проверка дали разглежданата мярка не е опорочена от явна грешка или от злоупотреба с власт или дали въпросният орган явно не е надхвърлил границите на своето право на преценка [40].

74. Предвид горепосоченото разликата в третирането в тази област, за да не е дискриминационна, трябва да намери обосновка в *обективни съображения*, които не са *явно неподходящи* [41]. Задача на институцията, изготвила съответната мярка, е да докаже, че съществуват такива обективни критерии, и да представи на Съда необходимата информация за преценка на тези критерии [42].

75. Въпреки неколкократно поставените пред Комисията въпроси в хода на съдебното заседание очевидно все още липсва яснота по отношение на обективните съображения, които биха могли да обосноват въвеждането на задължение за обозначаване само за прясното месо от домашни птици, но не и за други видове месо от домашни птици. Комисията изтъква две възможни обективни съображения: първо, защитата на потребителите и второ, подобряването на тази защита като междинна цел, способстваща за постигане на целта за увеличаване на доходите на земеделските производители.

76. Трудно ми е да приема тези доводи за валидна обосновка на разглежданото неравно третиране.

38 — Съгласно точка III, параграф 2 от част Б от приложение XIV към Регламент (ЕО) № 1234/2007 птиче месо и заготовки от птиче месо могат да се предлагат на пазара в три състояния: прясно, замразено и бързо замразено. Понастоящем тази разпоредба се съдържа в точка III от част V от приложение VII към Регламент (ЕС) № 1308/2013.

39 — Освен това трябва да се отбележи, че Регламент (ЕО) № 1047/2009 на Съвета от 19 октомври 2009 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1234/2007 за установяване на обща организация на селскостопанските пазари по отношение на пазарните стандарти за птиче месо (ОВ L 290, стр. 1) разширява приложното поле на пазарните стандарти за птиче месо, така че да включва „заготовки от птиче месо“ и „продукти от птиче месо“.

40 — Вж. по-специално решения Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, т. 43) и AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, т. 80).

41 — Например решения Arcelor Atlantique et Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 58) и Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, т. 44 и сл.).

42 — Вж. в този смисъл например решения Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, т. 78) и Arcelor Atlantique et Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 48 и цитираната съдебна практика).

77. Макар само по себе си задължението за обозначаване да може да се счита за подходящо за постигане на висока степен на информираност на потребителите, не са изтъкнати обективни съображения, които да обяснят защо това задължение следва да се прилага само за прясното месо от домашни птици, но не и за другите видове месо от домашни птици, попадащи в обхвата на разглеждания регламент.

78. При пресните продукти по принцип нетрайността може хипотетично да обоснове някои разлики по отношение на информацията, която се включва в етикетите, прикрепени към опаковките на продуктите от месо [43]. Не се посочват обаче специфични характеристики, които да обосновават различни изисквания относно обозначаването на *цените* [44] . Точно обратното: в съдебното заседание ищецът и Провинция Саксония потвърждават, че предполагаемите специфични характеристики на прясното месо от домашни птици, свързани със съхранение, транспорт, клане, рязане, пускане в продажба и размер на месото от домашни птици, не се отразяват по никакъв начин върху производството на опаковки със стандартизирано тегло. Във всеки случай тези специфични характеристики, ако са налице, са специфични не само за прясното месо от домашни птици, а и за други видове месо от домашни птици, които не подлежат на задължението за обозначаване.

79. Комисията твърди по-нататък, че член 3, параграф 1 от Директива 98/6 намалява разликите между правните режими, приложими за месото от домашни птици и другите видове месо, тъй като тази разпоредба предполага, особено по отношение на продукти с нестандартизирано тегло, задължение за обозначаване на цената върху опаковката. Според Комисията съществуването на такъв общ режим не означава, че равнището на защита в сектора на месото от домашни птици следва да се понижи. В този смисъл, като се позовава по аналогия на практиката на Съда в областта на изискванията относно здравето на животните и общественото здраве [45], Провинция Саксония също поддържа, че прилагането на принципа на недопускане на дискриминация не следва да води до по-ниско равнище на защита.

80. По мое мнение тези доводи също не представляват валидна обосновка на различното третиране.

81. Първо, доводът на Комисията, че разликата в третирането е „ограничена“ от общото задължение, предвидено в член 3, параграф 1 от Директива 98/6, не е релевантен. Като начало той по никакъв начин не оправдава наличието на различно третиране и със сигурност не обосновава самата разлика в третирането.

82. Второ, положението в настоящия случай трябва да се разграничи от това в решение ABNA и др., на което се позовава Провинция Саксония. В посоченото решение Съдът разглежда въпроса дали е съвместимо с принципа на недопускане на дискриминация изискване, предвидено в Директива 2002/2 [46], според което производителите на фуражи подлежат на режим за предоставяне на информация, който не обхваща храните, предназначени за консумация от човека. В този контекст според постановеното от Съда обстоятелството, че също толкова ограничителни мерки могат да се обосноват и в други, все още неуредени области, не

43 — Например както предвижда Регламент (ЕС) № 1169/2011, цитиран в бележка под линия 5.

44 — Следователно положението в настоящия случай е различно от положенията например по дела Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128, т. 51 и сл.) или Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, т. 73).

45 — Решение ABNA и др. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04, EU:C:2005:741, т. 65).

46 — Директива 2002/2/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за изменение на Директива 79/373/ЕИО на Съвета относно обращението на комбинирани фуражи и за отмяна на Директива 91/537/ЕИО на Комисията (ОВ L 63, стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 41, стр. 113).

представлява достатъчно основание да се приеме, че въпросните мерки не са законни поради дискриминационния им характер. Съдът е постановил, че „[в] противен случай това би довело до понижаване на равнището на защита на общественото здраве до установеното в действащото законодателство, което предвижда най-слаба защита“ [47].

83. Положението в настоящия случай очевидно се различава от това, което се разглежда в решение ABNA и др. Първо, в това решение не става въпрос за различно третиране на продукти, обхванати от обща организация на пазара в областта на общата селскостопанска политика. Всъщност Директива 2002/2 се основава на член 152, параграф 4, буква б) ДЕО (понастоящем член 168, параграф 4, буква б) ДФЕС) — правно основание по отношение на приемането на мерки за гарантиране на високо равнище на защита на общественото здраве. За разлика от дело ABNA и др. разглежданото в настоящото дело задължение за обозначаване установява разлика в третирането по отношение на селскостопански продукти от един и същи сектор, а именно сектора на месото от домашни птици, определен от Регламент № 1234/2007 и Регламент за изпълнение № 543/2008. Второ, както посочва генералният адвокат по дело ABNA и др., по-строгите правила за фуражите могат да намерят обективна обосновка в по-тясната връзка между сектора на фуражите и кризата със спонгиформната енцефалопатия и диоксина, с която е свързано приемането на Директива 2002/2 [48].

84. Вторият аспект на предложената от Комисията възможна обосновка е свързан с целта за защита на потребителите, този път обаче не като цел сама по себе си, а със значение на междинен етап към крайната цел за повишаване на доходите на земеделските производители. Доводът е развит по следния начин: като предоставя допълнителни данни на потребителите, информацията за цената върху опаковката повишавала тяхното доверие в продукта. По-голямото доверие на потребителите водело до увеличаване на продажбите, с което в крайна сметка се повишавали доходите на земеделските производители.

85. Не намирам този довод за убедителен. Логично е да се приеме, че ищецът и другите търговци на дребно също имат интерес да насърчават продажбите. Както ищецът излага доста пространно, свързаните със задължението за обозначаване допълнителни разходи при адаптиране на цените и промоционални кампании за прясно месо от домашни птици може да доведат до по-големи тежести за търговците на дребно, което да се отрази неблагоприятно върху продажбите на този продукт. Поради това не е ясно как задължението за допълнително обозначаване би допринесло за увеличаване на продажбите в това отношение.

86. Като оставим настрана обаче социалните аспекти и възприятията на потребителите, Комисията все пак не представя обективна обосновка, която да обяснява защо, дори в хипотезата, че задължението за обозначаване допринася за повишаване на доходите на земеделските производители, подобна мярка следва да се ограничава само до прясното месо от домашни птици и да не се прилага за други видове месо от домашни птици.

87. Ето защо според мен както първото, така и второто съображение, изтъкнати от Комисията, не представляват обективна обосновка за различието в изискванията за обозначаване в сектора на месото от домашни птици.

47 — Решение ABNA и др. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04, EU:C:2005:741, т. 65).

48 — Заключение на генералния адвокат Tizzano по дело ABNA и др. (C-453/03, EU:C:2005:202, т. 138).

88. Накрая Комисията се позовава на практиката на Съда, съгласно която законосъобразността на акт на Съюза трябва да се преценява в съответствие с фактическите и правните обстоятелства, които са съществували към датата на приемане на акта[49]. В съдебното заседание Комисията посочва, че ако трябва да приеме подобни правила сега, те вероятно биха били различни. С това към правото на преценка на Комисията се добавя и исторически аспект: Комисията трябвало да може да внася промени постепенно. В такъв контекст не трябвало да е задача на Съда да се намесва и да обезсилва съответните разпоредби.

89. На този довод може да се предложи двустранен отговор: в конкретен, специфичен за делото план и в по-широк, структурен план. Що се отнася конкретно до настоящото дело, достатъчно е да се посочи, че задължението за обозначаване, първоначално предвидено в член 5, параграф 3, буква б) от Регламент № 1906/90[50], е въведено отново с разглеждания регламент за изпълнение, приет през 2008 г. Следователно в известен смисъл може да се счита, че през 2008 г. законодателят прави отново същия избор в правната уредба. На Съда не са представени данни, позволяващи му да установи наличието по това време на технически или други обективни съображения, които да оправдават разглежданата в настоящия случай разлика в третирането.

90. В по-общ план широкото право на преценка, с което институциите на Съюза разполагат в определени области, според мен не може да се разбира като „карт бланш“ без ограничение във времето, с чиято помощ минали законодателни решения относно организацията на пазара да се приемат като неизменно и достатъчно основание, за да продължи тяхното прилагане в значително променен пазарен и социален контекст. Образно казано, законодателят трябва да полага редовни грижи за състоянието на законодателството, така както лесничеят се грижи за гората. Той трябва не само да продължава да засажда нови дървета, но също така периодично да прочиства гората и да отстранява мъртвата дървесина. Ако не го прави, той не трябва да се изненадва, че може да се наложи някой друг да се намеси.

91. Дори да се признае широката свобода на преценка на Комисията и контролът да се смекчи, от всички изложени съображения следва изводът, че Комисията не е посочила обективни критерии, които могат да обосноват разликата в третирането на различните видове месо от домашни птици по отношение на изискванията за обозначаване.

92. Ето защо считам, че на втория въпрос Съдът трябва да отговори по следния начин: член 5, параграф 4, буква б) от Регламент (ЕО) № 543/2008 на Комисията е невалиден, тъй като допуска дискриминация между различните видове месо от домашни птици в нарушение на член 40, параграф 2 ДФЕС.

IV – **Заключение**

93. Предвид изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на въпросите, поставени от Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Върховен административен съд на Саксония), както следва:

„(1) При разглеждането на първия преюдициален въпрос не се установяват никакви обстоятелства, които да засягат валидността на член 5, параграф 4, буква б) от Регламент (ЕО) № 543/2008 на Комисията от 16 юни 2008 година относно въвеждането на

49 — Вж. например решение Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, т. 45 и цитираната съдебна практика).

50 — Трябва да се отбележи, че предложението на Комисията за Регламент на Съвета (ЕИО) относно стандарти за предлагане на пазара на месо от домашни птици (COM(89) 580 окончателен от 23 ноември 1989 г.) предвижда в член 5, параграф 3 от него задължение за обозначаване на „предварително опакованото месо от домашни птици“ общо. Единствените задължения, които се отнасят конкретно до обозначаването на прясното месо от домашни птици, са свързани със срока на годност.

подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета по отношение на определени стандарти за предлагането на пазара на месо от домашни птици във връзка с член 16 от Хартата.

(2) Член 5, параграф 4, буква б) от Регламент (ЕО) № 543/2008 на Комисията е невалиден, тъй като допуска дискриминация между различните видове месо от домашни птици в нарушение на член 40, параграф 2 ДФЕС“.