ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА V. TRSTENJAK
представено на 3 март 2009 година [1]

1. В миналото въвеждането на допълнителната такса за мляко води до възникването на многобройни правни спорове (така наречените спорове относно квотите за мляко [2]) както на общностно, така и на национално равнище. Предмет на настоящото преюдициално запитване са отправените от Tribunale ordinario di Padova (наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“) четири преюдициални въпроса относно валидността на Регламент (ЕО) № 1788/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година за въвеждане на такса в сектора на млякото и млечните продукти [3]. Запитващата юрисдикция има съмнения относно съвместимостта на Регламент (ЕО) № 1788/2003 с целите на общата селскостопанска политика (наричана по-нататък „ОСП“), както и с принципите на недопускане на дискриминация и на пропорционалност.

2. Тези въпроси се поставят в рамките на правен спор между млекопроизводители, които са жалбоподатели по главното производство (наричани по-нататък „жалбоподатели по главното производство“), и Cooperativa Milka 2000 (наричано по-нататък „Cooperativa Milka“), ответник по главното производство.

3. Жалбоподателите по главното производство доставят на Cooperativa Milka произведено от тях мляко. Позовавайки се на разпоредбите на Регламент № 1788/2003, Cooperativa Milka изисква от жалбоподателите по главното производство да заплатят допълнителна такса за млякото. Жалбоподателите по главното производство изтъкват, че Регламент № 1788/2003 е незаконосъобразен и затова не може да представлява основание за въвеждането на допълнителната такса.

I — Правна уредба

4. Съгласно разпоредбите на член 5, трета алинея ЕО действията на Общността не могат да надхвърлят необходимото за постигане на целите на договора за ЕО.

1 — Език на оригиналния текст: немски.
2 — Преглед по темата се съдържа в Priebe, R., Grabitz, E. и Hilf, M., Das Recht der Europäischen Union, vol. I, art. 34, 21. Ergänzungslieferung, 61.
3 — ОВ L 270, стр. 123; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 50, стр. 22.

5. Съгласно член 33, параграф 1 ЕО целите на ОСП са:

„а) да се увеличава селскостопанската производителност чрез подкрепа на техническия прогрес и осигуряването на рационално развитие на селскостопанското производство и максималното използване на производствените фактори, по-специално на работната сила;

б) по този начин да се осигури приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство, в частност посредством увеличаването на индивидуалните доходи на лицата, осъществяващи тази дейност;

в) да се стабилизират пазарите;

г) да се гарантира снабдяването;

д) да се гарантира, че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени.“

6. Съгласно разпоредбите на член 34, параграф 1 ЕО за постигане на целите, заложени в член 33 ЕО, се създава обща организация на селскостопанските пазари. Тази организация приема една от следните форми в зависимост от съответния продукт:

„а) общи правила на конкуренцията;

б) задължителна координация на организираните по различен начин национални пазари;

в) организация на европейския пазар.“

7. Съгласно член 34, параграф 2 ЕО създадената съгласно член 34, параграф 1 ЕО обща организация може да обхваща всички мерки, необходими за постигането на целите, предвидени в член 33 ЕО, в частност регулирането на цените, помощите за производство и за пускането на пазара на различни продукти, мерките за съхраняване и мерките при отлагане на доставките, както и общ механизъм за стабилизиране на вноса или износа. Общата

организация се ограничава само до осъществяването на целите, предвидени в член 33, и изключва дискриминацията между производителите или потребителите в рамките на Общността.

II — Общата организация на пазара на мляко и допълнителната такса

8. От 1964 г. млякото е обект на общата организация на пазара. От седемдесетте години насам производството на мляко надвишава търсенето му. Една от причините е повишената с течение на годините ефективност при производството на мляко. Друга причина е създадената организация на общия пазар, която чрез механизми за подпомагане гарантира на млекопроизводителите определена цена за продажба на произведените от тях мляко или млечни продукти. В резултат на това млекопроизводителите вече не произвеждат с оглед на действителните нужди, а на първо място — с оглед на възможностите за реализиране на млякото по поддържащи цени. Вследствие на това на пазара на мляко се появява сериозен структурен свръхкапацитет; предлагането значително надвишава търсенето [4]. Различни мерки на общностния законодател [5] не постигат желаното действие за стабилизиране на пазара.

9. Мерките за поддържане на цените на млякото се финансират от бюджета на Общността. Тъй като пазарната цена на млякото е значително по-ниска от поддържаната, свръхпроизводството довежда до значително натоварване на бюджета на Общността. Общностният законодател смята, че това натоварване може да застраши бъдещето на ОСП, затова обмисля предприемането на две мерки за решаването на проблема. Една възможност е намаляване на поддържаните цени, а друга — въвеждането на квоти за контролиране на производството. Приемането на Регламент (ЕИО) № 856/84 на Съвета от 31 март 1984 година относно общата организация на пазара на мляко и млечни продукти [6], с който се въвежда допълнителна такса за млякото за възстановяване на равновесието на пазара, отразява взетото от общностния законодател решение за въвеждането на квоти.

A — *Допълнителната такса*

10. Съгласно разпоредбите на Регламент № 856/84 се определят индивидуални и национални референтни количества и гарантирано общо количество мляко за Общността. Националните референтни количества съответстват на количеството произведено мляко в дадена държава членка за определена референтна година (по избор за 1981 г., 1982 г. или 1983 г.). Тъй като за Италианската република стойностите за 1981 г. и 1982 г. са неблаго-

4 — Относно това развитие на пазара на мляко вж. Trotman, C., The Development of Milk Quotas in the U.K., Sweet & Maxwell, 1996, „Chapter 1, The Creation of Surplus Europe“, p. 1—17.

5 — Вж. например Регламент (ЕИО) № 1079/77 на Съвета от 17 май 1977 година относно таксата „Солидарна отговорност“, както и мерките за разширяване на пазара на мляко и млечни продукти (ОВ L 131, 1977 г., стр. 6). Други мерки се описват в Trotman, C., посочен в бележка под линия 4, стр. 11 и сл.

6 — ОВ L 90, стр. 10—12.

приятни, за референтна година тук е определена 1983 г. С течение на годините националните референтни количества се променят. Принципно [7] индивидуалните количества отговарят на произведеното от млекопроизводителите количество мляко през референтната година, съответно на купеното от изкупвачите количество мляко за същия период. Гарантираното общо количество за Общността се получава по правило от произведените в отделните държави членки количества [8].

11. При превишение на индивидуалното референтно количество се заплаща допълнителна такса. Това прави производството на мляко над индивидуалното референтно количество неизгодно от икономическа гледна точка за засегнатите млекопроизводители.

Б — *Регламент № 1788/2003*

12. По силата на Регламент № 856/84 първоначално налагането на допълнителната такса за млякото следва да важи само за период от пет години. Регламент № 3950/92 на Съвета от 28 декември 1992 година относно въвеждане на допълнителна такса в сектора на млякото и млечните продукти [9] и влезлият в сила на 1 април 2004 г. Регламент № 1788/03 [10] обаче продължават действието на този режим. Разпоредбите относно допълнителната такса са част 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) [11], който влиза в сила на 1 януари 2008 г. [12]

13. По силата на член 1, параграф 1 от Регламент № 1788/2003 за всяка държава членка се определят годишни национални

7 — Държавите членки имат право да използват част от гарантираното количество като национално резервно количество, което да им позволява да актуализират индивидуалните референтни количества с оглед особеното положение на определени производители.

8 — Плюс 1 %.

9 — ОВ L 405, стр. 1

10 — Член 27 от Регламент № 1788/2003.

11 — ОВ L 299, стр. 1.

12 — Вж. член 66 и сл. от Регламент № 1234/2007.

референтни количества. Те са описани в приложение I към посочения регламент. Съгласно параграф 3 от този член установените в приложение I количества могат да бъдат преразгледани в зависимост от общата пазарна ситуация и особените условия, които съществуват в дадена държава членка.

14. В приложение на разпоредбите на член 1, параграф 2 във връзка с член 6 от Регламент № 1788/2003 на млекопроизводителите се предоставят индивидуални референтни количества, чието общо количество не превишава националното референтно количество. Ако националното референтно количество бъде превишено, по силата на член 3, параграф 1 от Регламент № 1788/2003 съответната държава членка трябва да заплати на Общността допълнителна такса в съответен размер. В съответствие с член 4, параграф 1 от този регламент подлежащата на плащане допълнителна такса се разпределя изцяло между производителите, които са допринесли за съответното надвишаване на националните референтни количества. По силата на член 11, параграф 1 от Регламента първите изкупвачи на млякото носят отговорността да събират от производителите допълнителна такса.

15. Съгласно разпоредбите на член 22 от Регламент № 1788/2003 допълнителната такса се смята за интервенция с цел стабилизиране на пазарите на селскостопански продукти.

III — Обстоятелства, предхождащи спора, спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

16. За периода 1995/1996—2003/2004 г., както и през следващите години, жалбоподателите по главното производство са надвишили определеното им индивидуално референтно количество за доставки на мляко. В качеството си на първи изкупвач на въпросните доставки на мляко Cooperativa Milka изисква от жалбоподателите по главното производство плащането на допълнителната такса. Последните оспорват събирането на допълнителната такса от страна на Cooperativa Milka. По същество те искат запитващата юрисдикция да установи, че Cooperativa Milka няма право да изисква от тях плащането на допълнителната такса. Във връзка с това изтъкват, че Регламент № 1788/2003 е невалиден. Тъй като запитващата юрисдикция се съмнява във валидността на Регламент № 1788/2003, тя отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Съвместим ли е Регламент № 1788/2003, който въвежда допълнителна такса върху производството на млечни продукти, надхвърлящо определената национална квота, без да се отчита периодичното актуализиране на количеството, определено за всяка държава от Общността след

конкретна проверка на съответните произведени количества, с член 32 от Договора и с предвидените в него цели на ОСП, като увеличаването на селскостопанската производителност, подкрепата на техническия прогрес при осигуряване на рационално развитие на селскостопанското производство и оптимално използване на производствените фактори, по-специално на работната сила, когато този механизъм е в тежест и на италианските млекопроизводители, като засяга както техния приемлив жизнен стандарт, така и тяхното развитие поради неподходящото заплащане на производствените фактори и поради това, че Италианската република всъщност е държава с дефицит [...], принудена да прибягва към вноса на суровини, за да подпомага предприятията за преработка и продажба на висококачествени продукти [...]?

2. Съвместим ли е посоченият Регламент № 1788/2003 с член 33 от Договора за ЕО, доколкото той предвижда организацията на общия пазар, като в същото време изключва всякаква дискриминация между производителите или потребителите в рамките на Общността, когато еднаквото прилагане на таксата, без да се прави реално разграничение между производители с дефицит и производители с излишък, води до дискриминиране на италианските производители от държава с дефицит?

3. Съвместим ли е посоченият Регламент № 1788/2003 с член 34 от Договора, където се предвижда, че преследването на целите, заложени в член 33, изключва дискриминацията между производителите или потребителите в рамките на Общността, когато такава дискриминация се създава от Регламента, който с оглед на допълнителната такса налага еднаква вноска както за производителите от държави с излишък, така и за производителите от държави с дефицит, като Италианската република?

4. Съвместим ли е Регламент № 1788/2003 с принципа на пропорционалност, установен в член 5 от Договора, доколкото „действията на Общността не могат да надхвърлят необходимото за постигане на целите на настоящия договор“, когато еднаквото прилагане на таксата надхвърля самата цел за обща организация на пазара, тъй като трайно налага ниска производителност, ниски доходи и постоянна нужда от публично подпомагане на средните италиански селскостопански производители?“

IV — Производството пред Съда

17. Преюдициалното запитване от 23 януари 2008 г. е постъпило в Съда на 28 януари 2008 г. Писмени становища са представили жалбоподателите по главното производство, Комисията и Съветът. По време на съдебното заседание, проведено на 15 януари 2009 г., със свои становища са участвали представителите на един от жалбоподателите по главното производство, на Съвета и на Комисията.

V — Доводи на страните

18. *Жалбоподателите по главното производство* поддържат, че първоначалното национално референтно количество за Италия се основава на погрешни данни. Статистическите данни не отразяват правилно ефективното производство на мляко в Италия. Освен това не е взето предвид и обстоятелството, че националното производство на мляко в страната е под нужното вътрешно количество и следователно дефицитно, докато националното производство на мляко в други държави членки превишава вътрешните им нужди. Въпреки последвалите актуализации на националното референтно количество за Италия тези допуснати още в началото грешки продължават да оказват своето влияние и до днес.

19. Вследствие на това националното производство на мляко в Италия покрива едва 60 % от нуждите на тази държава и се налага внос на мляко от други държави членки. В други държави членки обаче националното производство на мляко значително превишава вътрешните нужди [13]. Тъй като допълнителната такса има за цел да ограничи свръхпроизводството на мляко, тя при всички случаи следва най-силно да засегне онези млекопроизводители, които са отговорни за свръхпроизводството.

20. Обстоятелството, че връзката между националното производство на мляко и вътрешните нужди не е взета предвид, най-напред представлява нарушение на залегналия в разпоредбите на член 34 ЕО принцип за недопускане на дискриминация. Това води до еднакво третиране на различни положения. Нито принципът на регионално специализиране, нито принципът на солидарност между млекопроизводителите може обективно да обоснове това обстоятелство. Отчитането на националната нужда не е задължително в противоречие с посочените принципи. Дискриминация съществува още и защото допълнителната такса възпрепятства определени предприятия да се развиват и адаптират към изискванията на пазара.

13 — Съотношението между националното производство на мляко и националното търсене на мляко във Франция е 125 %, в Германия — 125 %, в Ирландия — приблизително 360 % и в Дания — 230 %.

21. Налице е също и нарушение на принципа на пропорционалност. Допълнителната такса засяга много по-силно дребните, отколкото големите млекопроизводители, тъй като оказва по-силно влияние върху рентабилността на тяхното производство. Дребните млекопроизводители могат да оцелеят само повишавайки производството.

22. И накрая, допълнителната такса не може да допринесе за постигането на целите на ОСП, по-точно за осигуряването на рационално развитие на селскостопанското производство, на приемлив жизнен стандарт на хората, занимаващи се със селско стопанство, и на разумни цени на продуктите, доставяни на потребителите. Единствената цел, която се преследва с въвеждането на допълнителната такса, е стабилизирането на пазара на мляко, но в ущърб на останалите цели.

23. Най-напред *Съветът* изтъква, че за разлика от останалите държави членки, за референтна година при определяне на националното референтно количество за Италия е посочена не 1981 г., а 1983 г., тъй като последната е била по-изгодна за тази държава. Освен това националните референтни количества са били адаптирани към общата ситуация на пазара и към съществуващите специфични условия във въпросните държави.

24. *Съветът* счита, че неотчитането на връзката между производството на мляко в Италия и вътрешните нужди на тази държава не представлява дискриминация. Наличието на обща организация на пазара на мляко води до ирелевантност на това обстоятелство.

25. Разпоредбите на Регламент № 1788/2003 са съвместими и с целите на ОСП. Пазарът на мляко се характеризира със значително свръхпроизводство и затова стабилизирането му е много важно. Съчетаването на тази цел с останалите цели на ОСП представлява комплексен процес, при който общностният законодател разполага с широко право на преценка. Наистина, преследването само на една цел на ОСП, като се изключат останалите, е недопустимо, но ако се налага, институциите на Общността могат да дадат временно предимство на една от посочените цели.

26. И накрая, спазен е и принципът на пропорционалност. От една страна, в тази област общностният законодател разполага с широко право на преценка. То включва не само естеството и обхвата на разпоредбите, които следва да бъдат приети, но в определена степен и установяването на базови данни за обосноваване на определена мярка. Ето защо общностният законодател може да се позовава на общи констатации. И второ, обстоятелството, че производството на мляко в Италия има дефицитен характер, не води до непропорционалност на Регламент № 1788/2003. Нарушение на принципа на пропорционалност може да съществува само ако решението на общностния законодател явно не служи за стабилизиране на пазарите. Запитващата юрисдикция не е изложила такъв довод.

27. Ако юрисдикцията твърди, че Регламент № 1788/2003 трайно води до ниска производителност, ниски доходи и постоянна нужда от публично подпомагане за средните италиански селскостопански производители, то актът за преюдициално запитване не го обосновава.

28. *Комисията* счита, че разпоредбите на Регламент № 1788/2003 са съвместими с целите на ОСП. На първо място, наличието на равновесие между търсенето и предлагането на мляко в определена държава членка е без значение за постигане на целите на ОСП, защото за млякото е установена обща организация на пазара. Следователно въведените от общностния законодател мерки за стабилизиране са насочени към общия европейски пазар, а не към пазарите на държавите членки. Освен това в Регламент № 1788/2003 са взети предвид останалите цели на ОСП. Въвеждането на допълнителна такса за млякото е най-ефективната мярка за ограничаване на свръхпроизводството. Другата алтернатива, т.е. намаляване на интервенционната цена, е щяла да бъде по-ограничителна, тъй като ефектът върху доходите на млекопроизводителите би бил много по-неизгоден. И още, наред със стабилизирането на пазарите, въвеждането на допълнителната такса преследва и други цели на ОСП. Впрочем в акта за преюдициално запитване не е изложено противоречие между разпоредбите на Регламент № 1788/2003 и целите на ОСП. Общностният законодател и без това има право да даде временно предимство на една от целите на ОСП, ако това е обосновано от обстоятелствата и икономическата обстановка. Сериозното разминаване между предлагането и търсенето на пазара на мляко тогава е обосновавало и все още обосновава въвеждането на допълнителната такса.

29. Не е налице и нарушение на принципа за недопускане на дискриминация. При наличие на обща организация на пазара е ирелевантно дали на национално равнище има дефицит или излишък. Италия при всички случаи се ползва от благоприятно третиране от страна на

Общността, що се отнася до определянето на референтните количества. За периода 1984/1985 г.—2006/2007 г. размерът на националните референтни количества за десетте държави членки е намалял с 2 %, докато референтното количество за Италия се е увеличило с 6 %. Това увеличение обаче не се дължи на повишените вътрешни нужди на държавата членка, а на специфични обстоятелства. По-нататък обвързването на референтното количество с нивото на производството през определена година отразява прилагането на принципа на регионалното специализиране. Той е основен принцип на общия пазар, който изисква производството да може да се осъществява на най-подходящото от икономическа гледна точка място. Обвързването на производството и на нуждата от мляко на национално равнище противоречи на посочения принцип. Освен това трябва да се вземе предвид, че пазарът на мляко се характеризира с предоставянето на помощи за селскостопанските производители и със свръхпроизводство. С оглед на това всички млекопроизводители в Общността следва да полагат общи усилия. В крайна сметка наличието на различни последици от въвеждането на допълнителната такса за конкретни производители или конкретни държави членки не представлява дискриминация. Референтните количества се определят по обективни, адаптирани към поставената цел критерии. Прилагането на критерия за референтната година държи сметка за икономическото значение на млекопроизводителите и за предоставените им в конкретния момент предимства. Следва също така да се има предвид, че в областта на селскостопанската политика общностният законодател разполага с широко право на преценка. То включва не само естеството и обхвата на разпоредбите, които следва да бъдат приети, но и установяването на базови данни за обосноваване на определена мярка. Ето защо общностният законодател може да се позовава на общи констатации.

30. Не е нарушен и принципът на пропорционалност. Въз основа на задължението си за извършване на комплексна оценка от политическо, икономическо и социално естество общностният законодател разполага с широко право на преценка. Следователно предприета от него мярка е незаконосъобразна само ако явно е неподходяща за постигането на преследваната цел. Въвеждането на допълнителната такса обаче е подходяща мярка за стабилизиране на пазара, защото ограничава свръхпроизводството. Алтернативните мерки не биха били така ефективни.

VI — Отговори на преюдициалните въпроси

31. С поставените четири въпроса запитващата юрисдикция иска да се установи дали Регламент № 1788/2003 [14] е законосъобразен и следователно може да обоснове претенциите на Cooperativa Milka спрямо жалбоподателите по главното производство. Запитващата юрисдикция има съмнения относно съвместимостта на Регламент № 1788/2003 с целите на ОСП, принципа за недопускане на дискриминация и принципа на пропорционалност. Важна отправна точка при обосноваване на посочените съмнения е неотчитането на

14 — Въпросите на запитващата юрисдикция се отнасят единствено до Регламент № 1788/2003. Ето защо аз ще се ограничa само до посочения регламент. Според мен обаче съответните разпоредби на Регламент № 3950/92 и на Регламент № 1234/2007 по същество са сравними с разпоредбите на Регламент № 1788/2003.

връзката между производството и нуждите от мляко в отделните държави членки при определяне на националното референтно количество по силата на Регламент № 1788/2003.

А — *По първия преюдициален въпрос*

32. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали Регламент № 1788/2003 е съвместим с целите на ОСП. Във връзка с това тя препраща към разпоредбите на член 32 ЕО. Изтъкнатите от запитващата юрисдикция цели на ОСП обаче не са установени в член 32 ЕО, а в член 33 ЕО. Следователно първият въпрос на посочената юрисдикция следва да се разбира като отнасящ се до съвместимостта на Регламент № 1788/2003 с посочените в член 33 ЕО цели на ОСП.

33. Видно от разпоредбите на член 33, параграф 1 ЕО целите на ОСП са многообразни. Те включват увеличаване на селскостопанската производителност, осигуряване на приемлив жизнен стандарт на хората, занимаващи се със селско стопанство, стабилизиране на пазарите, гарантиране на снабдяването и гарантиране, че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени.

34. Въвеждането на допълнителната такса, на първо място, има за цел да премахне структурните излишъци на пазара на мляко, за да се намали дисбалансът между търсенето и предлагането, като по този начин се постигне по-добро равновесие на пазара [15]. Следователно събирането на посочената такса служи най-вече за стабилизиране на пазара и така — за постигане на една от целите на ОСП.

Съвместимост на събирането на допълнителната такса с целите на ОСП

35. Доколкото се оспорва съвместимостта на Регламент № 1788/2003 с целите на ОСП, защото се преследвала единствено целта за стабилизиране на пазара в ущърб на останалите цели на ОСП, твърдяното нарушение е необосновано.

36. Оценката на преследваните с допълнителната такса цели следва да вземе предвид тясната връзка между събирането на посочената такса и други мерки за интервенция в областта на общия пазар на мляко. Както беше посочено по-горе [16], цената на млякото се поддържа чрез мерки за интер-

15 — Вж. третото съображение от Регламент № 1788/2003. Относно предшестващия Регламент № 857/84 вж. също Решение от 17 май 1988 г. по дело Erpelding (84/87, Recueil, стр. 2647, точка 26).

16 — Вж. точка 8 от настоящото заключение.

венция. По този начин и с помощта на други мерки на млекопроизводителите трябва да се осигури приемлив жизнен стандарт. Опитът преди въвеждането на допълнителната такса показва, че производството на мляко без оглед на действителното търсене, а единствено заради възможността за реализирането му по поддържащи цени носи риск от претоварване на бюджета на Общността заради производството на „морета от мляко“ и „планини от масло“. Ето защо търсеното чрез допълнителната такса [17] стабилизиране на пазарите трябва да гарантира и възможността за финансиране на мерките за постигане на поддържащи цени [18]. Следователно то служи за осигуряване на приемлив жизнен стандарт при приемливо натоварване на бюджета на Общността. Освен това се постига и рационализиране на производство на мляко [19]. Ето защо допълнителната такса няма за цел единствено стабилизиране на пазара на мляко.

37. В допълнение следва да се посочи, че дори и преследването само на целта за стабилизиране на пазара не би обосновало задължително нарушение на разпоредбите на член 33 ЕО. При осъществяването на целите на ОСП общностният законодател разполага с широко право на преценка, което съответства на предоставената му с член 32 ЕО и сл. политическа отговорност за организирането на ОСП [20]. В рамките на посоченото право на преценка той следва да работи за уравновесяване на (отчасти противоречивите) цели на ОСП [21]. В изпълнение на посоченото задължение общностният законодател може да дава на една или друга от тях временно предимство, доколкото това се налага от фактите или икономическите обстоятелства [22]. Следователно границите на правото на преценка са достигнати едва ако една от целите на ОСП се преследва поотделно, което (постоянно) прави невъзможно постигането на останалите цели.

38. Събирането на допълнителната такса като мярка за стабилизиране на пазара е обосновано от гледна точка на свръхпроизводството и структурния свръхкапацитет на пазара на мляко. Обстоятелството, че преследването на посочената цел не се осъществява в постоянен ущърб на другите цели на ОСП, вече е намерило отражение в предвиденото в Регламент № 1788/2003 ограничението във времето [23]. Временният характер на допълнителната такса се потвърждава и от взетото от Съвета на 20 ноември 2008 г. решение за пълно отпадане на допълнителната такса през 2015 г.

17 — Вж. Решение на Съда от 19 март 1992 г. по дело Hierl (C-311/90, Recueil, стр. I-2061, точка 10).

18 — Решение по дело Erpelding (посочено в бележка под линия 15, точка 26).

19 — Решение по дело Erpelding (посочено в бележка под линия 15, точка 26), Решение на Съда от 13 юли 1995 г. по дело O'Dwyer и др./Съвет (T-466/93, Recueil, стр. II-2071, точка 82).

20 — Priebe, R., посочен в бележка под линия 2, член 33, точка 2, посочва, че толкова широкообхватни цели като посочените в член 33 ЕО не са предвидени при определянето на други политики на Общността.

21 — Решение по дело Hierl (посочено в бележка под линия 17, точка 13), Решение от 11 март 1987 г. по дело Rau Lebensmittelwerke и др./Комисия (279/84, 280/84, 285/84 и 286/84, Recueil, стр. 1069, точка 21) и Решение по дело O'Dwyer и др./Съвет (посочено в бележка под линия 19, точка 80).

22 — Решение по дело Rau Lebensmittelwerke и др./Комисия (посочено в бележка под линия 21, точка 21), Решение от 20 септември 1988 г. по дело Испания/Съвет (203/86, Recueil, стр. 4563, точка 10).

23 — Вж. член 1, параграф 1 от Регламент № 1788/2003. Priebe, R., посочен в бележка под линия 2, член 33, точка 3, правилно посочва, че могат да се предоставят и дългосрочни предимства, когато и докато икономическата ситуация го налага.

Съвместимост на националните референтни количества с целите на ОСП

39. В подкрепа на изразеното от нея съмнение относно съвместимостта на Регламент № 1788/2003 с целите на ОСП запитващата юрисдикция изтъква като важен аргумент, че определеното за Италия референтно количество се основава на грешни данни и че тези грешки продължават да оказват своето влияние и до днес. Според мен и това съмнение не е обосновано.

40. Прилагането на критерия за референтен период не ми изглежда несъвместимо с целите на ОСП.

41. Чрез прилагането на критерия за референтен период се взема предвид принципът за специализиране на производството в рамките на европейския вътрешен пазар. Според този принцип едно от предимствата на вътрешния пазар е възможността производството на конкретен продукт да се осъществява на най-подходящото от икономическа гледна точка място. Жалбоподателите в главното производство възразяват, че нивото на производството на мляко в отделните държави членки не следва задължително да се разглежда като признак за това къде производството би могло да се осъществява най-ефективно. Наистина производството на мляко със сигурност не е област, в която пазарноикономическите сили действат напълно безпрепятствено. Все пак регионалното разпределение на посоченото производство в Общността за конкретен референтен период представлява приемлива отправна точка, която отчита не само териториалното специализиране, но и други, важни за ОСП, аспекти.

42. Прилагането на критерия за референтната година отчита именно икономическия потенциал на млекопроизводителите и предимствата, които те и държавите членки са извлекли от системата в конкретния момент. Ето защо чрез прилагането на критерия за произведеното през референтната година мляко се гарантира, че събирането на допълнителната такса няма да лиши млекопроизводителите в отделните държави членки от предпоставката за постигане на приемлив жизнен стандарт.

43. Освен това така се държи сметка и за принципа на солидарност между млекопроизводителите. Те се подпомагат от

бюджета на Общността. Ако допълнителната такса трябва да ограничи свръхпроизводството на пазара на мляко и да поддържа натоварването за бюджета на Общността във възможни за финансиране граници, то отчитането на националното и индивидуалното производство за конкретен референтен период, съответно увеличаването или намаляването на определените референтни количества в същото съотношение, изразява солидарното усилие на всички млекопроизводители в Общността [24].

44. Освен това мисля, че съотношението между производството и търсенето на мляко в Италия не е обстоятелство, което задължително е следвало да бъде взето предвид от общностния законодател при приемането на Регламент № 1788/2003.

45. Разбира се, в рамките на общата организация на пазара общностният законодател може да предприеме регионална диференциация, ако тя се налага във връзка с конкретния продукт, структурата на пазара и други обективни, важни за осъществяването на ОСП причини. Затова и разграничение по териториите на държавите членки, дори и ако по силата на природните дадености то влиза в определено противоречие с общата организация на пазара, по мое мнение принципно не може да се изключи [25].

46. Отчитането на националното търсене на конкретен продукт обаче не е причина, която следва да се има предвид в рамките на общата организация на пазара. В много по-голяма степен то противоречи на принципа на специализиране на производството в рамките на европейския вътрешен пазар [26]. Стойността на количеството мляко за нуждите на държавата членка и дали те се увеличават или намаляват не е показател, че именно в тази държава членка може особено изгодно да се произвежда мляко. Следователно отчитането на националната нужда е свързано с опасността от ограничаване на предимствата, които носи специализирането в рамките на вътрешния пазар.

47. Като се изключи неправилно оспореното неотчитане на националното търсене, в крайна сметка аз не намирам опорни точки за твърдението, че определените за Италия по силата на Регламент № 1788/2003 референтни количества се основават на грешни данни. Съветът

24 — Вж. във връзка с това Решение от 9 юли 1985 г. по дело Bozzetti/Invernizzi (179/84, Recueil, стр. 2301, точка 32) и Решение по дело Испания/Съвет (посочено в бележка под линия 22, точка 29).

25 — Вж. точки 41—43 от настоящото заключение.

26 — Вж. във връзка с това Решение по дело Испания/Съвет (посочено в бележка под линия 22, точка 25) и Решение по дело O'Dwyver и др./Съвет (посочено в бележка под линия 19, точка 113).

и Комисията посочват, че 1983 г. е била определена като референтна за Италия, след като данните за 1981 г. са се оказали неблагоприятни. Не виждам основание да се твърди, че данните, върху които се основават разпоредбите на Регламент № 1788/2003, са погрешни. Обстоятелството, че общностният законодател се позовава на статистически данни, не представлява погрешна преценка. Съгласно установената съдебна практика правото на преценка на общностния законодател в областта на ОСП се отнася не само до естеството и обхвата на разпоредбите, които следва да бъдат приети, но в определена степен и до установяването на базовите данни [27].

Заключение

48. В заключение мисля, че нито самото събиране на допълнителната такса, нито неотчитането на съотношението между производството и нуждата от мляко в дадена държава членка при определянето на националното референтно количество са несъвместими с целите на ОСП по член 33 ЕО.

27 — Решение от 29 октомври 1980 г. по дело Roquette Frères/Съвет (138/79, Recueil, стр. 3333, точка 25).

Б — *По втория и третия преюдициален въпрос*

49. С *втория си преюдициален въпрос* запитващата юрисдикция иска да се установи дали разпоредбите на Регламент № 1788/2003 са съвместими с принципа на равенството. Във връзка с това тя се позовава на член 33 ЕО. Принципът на равното третиране обаче е уреден в член 34, параграф 2, втора алинея ЕО. Следователно вторият въпрос на запитващата юрисдикция следва да се тълкува като отнасящ се до съвместимостта на разпоредбите на Регламент № 1788/2003 с уредения в член 34, параграф 2, втора алинея ЕО принцип на равенство [28]. С *третия си преюдициален въпрос* запитващата юрисдикция иска да се установи дали Регламент № 1788/2003 нарушава принципа за недопускане на дискриминация по член 34, параграф 2, втора алинея ЕО, именно защото налага еднаква такса за производители от държави членки с излишък и от такива с дефицит. Следователно и вторият, и третият преюдициален въпрос се отнасят до съвместимостта на Регламент № 1788/2003 с принципа на равно третиране по член 34, параграф 2, втора алинея ЕО. Затова аз ще ги разгледам заедно.

28 — Ако препращането от страна на запитващата юрисдикция във втория преюдициален въпрос към принципа на равенство трябва да се разбира като препращане към общия принцип на равенство, то следва да се изтъкне, че принципът за недопускане на дискриминация по член 34, параграф 2, втора алинея ЕО представлява само специфичен израз на общия принцип на равенство, вж. Решение от 25 ноември 1986 г. по дело Klensch и др. (201/85, Recueil, стр. 3477, точка 9).

50. В подкрепа на твърдението си за дискриминация на италианските млекопроизводители запитващата юрисдикция изтъква, че при определянето на националното референтно количество не е взето предвид съотношението между производството и нуждата от мляко в конкретна държава членка. Аз не считам това за нарушение на принципа на равенството.

51. Уреденият в член 34, параграф 2, втора алинея ЕО принцип на равенството забранява дискриминацията между производителите или потребителите в рамките на Общността. Следователно принципът на недопускане на дискриминация изисква да не се третират по различен начин сходни ситуации и да не се третират еднакво различни ситуации, освен ако такова третиране е обективно обосновано [29].

52. По-горе [30] вече изтъкнах, че при осъществяването на целите на ОСП общностният законодател разполага с широко право на преценка, което съответства на предоставената му по силата на член 32 ЕО и сл. политическа отговорност. Това право на преценка следва да се вземе предвид и в рамките на член 34, параграф 2, втора алинея ЕО [31].

53. Най-напред се съмнявам, че определянето на националните референтни количества, без да се взема предвид съотношението между производството и нуждата от мляко в отделните държави членки, представлява еднакво третиране на различни положения по смисъла на член 34, параграф 2, втора алинея ЕО.

54. По мое мнение еднаквото третиране на две положения с един различен елемент само по себе си не води до прилагане на принципа на равното третиране. Еднакво третиране на различни положения поскоро може да се приеме само ако елементът, по който се различават двете ситуации, е релевантен с оглед на приложимите разпоредби от общностното право и преследваните с тях цели [32]. Следователно считам, че не е налице еднакво третиране на различни положения по смисъла на член 34, параграф 2, втора алинея ЕО, ако съотношението между производството и нуждата от мляко в отделните държави членки е ирелевантно в рамките на член 32 ЕО и сл. Това зависи най-вече от целите на ОСП.

29 — Решение по дело Hierl (посочено в бележка под линия 17, точка 18) и Решение по дело Испания/Съвет (посочено в бележка под линия 22, точка 25).

30 — Вж. точка 37 от настоящото заключение.

31 — Вж. по-специално Решение от 21 февруари 1990 г. по дело Wuidart и др. (C-267/88—C-285/88, Recueil, стр. I-435, точка 14).

32 — Hernu, R., Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, LGDJ, 2003, p. 357, изхожда от позицията, че еднаквост или специфичност на положенията сама по себе си не съществува, а оценяването на положението се осъществява единствено с оглед на предмета и целта на разпоредбата.

55. Както изтъкнах по-горе [33], отчитането на съотношението между националното производство и националната нужда от мляко не е обстоятелство, което задължително следва да се вземе предвид в рамките на общата организация на пазара на мляко, а в много по-голяма степен е противоречащо на принципа на регионалното специализиране обстоятелство и следователно не следва да се взема предвид при съществуването на обща организация на пазара. По мое мнение дори и само по тази причина не може да се приеме наличието на еднакво третиране на различни положения по смисъла на член 34, параграф 2, втора алинея ЕО.

56. Дори и ако неотчитането на съотношението между националното производство и националната нужда от мляко да може да се разглежда като еднакво третиране на различни положения по смисъла на член 34, параграф 2, втора алинея ЕО, с оглед на посочените причини то би било обективно обосновано.

57. В заключение разпоредбите на Регламент № 1788/2003 са съвместими и с принципа на равното третиране по член 34, параграф 2, втора алинея ЕО [34].

33 — Вж. точки 44—46 от настоящото заключение.

B — *По четвъртия преюдициален въпрос*

58. С четвъртия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали Регламент № 1788/2003 е съвместим с принципа на пропорционалност по член 5, трета алинея ЕО.

Критерий за проверка

59. Съгласно член 5, трета алинея ЕО действията на Общността не могат да надхвърлят необходимото за постигане на целите на посочения договор. Принципът на пропорционалността по член 5, трета алинея ЕО се прилага при засягане от страна на общностните институции на основните права на човека [35] или на интересите на държавите членки [36].

34 — Обстоятелството, че събирането на допълнителната такса има тежки последици за определени млекопроизводители, не представлява дискриминация по смисъла на член 34, параграф 2, втора алинея ЕО. Това обаче може да изиграе роля в рамките на пропорционалността. Относно пропорционалността вж. точки 58—72 от настоящото заключение.

35 — Решение на Съда от 5 октомври 1994 г. по дело X/Комисия (C-404/92 P, Recueil, стр. I-4737, точка 18).

36 — Priebe, R., посочен в бележка под линия 2, член 37, точка 26b.

60. Съвместимостта на предприето от общностните институции действие с принципа на пропорционалност зависи от това дали за постигането на легитимно преследваните цели то е подходящо, необходимо или съразмерно по отношение на засягането на правата на човека или на интересите на държавите членки [37]. Все пак при проверката на пропорционалността на мерки в областта на ОСП Съдът отчасти [38] се е ограничил да провери дали конкретната мярка не е явно неподходяща за постигането на преследваната от общностния законодател цел. Съдът обосновава посочената ограничена проверка на пропорционалността с предоставеното на общностния законодател широко право на преценка в областта на ОСП [39].

61. Този подход за мен не е убедителен. Както обосновано изтъква генералният адвокат Sharpston в заключението си, представено на 14 юни 2007 г. по дело Zuckerfabrik Jülich, широкото право на преценка на общностния законодател не изключва съдебния контрол на приеманите от него актове [40]. Аз споделям нейното становище и в допълнение искам да посоча следното.

62. На първо място, не ми става ясно защо широкото право на преценка на общностния законодател в областта на ОСП задължително следва да води до свеждането на тристепенната проверка на пропорционалността (подходящ характер, необходимост и съразмерност) до едностепенна проверка на подходящия характер. Наистина, разбирам резервите относно прекалено обхватния контрол от страна на Съда на постановените от общностния законодател правни актове. Съдът не може да замени със свои решения социалните, икономически или полити-

37 — Решение от 11 юли 1989 г. по дело Schräder HS Kraftfutter (265/87, Recueil, стр. 2237, точка 21), Решение по дело O'Dwyer и др./Съвет (посочено в бележка под линия 19, точка 107). В този смисъл се разбират и разпоредбите на член 5, трета алинея ЕО, дори и ако изискването за съразмерност не може да се изведе без уговорки от съдържанието на самата разпоредба, вж. Schima, B., в Mayer, H., Kommentar zum EU- und EG-Vertrag, Art. 5, 50. Ergänzungslieferung, точка 44.

38 — В решенията си по някои други дела обаче Съдът е наложил по-строг критерий за проверка, напр. в Решение от 27 юни 1990 г. по дело Lingenfelser (C-118/89, Recueil, стр. I-2637, точки 12—14), Решение от 21 януари 1992 г. по дело Pressler (C-319/90, Recueil, стр. I-203, точки 12—17) и Решение от 6 юли 2000 г. по дело Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, Recueil, стр. I-5461, точки 35 и 36).

39 — Вж. например Решение по дело Schräder (посочено в бележка под линия 37, точка 22.), Решение от 13 ноември 1990 г. по дело Fedesa и др.(331/88, Recueil, стр. I-4023, точка 13 и сл.), Решение по дело O'Dwyer и др./Съвет (посочено в бележка под линия 19, точка 107).

40 — C-5/06, Сборник, стр. I-3231), точка 65: „[…] Това обаче не предоставя на общностния законодател carte blanche в сектора на селското стопанство. Съдът не изключва съдебния контрол върху упражняването от страна на институциите на техните широки правомощия за преценка. За да има полза от подобен преглед, то трябва да е възможно Съдът да се намеси, когато, както в настоящото дело, методът за изчисляването на налог върху производството, предназначен да послужи като средство за производителите да понесат разходите на Общността за реализирането на излишъците, явно води до прекомерно облагане, като по този начин налага несъразмерна тежест върху производителите".

чески решения на общностния законодател [41]. Все пак на посочените резерви може да се отговори, че проверката се ограничава до това дали въпросните мерки са *явно* ненужни или несъразмерни и че в рамките на проверката се вземат предвид правомощието за даване на оценка и широкото право на преценка на общностния законодател [42]. По този начин се осигурява и зачитането на неговата политическа свобода на действие.

63. Аргумент против ограничаването на проверката за спазване на принципа на пропорционалност до явно неподходящия характер на конкретна мярка е обстоятелството, че условията за наличие на подходящ характер, необходимост и съразмерност не изразяват степенуването на една и съща концепция, която може да бъде ограничена или разширена според интензивността на съдебния контрол. В сравнение с проверката на подходящия характер проверката на необходимостта и на съразмерността на конкретна мярка в много по-голяма степен притежава самостоятелно и съществено за защитата на индивидуалните права значение. Едва в рамките на необходимостта и съразмерността се „осъществява връзката“ на преследваната от общностния законодател цел със засегнатите индивидуални права. Ако се проверява само подходящият характер на мярката, то става дума не за проверка на пропорционалността, а единствено за обективен контрол на правото на преценка без оглед на защитата на индивидуалните права [43]. Тъй като въвеждането на допълнителната такса може чувствително да засегне правата на млекопроизводителите, именно в тази област ми се струва важно проверката на пропорционалността да не се ограничава до обективен контрол на правото на преценка.

64. В заключение не считам за правилно проверката на пропорционалността на конкретна мярка в областта на ОСП да се ограничава до нейния явно неподходящ характер. Затова по-нататък ще разгледам дали събирането на допълнителната такса и определянето на референтните количества изглежда явно неподходящо, явно ненужно или явно несъразмерно с оглед на преследваните от общностния законодател цели, като в рамките на отделните етапи на проверката ще взема предвид правомощието за даване на оценка и

41 — Относно посочените съмнения по-специално от гледна точка на Common Law, вж. Jacobs, F., „Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law“, в Ellis, E., The Principle of Proportionality in the Laws of Europe, Hart, 1999, p. 1 sq., p. 20, който обаче посочва, че някои от причините за ограничения от законодателя съдебен контрол на национално равнище се крият в оформянето и историческото развитие на националните правни системи и следователно не могат задължително да се пренесат на равнище общностно право. Вж. също Schima, B. (посочен в бележка под линия 37), точка 48, който изтъква, че общностният законодател носи първостепенната отговорност за спазването на принципа на пропорционалност, а Съдът не може просто така да налага собственото си становище вместо това на законодателя.

42 — Вж. във връзка с това Rivers, J., „Proportionality and discretion in international and European law“, в Transnational constitutionalism, Cambridge University Press 2007, p. 114, sq., p. 120, sq, който прави разграничение най-вече между „policy-choice discretion“ и „evidential discretion“.

43 — Вж. във връзка с това и Danwitz, T., „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht“, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, 2003, p. 396, който изтъква, че подобен подход свежда принципа на пропорционалност до контрол на правото на преценка.

широкото право на преценка на общностния законодател.

Проверка на пропорционалността

65. С оглед посочените по-горе причини следва да се заключи, че нито събирането на допълнителната такса като такава [44], нито определянето на националните референтни количества [45] са явно неподходящи за постигането на целите на ОСП.

66. Освен това не виждам основание да се твърди, че събирането на допълнителната такса и определянето на националните референтни количества са били явно ненужни. Определена мярка е необходима, ако именно тя, в сравнение с други подходящи за постигането на преследваната цел мерки, най-малко засяга въпросния интерес или въпросното благо [46].

67. Според изложеното от Съвета и Комисията като алтернатива на въвеждането на допълнителната такса общностният законодател е разглеждал по-специално намаляването на поддържащата цена. Той е взел решение за въвеждане на посочената такса, тъй като по негова преценка намаляването на поддържащата цена би имало много по-неблагоприятни последици върху доходите на млекопроизводителите, отколкото въвеждането на допълнителната такса.

68. Относно определянето на националните референтни количества прилагането като по-смекчено средство на метода, който взема предвид съотношението между производството и нуждата от мляко в отделните държави членки, се изключва, тъй като по гореизложените причини [47] той би бил неподходящ най-вече с оглед спазването на принципа на регионалното специализиране и принципа на солидарност между млекопроизводителите.

69. И накрая, не съществува и явно несъразмерна връзка между преследваните цели и предизвиканите неблагоприятни последици.

70. Първо, следва да се изтъкне, че преди въвеждането на допълнителната такса свръхпроизводството на мляко, ориентирано не към действителното търсене, а към възможността за продажба по поддържащи цени, води до претоварване на бюджета на Общността. Между другото, приемането на Регламент № 1788/2003 има за цел да осигури финансово обезпечена

44 — Вж. точки 35—38 от настоящото заключение.

45 — Вж. точки 39—47 от настоящото заключение.

46 — Решение по дело Schräder (посочено в бележка под линия 37, точка 21), Решение по дело O'Dwyer и др./Съвет (посочено в бележка под линия 19, точка 107).

47 — Точки 39—46 от настоящото заключение.

рамка за покриване на разходите във връзка с приетите мерки за подкрепа. Доколкото въвеждането на тази коригираща мярка ограничава възможностите на млекопроизводителите за реализиране на оборот, те принципно следва да я приемат заради обществения интерес от осъществяването на контрол в определен обхват върху производството на хранителни стоки, от една страна, и от друга, от възможността за финансиране на посочения контрол [48].

Заключение

71. Във връзка с твърдението на националната юрисдикция, че без увеличаване на производството дребните производители в Италия не могат да оцелеят или че на тях трайно се налага ниска производителност, ниски доходи и постоянна нужда от публично подпомагане, то трябва да се изтъкне следното. Въвеждането на допълнителната такса служи по-специално за запазване във възможни за финансиране граници на мерките по поддържане на цените, които следва да гарантират приемлив жизнен стандарт на млекопроизводителите. Без механизма за подкрепа конкурентните отношения при толкова хомогенен масов продукт като млякото вероятно биха се определяли най-вече от цената. Тъй като в сравнение с големите млекопроизводители дребните принципно могат да реализират по-малки икономии от мащаба, премахването на индивидуалните референтни количества по-скоро би имало благоприятни последици за големите млекопроизводители. Затова събирането на допълнителната такса осигурява функционирането на система, която гарантира приемлив жизнен стандарт и на по-дребните млекопроизводители. Дори и само по тази причина определянето на референтното количество не може да се разглежда като явно несъразмерно натоварване на дребните млекопроизводители. В допълнение трябва да се изтъкне, че разпоредбите от първичното право в областта на ОСП нямат за цел да третират по-благоприятно най-нерентабилните предприятия.

72. Следователно считам, че Регламент № 1788/2003 не засяга непропорционално правата или интересите на млекопроизводителите и затова е съвместим с разпоредбите на член 5, трета алинея ЕО [49].

Г — *Обобщение*

73. В обобщение посочвам, че Регламент № 1788/2003 не нарушава нито целите на ОСП, нито принципа за недопускане на дискриминация, нито принципа на пропорционалност.

48 — Решение по дело O'Dwyer и др./Съвет (посочено в бележка под линия 19, точка 89).

49 — Същото е посочено и в Решение от 25 март 2004 г. по дело Cooperativa Lattepiù и др. (C-231/00, C-303/00 и C-451/00, Recueil, стр. I-2869, точка 73) относно Регламент № 3950/92.

VII — Заключение

74. С оглед гореизложеното на поставените от запитващата юрисдикция преюдициални въпроси според мен следва да се отговори така:

„Регламент (ЕО) № 1788/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година за въвеждането на такса в сектора на млякото и млечните продукти е съвместим с целите на общата селскостопанска политика по член 33 ЕО, с принципа на равно третиране по член 34, параграф 2, втора алинея ЕО и с принципа на пропорционалност, дори и ако националните референтни количества не са били адаптирани с оглед на съотношението между производството и нуждата от мляко в дадена държава членка.“