

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

от 7 февруари 1984 година*

„Национални разпоредби в сектор сирене и кашкавал”

По дело 237/82,

с предмет преюдициално запитване, подадено в Съда на основание член 177 от Договора за ЕИО от Arrondissementsrechtbank (Районен съд), Хага, (Нидерландия) в рамките на дело, висящо пред този съд между

Jongeneel Kaas BV, Bodegraven, както и четиринадесет други ищци,

и

Държавата Нидерландия, както и **Stichting centraal orgaan zuivelcontrole**,

относно тълкуването на Регламент (ЕИО) № 804/68 на Съвета от 27 юни 1968 г. (ОВ L 148, стр. 13) и на членове 30 и 34 от Договора за ЕИО.

1. С Определение от 14 септември 1982 г., получено в Съда на 22 септември 1982 г., председателят на Arrondissementsrechtbank, Хага, е поставил на основание член 177 от Договора за ЕИО четири преюдициални въпроса относно тълкуването на Регламент № 804/68 на Съвета от 27 юни 1968 г., за въвеждане на обща организация на пазарите в сектор мляко и млечни продукти (ОВ L 148, стр. 13), както и относно членове 30 и 34 от Договора за ЕИО, с цел да получи възможност да прецени съвместимостта с тези разпоредби на нидерландските разпоредби относно производството на сирене.

2. Тези разпоредби, които са влезли в сила на 1 юли 1982 г., са приети въз основа на Закона за качеството на селскостопанските продукти (Landbouwkwaliteitswet от 8.4.1971 г., Staatsblad, стр. 371), и има за цел да въведат правила относно качеството на продуктите от селското стопанство и риболова. Разпоредбите включват от една страна кралски указ относно качеството на селскостопанските продукти, по-специално относно сиренето и продуктите на основата на сирене (Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten, Staatsblad, стр. 726), и от друга страна министерско постановление, което има същата цел (Landbouwkwaliteitsbeschikking kaasprodukten, Nederlandse staatscourant № 251).

3. За тази цел разпоредбите предвижда въвеждането на ограничителен списък на типовете сирене, които могат да бъдат произвеждани в Нидерландия, който включва основно традиционни нидерландски сирена, като например Gouda и Edam, а също

* Език на производството: нидерландски.

така Cheddar и Feta. За всеки вид сирене има точни предписания и се забранява производството на сирене, което не отговаря на тези правила.

4. Контролът по спазването на правилата относно качеството се осигурява от Stichting centraal orgaan zuivelkontrolle (наричана по-нататък „COZ” или „Главната агенция”), организация, регистрирана според разпоредбите на частното право, в която трябва да членува всяко предприятие, извършващо промишлено производство на сирене. Главната агенция събира от своите членове такси, предназначени за покриване на разходите, свързани с упражняване на надзор и контрол. Всяко сирене трябва да има маркировка съгласно въведените от Главната агенция правила, и освен това продукцията се контролира чрез вземане на проби.

5. Тези правила се оспорват от ищите по главното дело, като всички те са търговци на едро на сирене, които считат че те нарушават по няколко начина Регламент № 804/68, относно въвеждане на обща организация на пазарите в сектор мляко и млечни продукти, както и членове 30 и 34 от Договора за ЕИО относно мерките с ефект, равностоен на количествени ограничения върху вноса и износа. Ищите са сезирали председателя на Arrondissementsrechtbank в рамките на производство за постановяване на временно решение, който от своя страна сезира Съда, за да поиска тълкуването на тези разпоредби чрез постановяване на преюдициално заключение. Следователно той е отнесъл следните въпроси до Съда:

а) Трябва ли упоменатият по-горе Регламент (ЕИО) № 804/68 да бъде тълкуван в смисъл че не позволява на една държава-членка като Нидерландия да приема едностранно, с цел подпомагане на продажбата на сирене и продукти на основата на сирене, правила относно качеството на тези продукти, подобни на съдържащите се в разпоредбите, посочени в алинеи 2, 3 и 4 по-долу?

б) Ако отговорът на въпрос а) е отрицателен, член 30 или член 34 от Договора за ЕИО трябва ли да бъдат тълкувани в смисъл че не позволяват на една държава-членка като Нидерландия да приема едностранно, с цел подпомагане на продажбата на сирене и продукти на основата на сирене, правила относно качеството на тези продукти, подобни на съдържащите се в разпоредбите, посочени в алинеи 2, 3 и 4 по-долу?

в) Ако отговорът на въпрос б) е отрицателен, регламентът, упоменат в буква а), или членовете, упоменати в буква б) трябва ли да бъдат тълкувани в смисъл че не позволяват на една държава-членка като Нидерландия да приема разпоредби, по силата на които промишленото производство на продукти на основата на сирене се разрешава единствено на лицата, които членуват в контролен орган, както е предвидено в член 12 от Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten?

г) Общите принципи на правото, и по-специално принципът на пропорционалност, на който се позовават ищите, оказват ли пряк ефект в спор като настоящия?

6. Веднага трябва да се отбележи, че макар и Съдът да не е длъжен на основание член 177 от Договора да се произнася относно съвместимостта на разпоредбите на

определен национален закон с Договора, той има правомощия да предостави на националния съд всички критерии за тълкуване, произтичащи от правото на Общността, които могат да му позволят да направи преценка на тази съвместимост.

7. Необходимо е също така предварително да се подчертае, че според документите по делото и обясненията, дадени пред Съда по време на устната фаза на производството, тъй като упоменатите по-горе разпоредби на законодателството на Нидерландия се отнасят единствено до производителите на сирене, те не засягат вноса на сирене към Нидерландия и се прилагат без разлика към цялото нидерландско производство на сирене, независимо от предназначението му.

Относно първия въпрос, свързан с Регламент № 804/68

8. С този въпрос се иска да се узнае на първо място дали държавите-членки все още могат – след приемането на регламента относно общата организация на пазара на сирене – да се намесват при функционирането на този пазар, и по-специално да приемат мерки, които имат същата цел като общата организация на пазара, по-специално в областта на насърчаването на продажбите. Освен това, с първия въпрос се иска да се узнае дали при положение че държавите-членки са запазили правомощия за приемане на такива мерки, нормативна уредба от типа на настоящата влиза в противоречие с целите на общата организация на пазарите.

9. За да се отговори на този въпрос е необходимо да се разгледа функционирането на общата организация на пазара на сирене, както то е предвидено в упоменатия по-горе Регламент № 804/68. Тази обща организация на пазара на настоящия етап не предвижда никакви правила относно наименованията и качеството на сиренето. Също така тя не въвежда система на интервенции относно сиренето, освен по отношение на видовете Grana-Padano и Parmigiano-Reggiano.. Въпреки това по отношение на вида проволоне и дълготрайното сирене съществуват някои мерки за подкрепа на пазара под формата на помощи за частно складиране. При търговските отношения с трети страни се събират вносни мита и се прилагат експортни субсидии. Следователно въведената по този начин система се различава от други организации на пазара, които целят да поддържат пазара на определено ниво на цените посредством закупуване чрез интервенции или по по-косвен начин чрез определянето на минимални критерии относно качеството.

10. Относно правомощията на държавите-членки ищите по главното дело твърдят, че държавите-членки нямат право да приемат мерки, които имат същата цел като общата организация на пазара, по-специално в областта на насърчаването на продажбите. Комисията от своя страна счита, че ограничаването на списъка на разрешените сирена представлява нарушение на изключителното правомощие на Общността да регламентира свободния достъп до пазара. Забраната за производство и пускане на пазара на сирена, които не отговарят на предписаните характеристики, е равностойно на мярка, която цели ограничаване на производството и има същия ефект като интервенционна мярка и следователно влизата в обхвата на правомощията на Комисията.

11. Ищите по главното дело и Комисията освен това считат, че мерки от типа на разглежданите в главното дело възпрепятстват правилното функциониране на общата организация на пазарите. На първо място, ограничаването на списъка с разрешените сирена противоречи с принципа на отворения пазар, до който всеки производител трябва да има свободен достъп. На второ място, това ограничение според Комисията е в противоречие с политиката на Общността, целяща разширяване в рамките на възможното на търсенето на сирене чрез увеличаване на разнообразието на предлаганите продукти. И на последно място ограниченията имат като ефект възпрепятстване на действието в Нидерландия на приетите от Общността интервенционни мерки, помощи за складиране и експортни субсидии.

12. Това становище не може да бъде прието. От установената практика на Съда следва, че след като Общността е приела на основание член 40 от Договора регламенти за създаване на обща организация на пазара в определен сектор, държавите-членки са длъжни да се въздържат от прилагането на всяка мярка, която е в състояние да наруши разпоредбите на тези регламенти или да въвежда изключения от тях (Решение от 22.06.1979 г., Pigs and Bacon Commission /Mccarren, по дело 177/78, Recueil, стр. 2161).

13. Въпреки това, от факта, че във въпросните разпоредби не се казва нищо по отношение на наименованията и качеството на сиренето, не може да се заключи, че Общността преднамерено и непременно е решила да наложи на държавите-членки задължението за спазване във въпросния сектор на абсолютна свобода на производството. При отсъствието на каквито и да е правила на Общността относно качеството на сиренето и продуктите на основата на сирене, Съдът счита че държавите-членки си запазват правото да налагат такива правила по отношение на установилите се на тяхна територия производители на сирене. Това право се отнася не само до правилата, считани като необходими за защита на потребителя или за опазване на човешкото здраве, но също и до тези от тях, които съответната държава-членка желае да обнародва с цел да популяризира качеството на националното производство. Въпреки това правила от този тип не трябва да създават дискриминация в ущърб на вносните продукти, нито да възпрепятстват вноса на продукти от други държави-членки. И на последно място, трябва да се отбележи, че подобна национална нормативна уредба относно качеството позволява докато се очаква приемането на правила на нивото на Общността, да се осъществят целите, определени от член 39 от Договора за ЕИО и от общата организация на пазара, и да се конкретизират вече взетите от Общността мерки.

14. Също така трябва да се отхвърли и становището на Комисията, според което забраната за производство на сирена, различни от изрично изброените в националните разпоредби, би имало като ефект изключването на възможностите за интервенция, предвидени от законодателството на Общността, и възпрепятстване по този начин на ефективното му прилагане. В действителност целта на механизма за интервенции е да възстановява равновесието между предлагането и търсенето, и национално законодателство което се стреми в дългосрочен период да увеличи търсенето, като прави националното производство на сирене по-привлекателно за потребителя, по принцип преследва идентична цел. Като се има предвид

изключително ограниченият обхват на мерките на Общността за подкрепа на пазара в сектор сирене и кашкавал, приемането на национални мерки относно качеството не влиза в противоречие с тях, дори ако те съдържат забрана за производство на сирене от типове или качество, различаващи се от изрично изброените в националните разпоредби.

15. Също така не може да бъде приет аргументът на Комисията, според който национално законодателство, което забранява производството на сирене с по-ниско качество от предвиденото, би противоречало на политиката на Общността за увеличаване на търсенето чрез разширяване на предлаганата гама от сирена, предлагани в различните държави-членки. Нито от въведената система, нито от разпоредбите на Регламент № 804/68 не следва, че в рамките на общата организация на пазара и с цел осъществяване на целите, които тя преследва, е необходимо да се отдава по-скоро предпочитание на увеличаването на търсенето на млечните продукти чрез разширяване на гамата, която се предлага, отколкото чрез подобряване на качеството на ограничен брой продукти, като този метод е водещ във въпросното национално законодателство.

16. Следователно, предвид всички упоменати по-горе съображения на първия въпрос е необходимо да се отговори, че Регламент № 804/68 трябва да бъде тълкуван в смисъл че при отсъствието на правила на Общността дадена държава-членка може да приеме едностранно, с цел подпомагане продажбата на сирене и продукти на основата на сирене, правила относно качеството на сирената, произведени на нейна територия, които включват забрана за произвеждане на други видове сирена, които не са изрично изброени в тези правила.

Относно втория въпрос, свързан с членове 30 и 34 от Договора за ЕИО

а) Мерки за подобряване на качеството

17. Целта на втория въпрос е по същество да се узнае дали членове 30 и 34 от Договора за ЕИО трябва да бъдат тълкувани в смисъл че дадена държава-членка може да приема едностранно, с цел подпомагане на продажбата на сирене и продукти на основата на сирене, правила целящи подобряване на качеството на националното производство, и правила относно задължителната употреба на маркировки, знаци или документи за извършен контрол.

18. Ищците по главното дело и Комисията поддържат становището, че една национална мярка, целяща подобряване на качеството на националното производство и увеличаване по този начин на продажбата на тези продукти, е в състояние да възпрепятства вноса и следователно представлява мярка с ефект, равностоеен на количествено ограничение върху вноса.

19. По този повод е необходимо да се припомни, че Съдът в своето решение от 24 ноември 1982 г. (Комисията / Ирландия, по дело 249/81, Recueil, стр. 4005), е отбелязал, че рекламна кампания в полза на продажбата и покупката на продукти местно производство при определени условия може да попадне под забраната,

предвидена в член 30 от Договора, когато тя се поддържа от публичните власти. Съдът също така постановява, че орган, който е създаден от правителството на една от държавите-членки и се финансира от такса, наложена на производителите, е длъжен да се въздържа от всяка реклама, която има за цел да разубеди потребителите да купуват продуктите на останалите държави-членки или която представя тези продукти в отрицателна светлина пред потребителите. Такъв орган също така не трябва да им препоръчва да купуват продукти местно производство единствено поради националния им произход (Решение от 13.12.1983 г., *Apple and pear development council*, по дело 222/82, *Recueil*, 1983 г., стр. 4083).

20. Затова пък член 30 не възпрепятства приемането на национални правила, които без да засягат вносните продукти целят подобряване на качеството на националното производство, така че то да стане по-привлекателно за потребителите. Подобна мярка в действителност отговаря на изискването за наличие на честна и лоялна конкуренция, което е залегнало в Договора.

21. Ищците по главното дело и Комисията освен това считат, че някои специфични аспекти от въпросната нормативна уредба възпрепятстват възможностите за износ и следователно противоречат на член 34 от Договора. Така например невъзможността за произвеждане на нови видове сирене в Нидерландия би довело до изчезването на възможностите за неговия износ. Относно сирената, които все още могат да се произвеждат, новите разпоредби биха имали последици върху себестойността на нидерландското сирене и оттам върху конкурентноспособността му на чуждите пазари.

22. На този аргумент следва да се отговори, че Съдът неколккратно е постановявал (по-специално в неговото решение от 1. 4.1982 г. по съединени дела 141 - 143/81, *Holdijk*, *Recueil*, стр. 1299), че член 34 от Договора визира националните мерки, които имат като цел или последица специфично ограничаване на износа и да въвеждат по този начин различно третиране между вътрешната търговия на една държава-членка и износната Ж търговия, така че да се осигури предимство на националното производство или на вътрешния пазар на заинтересованата държава. Но случаят с разпоредбите, които предвиждат минимални стандарти за качество при производството на сирена, без да се прави разлика дали сиренето е предназначено за националния пазар или за износ, не е такъв.

23. Необходимо е също така да се подчертае, че член 34 няма последица, свързана с предпазването на производителите от каквото и да е правило, което поради факта че се отнася до условията на производство, може да оказва влияние на обема и себестойността на националното производство. Една държава-членка може законно да осъществява политика относно качеството с цел стимулиране на продажбите, дори ако тази политика излага нейните производители на риска от ценова конкуренция от страна на производителите на останалите държави-членки, които не са задължени да спазват същите изисквания относно качеството.

б) Задължителна употреба на маркировки, знаци или документи за извършен контрол

24. Според Комисията задължителната употреба на маркировки, знаци или документи за извършен контрол би могла да направи по-труден, дори и невъзможен износа към други държави-членки или трети страни. Нидерландското правителство от своя страна твърди, че не е налаган никакъв по-специален контрол и че при износа на продукти на основата на сирене не се изисква никакъв документ за извършен контрол. Продуктите се контролират единствено чрез пробовземане, като се издава сертификат с резултатите от него.

25. В това отношение трябва да се отбележи, че член 34 от Договора не създава пречки за въвеждане на правило в националното законодателство, което да задължава производителите да поставят контролна маркировка, с която се удостоверява съответствието с националните правила относно качеството, при условие че това задължение се отнася по еднакъв начин до националното производство, което се пуска на пазара в съответната държава-членка, и до продукцията, предназначена за износ.

26. Член 34 също така не възпрепятства въвеждането на национално правило, предвиждащо извършването на пробовземане от всички продукти на основата на сирене, предназначени за вътрешно потребление или за износ, от контролен орган, който след това издава документ с резултатите от извършения контрол.

27. Затова пък изискването на документи за извършен контрол само за предназначените за износ към страните от Общността продукти национално производство ще бъде в противоречие с разпоредбите на член 34 (Решение от 3. 2.1977 г., *Bouhelier*, Дело 53/76, *Recueil*, стр. 197).

28. Следователно на втория въпрос трябва да се отговори, че членове 30 и 34 от Договора за ЕИО трябва да бъдат тълкувани в смисъл, че дадена държава-членка може да приема едностранно, с цел подпомагане на продажбата на сирене и продукти на основата на сирене, правила които без да засягат вносните продукти, имат за цел подобряване на качеството на националното производство, така че да го направят по-привлекателно за потребителите, както и да приемат правила относно задължителната употреба на маркировки, знаци или документи за извършен контрол, при условие че при тях не се прави разлика според това дали сиренето е предназначено за националния пазар или за износ.

Относно третия въпрос, свързан със задължителното членство

29. Целта на третия въпрос е по същество да се узнае дали Регламент № 804/68 трябва да се тълкува в смисъл че забранява на държавите-членки да задължават производителите на сирене да стават членове на контролен орган.

30. Ищите по главното дело припомнят Решението на Съда от 26 февруари 1980 г. (*Vriend*, Дело 94/79, *Recueil*, стр. 327), в което Съдът постановява, че задължението за членуване в одобрен от властите контролен орган, с цел получаване на възможност за пускане на пазара, препродажба, внос, износ или предлагане за износ на растителен репродуктивен материал противоречи на принципа на открития пазар,

който е в основата на общата организация на пазарите във въпросния сектор. Нормативната уредба в настоящия случай е аналогична на съществуващата в случая с делото Vriend и следователно задължителното членство на производителя трябва да бъде разглеждано като несъвместимо с правото на Общността.

31. Според нидерландското правителство трябва да се прави разлика между задължителното членство на етапа на търговията и задължителното членство на етап на производството. Нидерландският законодател в това отношение взема предвид практиката на Съда по делото Vriend, като ограничава приложното поле на прилаганите правила, така че то обхваща само производителите. В действителност е необходимо да се организира упражняването на адекватен контрол на стандартите относно качеството и Нидерландия е избрала за тази цел задължителното членство в асоциация, управлявана според разпоредбите на частното право.

32. Комисията отбелязва, че задължението за членство обхваща също и търговците, поради факта че последният етап на приготвяне на сиренето, а по-специално узряването, често се извършва при тях, тъй като производителите не разполагат с възможност да складираат продукцията. Комисията счита, че националният съд е този, който предвид решението по делото Vriend, трябва да реши дали задължението за членуване на производителите може да направи невъзможно пускането на пазара, препродажбата, вноса или износа на сирената.

33. Доколко задължението за членство в контролен орган, който е одобрен от дадена държава-членка, съответства на правото на Общността, зависи на първо място от това доколко преследваните от самия контролен орган цели съответстват на правото на Общността, като това трябва да бъде преценено от националния съд според дадения по-горе отговор на двата първи въпроса.

34. Ако националният съд заключи, че целите на контролния орган са съвместими с правото на Общността, той след това трябва да провери дали избраните средства за осигуряване на спазването на националните правила са в състояние да окажат влияние на вноса или износа, като възпрепятстват производителите да пускат свободно съответните свои продукти на пазара.

35. В това отношение трябва да се уточни, че нищо не пречи дадена държава-членка да създаде контролен орган и да му позволи да упражнява контрол върху производителите, или пък да им наложи задължението да се регистрират или стават членове на този орган, при условие че такива мерки са необходими за да се осигури спазването на правилата, приети в съответствие с правото на Общността.

36. За сметка на това е несъвместимо с правото на Общността една държава-членка пряко или посредством органи, които са създадени или оторизирани от публичните власти, да запазва изключително за лицата, които членуват в такъв орган, правото за пускане на пазара, препродажба, внос, износ и предлагане за износ на националното производство на сирене. Националният съд трябва да провери дали такъв е ефектът от нормативната уредба, относно която е сезиран, или поради факта, че липсата на регистриране или на членство има като резултат забрана за упражняването на

професията, или понеже задължението за членство се простира отвъд необходимото за осигуряване на спазването на правилата относно качеството. По-специално националният съд трябва да провери дали тази необходимост налага нормативната уредба да се прилага също и по отношение на търговците, които не участват в производството на сиренето, или в процесите, представляващи част от това производство, като например узряването.

37. Следователно на третия въпрос трябва да се отговори, че Регламент № 804/68 трябва да бъде тълкуван в смисъл че не възпрепятства дадена държава-членка да задължава производителите на сирене да членуват към определен контролен орган, при положение че целите на този орган съответстват на правото на Общността, и ако пускането на пазара, препродажбата, вноса, износа или предлагането за износ на продукти на основата на сирене не бъдат запазени изключително за лицата, които членуват в такъв орган.

Относно четвъртия въпрос, свързан с общите принципи на правото на Общността

38. Целта на четвъртия въпрос е по същество да се определи дали държавите-членки, когато по отношение на сиренето имат правомощия да определят правила относно качеството, са обвързани с общите принципи на правото на Общността, и по-специално с принципа на пропорционалност.

39. Като се имат предвид отговорите на предишните въпроси, и по-специално на третия въпрос, не е необходимо да се дава отговор на този въпрос.

По съдебните разноски

40. Разходите, направени от правителството на Нидерландия и от Комисията на Европейските общности, за представяне на становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред националния съд, този съд следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, поставени пред него от Arrondissementsrechtbank, Хага с Определение от 14 септември 1982 година, реши:

- 1) Регламент № 804/68 трябва да бъде тълкуван в смисъл че при отсъствието на правила на Общността дадена държава-членка може да приеме едностранно, с цел подпомагане продажбата на сирене и продукти на основата на сирене, правила относно качеството на сирената, произведени на нейна територия, които включват забрана**

за произвеждане на други видове сирена, които не са изрично изброени в тези правила.

2) Членове 30 и 34 от Договора за ЕИО трябва да бъдат тълкувани в смисъл че дадена държава-членка може да приема едностранно, с цел подпомагане на продажбата на сирене и продукти на основата на сирене, правила които без да засягат вносните продукти, имат за цел подобряване на качеството на националното производство, така че да го направят по-привлекателно за потребителите, както и да приемат правила относно задължителната употреба на маркировки, знаци или документи за извършен контрол, при условие че при тях не се прави разлика според това дали сиренето е предназначено за националния пазар или за износ.

3) Регламент № 804/68 трябва да бъде тълкуван в смисъл че не възпрепятства дадена държава-членка да задължава производителите на сирене да членуват към определен контролен орган, при положение че целите на този орган съответстват на правото на Общността, и ако пускането на пазара, препродажбата, вноса, износа или предлагането за износ на продукти на основата на сирене не бъдат запазени изключително за лицата, които членуват в такъв орган.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 7 февруари 1984 година.

Подписи