



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

4. februar 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – landbrug – fælles markedsordning – forordning (EF) nr. 1234/2007 – mælkekvoter – overskudsafgifter – mælk knyttet til produktionen af ost med beskyttet oprindelsesbetegnelse (BOB) bestemt til eksport til tredjelande – ikke omfattet – artikel 32, litra a), TEUF, artikel 39, stk. 1, TEUF, artikel 39, stk. 2, litra a), TEUF, artikel 40, stk. 2, TEUF og artikel 41, litra b), TEUF – proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling – gyldighed«

I sag C-640/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) ved afgørelse af 21. maj 2019, indgået til Domstolen den 28. august 2019, i sagen

Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe,

Azienda Agricola Castagna Giovanni,

Azienda Agricola Castellani Enio Nereo e Giuliano Ss,

Azienda Agricola De Fanti Maria Teresa,

Azienda Agricola Giacomazzi Vilmare,

Azienda Agricola Iseo di Lunardi Giampaolo e Silvano Ss,

Azienda Agricola Mastrolat di Mastrotto Franco e Luca Ss,

Azienda Agricola Righetti Michele e Damiano,

Azienda Agricola Scandola Stefano e Gianni,

Azienda Agricola Tadiello Roberto,

Azienda Agricola Turazza Mario,

Azienda Agricola Zuin Tiziano,

2 B Società Agricola Srl,

Azienda Agricola Fracasso Claudio,

* Processprog: italiensk.

Azienda Agricola Pozzan Mirko

mod

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA),

Ministero delle Politiche agricole e forestali,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne C. Toader og M. Safjan,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe, Azienda Agricola Castagna Giovanni, Azienda Agricola Castellani Enio Nereo e Giuliano Ss, Azienda Agricola De Fanti Maria Teresa, Azienda Agricola Giacomazzi Vilmare, Azienda Agricola Iseo di Lunardi Giampaolo e Silvano Ss, Azienda Agricola Mastrolat di Mastrotto Franco e Luca Ss, Azienda Agricola Righetti Michele e Damiano, Azienda Agricola Scandola Stefano e Gianni, Azienda Agricola Tadiello Roberto, Azienda Agricola Turazza Mario, Azienda Agricola Zuin Tiziano og 2 B Società Agricola Srl ved advokater F. Manzo og P. Romano,
- Azienda Agricola Pozzan Mirko, ved advokater E. Ermondi og M. Aldegheri,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili,
- Europa-Kommissionen ved D. Bianchi og F. Moro, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen og gyldigheden af artikel 1-3 i Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1984, L 90, s. 10, berigtiget i EFT 1984, L 123, s. 28), artikel 1 og artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT 1992, L 405, s. 1), artikel 1, stk. 1, og artikel 5 i Rådets forordning (EF) nr. 1788/2003 af 29. september 2003 om en afgift på mælk og mejeriprodukter (EUT 2003, L 270, s. 123), og artikel 55, 64 og 65 i Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22. oktober

2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT 2007, L 299, s. 1), samt bilagene til disse forordninger.

- 2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe og flere andre italienske mælkeproducenter (herefter samlet »de omhandlede producenter«) og på den anden side Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) (agenturet for udbetalinger til landbruget, Italien) og Ministero delle Politiche agricole e forestali (ministeriet for landbrug og skovbrug, Italien) (herefter »ministeriet«) vedrørende procedurer for godtgørelse og beregning af de nationale produktioner med henblik på fastlæggelsen af supplerende afgifter for markedsføringsperioden for mælk og mejeriprodukter 2008/09.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Det fremgår af første og fjerde betragtning til forordning nr. 856/84, at EU-lovgiver som følge af den fortsatte uligevægt mellem udbud og efterspørgsel i mælkesektoren med denne forordning indførte en supplerende afgiftsordning i denne sektor, hvorefter der skulle betales en afgift af de mælkemængder og/eller mælkeækvivalenter, som oversteg en referencemængde, der skulle fastsættes.
- 4 Den 31. marts 1984 vedtoges forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT 1984, L 90, s. 13).
- 5 Den supplerende afgiftsordning blev forlænget flere gange, navnlig ved forordning nr. 3950/92, som er blevet ændret flere gange.
- 6 Med henblik på navnlig forenkling og afklaring blev sidstnævnte forordning ophævet og erstattet af forordning nr. 1788/2003, der for sit vedkommende blev ophævet og erstattet af forordning nr. 1234/2007 med virkning fra den 1. april 2008.
- 7 Forordning nr. 1234/2007, som ligeledes var genstand for talrige ændringer, blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (EUT 2013, L 347, s. 671). Ifølge artikel 230, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1308/2013 finder del II, afsnit I, kapitel III, artikel 55 og artikel 85 i samt bilag IX og X til forordning nr. 1234/2007 for så vidt angår mælkeproduktionsreguleringsordningen dog fortsat anvendelse indtil den 31. marts 2015.
- 8 Eftersom tvisten i hovedsagen vedrører markedsføringsåret fra den 1. april 2008 til den 31. marts 2009, er den ratione temporis omfattet af forordning nr. 1234/2007, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 248/2008 af 17. marts 2008 om ændring af forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår de nationale mælkekvoter (EUT 2008, L 76, s. 6) (herefter »fusionsmarkedsordningsforordningen«), som for at fremme mælkeproduktionen inden for Den Europæiske Union med henblik på at efterkomme den stigende efterspørgsel efter mejeriprodukter forhøjede alle medlemsstaternes kvote i bilag IX til forordning nr. 1234/2007 med 2% fra den 1. april 2008.

Fusionsmarkedsordningsforordningen

9 36., 37., 51. og 105. betragtning til fusionsmarkedsordningsforordningen havde følgende ordlyd:

»(36) Mælkekvoteordningens hovedformål, nemlig at mindske ubalancen mellem udbud og efterspørgsel på det pågældende marked og de deraf følgende strukturelle overskud, således at der opnås en bedre markedsligevægt, gælder stadig. Anvendelsen af en afgift på mælke mængder indsamlet eller solgt til direkte forbrug over en vis garantitærskel bør derfor bevares. I tråd med formålet med denne forordning er der til en vis grad et behov for en terminologisk harmonisering mellem sukker- og mælkekvoteordningerne, samtidig med at den retlige status quo dog fuldt ud bevares. [...] Udtrykkene »national referencemængde« og »individuel referencemængde« som defineret i forordning (EF) nr. 1788/2003 bør derfor erstattes med udtrykkene »national kvote« og »individuel kvote«, idet det retlige begreb, der defineres, videreføres.

(37) I det væsentlige bør mælkekvoteordningen i denne forordning udformes efter forordning (EF) nr. 1788/2003. [...]

[...]

(51) Der er indført flere retlige instrumenter for at regulere afsætningen af mælk, mejeriprodukter og fedtstoffer og deres betegnelser. De har til formål at forbedre mælks og mejeriprodukters stilling på markedet og at sikre loyal konkurrence mellem smørbare fedtstoffer af mælkefedt og smørbare fedtstoffer af andet fedt end mælkefedt til fordel for både producenter og forbrugere. Formålet med Rådets forordning (EØF) nr. 1898/87 af 2. juli 1987 om beskyttelse af benævnelserne for mælk og mejeriprodukter i forbindelse med afsætning [(EFT 1987, L 182, s. 36)] er at beskytte forbrugerne og skabe loyale konkurrencevilkår mellem mejeriprodukter og konkurrerende produkter med hensyn til benævnelse, mærkning og reklame. [...] I tråd med nærværende forordnings mål bør disse regler bevares.

[...]

(105) Denne forordning indeholder [...] desuden bestemmelserne fra følgende forordninger:

[...]

– [forordning nr. 1898/87]

[...]«

10 Denne forordnings artikel 55 havde følgende ordlyd:

»1. Der gælder en kvoteordning for følgende produkter:

a) mælk og andre mejeriprodukter som defineret i artikel 65, litra a) og b)

[...]

2. Overskrider en producent den relevante kvote [...] pålægges de pågældende mængder en overskudsafgift på de betingelser, der er fastsat i afdeling II og III.

[...]«

11 Nævnte forordnings artikel 65, som i det væsentlige gengav definitionerne i artikel 5 i forordning nr. 1788/2003, bestemte:

»I denne afdeling forstås ved:

- a) »mælk«: det produkt, der fremkommer ved malkning af en eller flere køer
 - b) »andre mejeriprodukter«: mejeriprodukter bortset fra mælk, især skummetmælk, fløde, smør, yoghurt og ost; hvis det er relevant, omregnes de til »mælkeækvivalenter« ved hjælp af koefficienter, som Kommissionen skal fastsætte
 - c) »producent«: en landbruger, hvis bedrift ligger på en medlemsstats geografiske område, og som producerer og afsætter mælk, eller som forbereder sig på at gøre det i meget nær fremtid
 - d) »bedrift«: en bedrift som defineret i artikel 2, i [Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik og ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere (EUT 2003, L 270, s. 1)]
 - e) »opkøber«: virksomhed eller sammenslutning, der opkøber mælk fra producenterne:
 - for at indsamle, emballere, oplagre, køle og forarbejde den, herunder på kontrakt
 - for at sælge den videre til en eller flere virksomheder, der behandler eller forarbejder mælk eller andre mejeriprodukter.
- [...]
- f) »leverance«: enhver leverance af mælk, ekskl. andre mejeriprodukter, fra en producent til en opkøber, uanset om transporten besørges af producenten, af opkøberen, af den virksomhed, der behandler eller forarbejder disse produkter, eller af tredjemand
 - g) »direkte salg«: en producents salg eller overdragelse af mælk direkte til forbrugerne og en producents salg eller overdragelse af andre mejeriprodukter. [...]

[...]«

12 Forordningens artikel 66, stk. 1-3, foreskrev:

»1. De nationale kvoter for produktion af mælk og andre mejeriprodukter i syv på hinanden følgende tolv månedersperioder fra den 1. april 2008 (i det følgende benævnt »tolv månedersperioder«) er fastsat i punkt 1 i bilag IX.

2. De kvoter, der er nævnt i stk. 1, fordeles mellem producenterne i henhold til artikel 67, idet der sondres mellem leverancer og direkte salg. Overskridelser af de nationale kvoter fastslås på nationalt plan i hver medlemsstat i overensstemmelse med denne afdeling, idet der sondres mellem leverancer og direkte salg.

3. De nationale kvoter, der er anført i punkt 1 i bilag IX, fastsættes uden at foregribe en eventuel revision på baggrund af den generelle markedssituation og særlige forhold, der gør sig gældende i visse medlemsstater.«

13 Fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 67, stk. 1, fastsatte:

»Producenternes individuelle kvote eller kvoter pr. 1. april 2008 skal være lig med deres individuelle referencemængder pr. 31. marts 2008, uden at dette berører overdragelser, salg og konverteringer af kvoten, der træder i kraft den 1. april 2008.«

14 Denne forordnings artikel 68 havde følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne fastsætter de regler, der er nødvendige, for at producenterne på grundlag af objektive kriterier, som skal meddeles Kommissionen, kan få tildelt alle eller en del af kvoterne fra den nationale reserve, jf. artikel 71.«

15 Den nævnte forordnings artikel 71, stk. 1, bestemte følgende:

»Hver medlemsstat opretter en national reserve inden for rammerne af de nationale kvoter, der er fastsat i bilag IX, især for at foretage de tildelinger, der er omhandlet i artikel [68]. [...]«

16 Forordningens artikel 75 om særlige overførselsforanstaltninger bestemte i stk. 2, at det af dens stk. 1 omhandlede foranstaltninger kunne gennemføres nationalt, regionalt eller i specificerede indsamlingsområder.

17 Fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 78, stk. 1, første afsnit, fastsatte:

»Der skal betales en overskudsafgift for mælk og andre mejeriprodukter, der afsættes ud over den nationale kvote, der er fastsat i henhold til underafdeling II.«

18 Denne forordnings artikel 114, stk. 1, bestemte:

»Fødevarer til konsum må kun afsættes som mælk og mejeriprodukter, hvis de er i overensstemmelse med de definitioner og betegnelser, der er fastsat i bilag XII.«

19 Forordningens artikel 201 foreskrev følgende:

»1. Følgende forordninger ophæves, jf. dog stk. 3:

[...]

b) fra den 1. april 2008: forordning [...] nr. 1788/2003 [...]

c) fra den 1. juli 2008: forordning [...] nr. 1898/87 [...]

[...]

3. Ophævelsen af de i stk. 1 nævnte forordninger berører ikke:

a) den fortsatte gyldighed af de fællesskabsretsakter, der er vedtaget på grundlag af disse forordninger, og som forbliver i kraft, og

b) den fortsatte gyldighed af de ændringer, der ved disse forordninger er foretaget af andre fællesskabsretsakter, der ikke ophæves ved denne forordning.«

20 I henhold til forordningens artikel 204, stk. 2, litra g), fandt den for så vidt angår mælkeproduktionsreguleringsordningen i del II, afsnit I, kapitel III, anvendelse fra den 1. april 2008.

- 21 Punkt 1 i bilag IX til fusionsmarkedsordningsforordningen, som angav de mælkekvoter, der var blevet tildelt hver medlemsstat, tildelte i medfør heraf Den Italienske Republik 10 740 661,200 ton.
- 22 Denne forordnings bilag XII med overskriften »Definitioner og betegnelser vedrørende mælk og mejeriprodukter, jf. artikel 114, stk. 1«, fastsatte:

»[...]

II. Anvendelse af betegnelsen »mælk«

1. Betegnelsen »mælk« må udelukkende anvendes for et produkt, der stammer fra normal yversekretion og er opnået ved en eller flere malkninger, uden nogen tilsætning eller fjernelse af bestanddele.

Betegnelsen »mælk« kan dog anvendes:

- a) for mælk, der har været genstand for en behandling, som ikke medfører nogen ændring i sammensætningen, og for mælk, hvis fedtindhold er standardiseret, jf. artikel 114, stk. 2, sammenholdt med bilag XIII
 - b) i sammensætninger med ét eller flere andre ord til angivelse af type, kvalitet, oprindelse og/eller mælkens påtænkte anvendelse, eller til beskrivelse af den fysiske behandling, den har været genstand for, eller af de ændringer, der er foretaget i sammensætningen, hvis sådanne ændringer kun omfatter tilsætning og/eller fjernelse af naturlige mælkebestanddele.
2. I dette bilag forstås ved »mejeriprodukter« produkter, der udelukkende hidrører fra mælk, idet der dog kan tilsættes stoffer, som er nødvendige for fremstillingen, under forudsætning af at disse stoffer ikke anvendes med henblik på helt eller delvis at erstatte en mælkebestanddel.

Følgende er udelukkende forbeholdt mejeriprodukter:

- a) følgende betegnelser:

[...]

viii) ost

[...]

- b) betegnelser eller benævnelser, jf. artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF af 20. marts 2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler [(EFT 2000, L 109, s. 29)], som reelt anvendes for mejeriprodukter.
3. Betegnelsen »mælk« og de betegnelser, der anvendes for mejeriprodukter, kan ligeledes benyttes i sammensætninger med ét eller flere andre ord til angivelse af sammensatte produkter, hvor ingen bestanddel erstatter eller kan tænkes at erstatte en mælkebestanddel, og hvoraf mælk eller et mejeriprodukt udgør et væsentligt element, det være sig mængdemæssigt eller i kraft af de kendetegn, som det giver produktet.
4. Oprindelsen af mælk og mejeriprodukter, der skal defineres af Kommissionen, skal anføres, hvis mælken/mejeriprodukterne ikke stammer fra køer.«

Forordning (EF) nr. 510/2006

- 23 Anden betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 510/2006 af 20. marts 2006 om beskyttelse af geografiske betegnelser og oprindelsesbetegnelser for landbrugsprodukter og fødevarer (EUT 2006, L 93, s. 12) havde følgende ordlyd:

»Der bør tilskyndes til diversificering af landbrugsproduktionen for at opnå en bedre ligevægt mellem udbud og efterspørgsel på markedet. Fremme af produkter med visse kendetegn kan være til væsentlig gavn for økonomien i landdistrikterne, især i de ugunstigt stillede eller afsides beliggende områder, idet det kan øge landbrugernes indkomst og fastholde landbefolkningen i disse områder.«

- 24 Denne forordnings artikel 13, stk. 1, hvis ordlyd svarede til ordlyden af artikel 13, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2081/92 af 14. juli 1992 om beskyttelse af geografiske betegnelser og oprindelsesbetegnelser for landbrugsprodukter og levnedsmidler (EFT 1992, L 208, s. 1), foreskrev beskyttelse af »registrerede betegnelser«.
- 25 Forordning nr. 510/2006, som i henhold til artikel 20, stk. 1, trådte i kraft den 31. marts 2006, ophævede forordning nr. 2081/92.

Forordning (EF) nr. 248/2008

- 26 Tredje, fjerde og femte betragtning til forordning nr. 248/2008 havde følgende ordlyd:

»(3) Rådet har anmodet Kommissionen om at udarbejde en rapport om markedsudsigterne, efter at 2003-reformen af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter er blevet gennemført fuldt ud, med henblik på at vurdere, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at tildele yderligere mælkekvoter.

(4) Denne rapport er blevet udarbejdet, og den konkluderede, at den nuværende situation på EU- og verdensmælke markedet og den forventede situation på disse markeder frem til 2014 berettiger til en forhøjelse af kvoten på 2% for at fremme mælkeproduktionen inden for Fællesskabet med henblik på at efterkomme den stigende efterspørgsel efter mejeriprodukter.

(5) Det er derfor hensigtsmæssigt at forhøje alle medlemsstaternes kvoter i bilag IX til forordning (EF) nr. 1234/2007 med 2% pr. 1. april 2008.«

Italiensk ret

Lovdekret nr. 49/2003

- 27 Artikel 2, stk. 1-2a, i decreto-legge n. 49 recante riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (lovdekret nr. 49 om reform af lovgivningen vedrørende anvendelsen af tillægsafgiften i sektoren for mælk og mælkeprodukter) af 28. marts 2003, som ændret og ophøjet til lov med ændringer ved lov nr. 119 af 30. maj 2003 (GURI nr. 124 af 30.5.2003, herefter »lovdekret nr. 49/2003«), er affattet således:

»1. Fra dette dekrets første anvendelsesperiode fastsættes de individuelle referencemængder, som er fordelt på leverancer og direkte salg, til summen af kvote A og kvote B, der er fastsat i artikel 2 i lov nr. 468 af 26. november 1992, under hensyn til de nedsættelser, der er foretaget i medfør af lovdekret nr. 727 af 23. december 1994, [...] og de supplerende tildelinger foretaget i medfør af artikel 1, stk. 21, i lovdekret nr. 43 af 1. marts 1999 [...]

2. Hos AGEA [...] oprettes et offentligt register over kvoterne, hvori opføres hver producents individuelle referencemængder fordelt på leverancer og direkte salg.

2a. Inden indledningen af hver markedsføringsperiode ajourfører og fastsætter regioner og provinser hver producents individuelle referencemængde [...]

Lov nr. 468/1992

28 Artikel 2, stk. 2 og 3, i legge n. 468 – *Misure urgenti nel settore lattiero-caseario* (lov nr. 468 om hasteforanstaltninger i sektoren for mælk og mejeriprodukter) af 26. november 1992 (GURI nr. 286 af 4.12.1992) (herefter »lov nr. 468/1992«) bestemte:

»2. For de producenter, som er medlemmer af foreninger, der er omfattet af *Unione nazionale fra le associazioni di produttori di latte bovino (Unalat)* [den nationale sammenslutning af foreninger af producenter af komælk], samt for medlemmer af *Associazione produttori latte (Azoolat)* [foreningen af mælkeproducenter] fordeles kvoterne for leverancer og direkte salg i to forskellige dele:

a) Kvote A, som er lig med den tildelte produktionskapacitet for perioden 1991/92, der svarer til den af producenterne markedsførte produktmængde i perioden 1988/89. For producenter, hvis produktion i perioden 1988/89 er blevet påvirket af begivenheder opregnet i artikel 3, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 857/84, tages hensyn til den markedsførte produktmængde i perioden fra 1985/86 til 1987/88.

b) Kvote B, der er lig med den positive forskel mellem de i litra a) nævnte producenters markedsførte produktmængde i perioden 1991/92 og perioden 1988/89. De producenter, som har sendt den i artikel 2 i [ministeren for landbrug og skovbrugs dekret af 30. september 1985], offentliggjort i GURI nr. 237 af 8. oktober 1985, og som ikke er berørt af bestemmelserne i litra a), tildeles kvote B svarende til den markedsførte produktmængde i perioden 1991/92.

3. De producenter, som ikke er medlemmer af en forening, tildeles i medfør af kvote A de kvoter, som er angivet i bilagene til ministeren for landbrug og skovbrugs dekret af 26. maj 1992, offentliggjort i det almindelige tillæg til GURI nr. 130 af 4. juni 1992, samt i de senere supplementer til nævnte bilag. Tildelingen kan ikke overstige de mængder, der faktisk blev produceret og markedsført i perioderne 1990/91 eller 1991/92, medmindre producenten ophørte sin produktion inden perioden 1990/91 uden at modtage en godtgørelse for afvikling af mælkeproduktion eller slagtning. [...]

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

29 I markedsføringsperioden for mælk og mejeriprodukter 2008/09 tilsendte AGEA hver af de omhandlede italienske producenter meddelelser om procedurerne for godtgørelse og beregning af de nationale produktioner med henblik på fastlæggelsen af de supplerende afgifter, som de skulle betale.

30 Disse producenter har anlagt søgsmål med påstand om annullation af de betalingspåbud, som var blevet udstedt mod dem, samt af samtlige skrivelser fra AGEA og ministeriet med forbindelse til disse påbud.

31 De har nedlagt påstand om, at disse retsakter er ulovlige, navnlig fordi de er i strid med EU-retten. Til støtte for deres påstande har de bl.a. gjort gældende, at de oplysninger, som gør det muligt at fastslå det nationale produktionsniveau i sektoren for mælk og mejeriprodukter, savner troværdighed. De har anført, at de mælkemængder, der er knyttet til produktionen af ost med beskyttet oprindelsesbetegnelse (BOB) bestemt til eksport til tredjelande bør udelukkes fra beregningen af den samlede garantimængde tildelt medlemsstaterne.

- 32 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at behovet for på området for mælkekvoter at beskytte uligevægten mellem udbud og efterspørgsel for mælk og mejeriprodukter kun vedrører Unionens indre marked. Ved beregningen af mælkekvoterne og de nationale referencemængder skal der derfor ikke tages hensyn til den mælk, som er bestemt til fremstilling af mejeriprodukter beskyttet af en BOB, der skal eksporteres uden for Unionen, og den supplerende afgift bør således udelukkende vedrøre de mængder af komælk eller andre mejeriprodukter, som i tolv månedersperioden kun er blevet markedsført på EU-markedet.
- 33 En sådan fortolkning fremgår af forordning nr. 856/84, hvis regler er gentaget i de efterfølgende forordninger til denne, som alene vedrører »markedet for mejeriprodukter i Fællesskabet«, ganske som 51. betragtning til fusionsmarkedsordningsforordningen, som ikke udtrykkeligt henviser til fremstilling og markedsføring af produkter bestemt til eksport uden for Unionen. Endvidere rejser dom af 25. marts 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi m.fl. (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 – C-491/00 og C-497/00 – C-499/00, EU:C:2004:179), ikke tvivl om en sådan fortolkning af de nævnte forordninger.
- 34 I denne henseende har den nævnte retsinstans anført BOB-produkternes særlige karakter. Den mælk, der anvendes til produktionen af sådanne produkter, har specifikke kendetegn, eftersom såvel produktionen som anvendelsen heraf skal forblive afgrænset til området for denne BOB. Denne mælk har endvidere hverken sit eget marked eller egne brugere ud over de anlæg, som fremstiller denne vare. Når slutproduktet er bestemt til eksport uden for Unionen, og i det omfang det faktisk eksporteres, har det desuden ingen indvirkning på forholdet mellem efterspørgsel og udbud af mejeriprodukter på medlemsstaternes nationale markeder.
- 35 Følgelig bevirker det forhold, at der ved fastsættelsen af de mælkemængder, der tildeles hver medlemsstat, tages hensyn til de mængder, der var nødvendige for produktionen af mejeriprodukter bestemt til eksport til tredjelande, at tildelingen af de nationale referencemængder, og dermed de individuelle referencemængder, fratages troværdighed. Den omstændighed, at de mælkemængder, som er nødvendige for produktionen af BOB-ost, og som er bestemt til eksport til tredjelande, underlægges den samme mælkekvoteordning som de mælkemængder, der er bestemt til afsætning inden for Unionen, betyder ligeledes, at forskellige situationer behandles ensartet.
- 36 Den forelæggende ret ønsker følgelig oplyst, om den nationale lovgivning, som i beregningen af de nationale kvoter medtager de mælkemængder, der er knyttet til produktionen af ost med BOB og bestemt til eksport til tredjelande, er forenelig med de relevante bestemmelser i forordningerne om indførelse af supplerende afgifter i sektoren for mælk.
- 37 Subsidiært nærer den forelæggende ret tvivl om gyldigheden af en sådan mælkekvoteordning, henset til formålene med BOB-beskyttelse, artikel 32, litra a), TEUF, artikel 39, stk. 1, TEUF, artikel 39, stk. 2, litra a), TEUF, artikel 40, stk. 2, TEUF og artikel 41, litra b), TEUF samt retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om det frie økonomiske initiativ.
- 38 Under disse omstændigheder har Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel [1-3] i forordning [nr. 856/84], artikel 1 og [artikel] 2, stk. 1, i forordning [nr. 3950/92], artikel 1, stk. 1, og artikel 5 i forordning [nr. 1788/2003], [fusionsmarkedsordningsforordningens] artikel 55, 64 og 65 [...] samt [deres] bilag, der sigter mod at opnå ligevægt mellem udbud og efterspørgsel af mælk og mejeriprodukter inden for EU, fortolkes således, at der i forbindelse med beregning af »mælkekvoter« ikke skal tages højde for den produktion af BOB-oste, som er beregnet på eksport til tredjelande, på linje med formålene om beskyttelse af disse produkter i henhold til artikel 13 i forordning [nr. 2081/92], som bekræftet i [artikel 4 og 13 i] forordning

[nr. 510/2006] samt [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1151/2012 af 21. november 2012 om kvalitetsordninger for landbrugsprodukter og fødevarer (EUT 2012, L 343, s. 1)], ved anvendelse af principperne i artikel 32 TEUF [...], 39 TEUF [...], 40 TEUF [...] og 41 TEUF [...]?

- 2) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, er ovenstående ordning, som således fortolket, da til hinder for, at mælkekvoter for den produktion af BOB-oste, som er beregnet på eksport til tredjelande, inkluderes i de individuelle referencemængder, sådan som det følger af artikel 2 i lovdekret [nr. 49/2003], [...] og artikel 2 i [lovdekret nr. 468/1992], hvad angår den del, hvortil [...] artikel 2 i lovdekret nr. 49/2003 henviser?
- 3) Subsidiært, for det tilfælde, at ovennævnte fortolkning ikke anses for at være korrekt, [er] artikel [1-3] i forordning [nr. 856/84], artikel 1 og [artikel] 2, stk. 1, i forordning [nr. 3950/92], artikel 1, stk. 1, og artikel 5 i forordning [nr. 1788/2003], [fusionsmarkedsordningsforordningens] artikel 55, 64 og 65 [...] samt [deres] bilag ([sammenholdt med] de italienske nationale gennemførelsesbestemmelser i artikel 2 i lovdekret nr. [49/2003], [...] og artikel 2 i [lovdekret nr. 468/1992], hvad angår den del, hvortil [...] artikel 2 i lovdekret nr. 49/2003 henviser), hvorefter mælk beregnet på fremstilling af BOB-oste, som eksporteres til tredjelande eller skal markedsføres der, og inden for grænserne for den pågældende eksport, inkluderes i og ikke ekskluderes fra beregningen af de til de enkelte medlemsstater tildelte mængder, i strid med formålene om beskyttelse i henhold til forordning [nr. 2081/92], som beskytter BOB-produkter, især med hensyn til artikel 13, som bekræftet i forordning [nr. 510/2006] og forordning [nr. 1151/2012], samt med hensyn til formålene om beskyttelse i henhold [sidstnævnte] forordnings artikel 4, og er ovennævnte artikler endvidere i strid med artikel 32 TEUF [...], artikel 39 TEUF [...], artikel 40 TEUF [...] og artikel 41 TEUF [...] samt retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling samt friheden til at oprette og drive egen virksomhed hvad angår eksport til tredjelande?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første spørgsmål

- 39 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere oplyst, om fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 55, 65 og 78 skal fortolkes således, at disse bestemmelser udelukker mælkemængder knyttet til produktionen af oste, som er indrømmet en beskyttet oprindelsesbetegnelse, og som er bestemt til eksport til tredjelande, fra beregningen af de nationale kvoter til produktion af mælk og andre mejeriprodukter samt af overskudsafgifter.
- 40 Det skal i denne henseende bemærkes, at forordningens artikel 65, litra a) og b), ikke definerer »mælk« og »andre mejeriprodukter« ud fra deres anvendelse til produktionen af bestemte afledte produkter, såsom BOB-oste.
- 41 I henhold til denne forordnings artikel 55, stk. 1, litra a), finder en kvoteordning endvidere for det første anvendelse for mælk og mejeriprodukter, der er defineret i samme forordnings artikel 65, litra a) og b), idet denne kvoteordning præciseres i dennes artikel 66-78. Når en producent overskrider den relevante kvote, pålægges de pågældende mængder for det andet, som det bestemmes i fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 55, stk. 2, en overskudsafgift på de betingelser, der er fastsat i dennes afdeling II og III.

- 42 Ifølge Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af disse bestemmelser på denne baggrund ikke blot tages hensyn til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori de indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som de udgør en del af (jf. analogt dom af 11.9.2019, Lexitor, C-383/18, EU:C:2019:702, præmis 26).
- 43 Det skal fastslås, at hverken bestemmelserne vedrørende mælkekvoteordningen eller dem vedrørende afgiftsordningen for de mængder af mælk og mejeriprodukter, der markedsføres ud over disse kvoter, indeholder specifikke bestemmelser om de mængder af mælk, der er knyttet til produktionen af andre mejeriprodukter, som er indrømmet en beskyttet oprindelsesbetegnelse, bestemt til eksport til tredjelande. Disse bestemmelser fastlægger navnlig ikke de nævnte ordninger på grundlag af den betegnelse, som disse mejeriprodukter kan tildeles på deres endelige bestemmelsessted.
- 44 En sådan konstatering understøttes af formålet med fusionsmarkedsordningsforordningen, som det navnlig fremgår af 36. betragtning hertil, samt af formålet med den afgiftsordning, som finder anvendelse på de mælkemængder, der overskrider en referencemængde, som blev indført ved forordning nr. 856/84 og forlænget flere gange. Dette formål er at mindske ubalancen mellem udbud og efterspørgsel på det pågældende marked og de deraf følgende strukturelle overskud, således at der opnås en bedre ligevægt på dette marked. Som led i ordningen med mælkekvoter og overskudsafgifter har EU-lovgiver nemlig tilsigtet at handle for at kontrollere forøgelsen af den samlede mælkeproduktion i Unionen, uagtet mulighederne for afsætning af disse produkter.
- 45 EU-lovgivers mål fremgår, som den italienske regering og Kommissionen har anført i deres skriftlige bemærkninger, udtrykkeligt af femte betragtning til forordning nr. 856/84, hvorefter den samlede garantimængde, som fastsættes for Fællesskabet, er blevet fastsat i betragtning af det interne forbrug og eksportmulighederne.
- 46 Som det ligeledes fremgår af fjerde betragtning til forordning nr. 248/2008, støttede EU-lovgiver sig for at begrunde en yderligere forhøjelse på 2% af de mælkekvoter, der blev tildelt hver medlemsstat, som skulle fremme mælkeproduktionen inden for Unionen med henblik på at efterkomme den stigende efterspørgsel efter mejeriprodukter, på Kommissionens rapport om markedsudsigterne, der vedrørte situationen såvel på EU-markedet som på »verdensmarkedet«.
- 47 Det skal endelig lægges til grund, at den af sagsøgerne i hovedsagen foreslåede fortolkning, hvorefter den mælkemængde, der er knyttet til produktionen af BOB-oste bestemt til eksport til tredjelande, skal udelukkes fra beregningen af de nationale kvoter for produktion af mælk og andre mejeriprodukter samt fra overskudsafgifterne, forudsætter, at den mælk, som producenterne leverer til forarbejdningsevirkomhederne, og som er bestemt til fremstilling af BOB-oste med henblik på eksport til tredjelande, præcist kan identificeres og spores til hver producent. Som den italienske regering og Kommissionen har fremhævet, pålægger EU-retten med henblik på anvendelsen af ordningen for mælkekvoter og overskudsafgifter ikke, at mælkeproducenterne skal sørge for en sådan sporbarhed, alt efter om mælken er bestemt til produktion af BOB-oste, der skal eksporteres til tredjelande, eller ej.
- 48 Henset til de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 55, 65 og 78 skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke udelukker mælkemængder knyttet til produktionen af oste, som er indrømmet en beskyttet oprindelsesbetegnelse, bestemt til eksport til tredjelande fra beregningen af de nationale kvoter til produktion af mælk og andre mejeriprodukter samt af overskudsafgifter.

Om det andet spørgsmål

- 49 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornuddent at besvare det andet spørgsmål.

Om det tredje spørgsmål

- 50 Med det tredje spørgsmål anmoder den forelæggende ret nærmere Domstolen om at bedømme gyldigheden af fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 55, 65 og 78, for så vidt som disse bestemmelser ikke udelukker de mælkemængder, der er knyttet til produktionen af oste, som er indrømmet en beskyttet oprindelsesbetegnelse, og som er bestemt til eksport til tredjelande, fra beregningen af de nationale kvoter på mælk og andre mejeriprodukter samt af overskudsafgifter, under hensyn til såvel de formål med BOB-beskyttelse, der fremgår af artikel 13 i forordning nr. 510/2006, som til artikel 32, litra a), TEUF, artikel 39, stk. 1, TEUF, artikel 39, stk. 2, litra a), TEUF, artikel 40, stk. 2, TEUF og artikel 41, litra b), TEUF, samt til retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, proportionalitetsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om det frie økonomiske initiativ.
- 51 Hvad indledningsvis angår den forelæggende rets tvivl om, hvorvidt fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 55, 65 og 78 er forenelige med formålene med den beskyttelse af BOB-produkter, som bl.a. fremgår af artikel 13 i forordning nr. 510/2006, skal det for det første fastslås, at mælkekvoteordningen og BOB-lovgivningen har fælles mål, såsom bl.a. gennemførelsen af et marked med en bedre ligevægt mellem udbud og efterspørgsel. Selv om de midler, der anvendes til dette formål, ikke er ens, fremgår det bl.a. af 36. betragtning til fusionsmarkedsordningsforordningen og af anden betragtning til forordning nr. 510/2006, at de heller ikke er modstridende.
- 52 Det skal nemlig bemærkes, som Domstolen fastslog i præmis 36 i dom af 17. oktober 2019, *Caseificio Cirigliana m.fl.* (C-569/18, EU:C:2019:873), at den lovgivning, der gælder for en beskyttet oprindelsesbetegnelse, beskytter de berettigede mod retsstridig brug af disse betegnelser, som foretages af tredjemand, der ønsker at udnytte disses omdømme.
- 53 Denne lovgivning er således et middel til at vurdere kvaliteten af et produkt på grundlag af kriterier fastsat på forhånd. Systemet med mælkekvoter indeholder for sit vedkommende bestemmelser, som regulerer produktionsmængden.
- 54 Til støtte for grundene til at udelukke produktionen af mælk, der anvendes til fremstilling af BOB-oste bestemt til eksport til tredjelande, fra beregningen af de omhandlede kvoter, har den forelæggende ret for det andet anført forordning nr. 1898/87, hvis bestemmelser blev ophævet ved fusionsmarkedsordningsforordningen fra den 1. juli 2008, jf. sidstnævnte forordnings artikel 201, stk. 1, litra c), og indarbejdet i nævnte forordning, som det ligeledes fremgår af 105. betragtning til denne forordning.
- 55 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det følger af fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 114, stk. 1, at fødevarer til konsum kun må afsættes som »mælk« og »mejeriprodukter«, hvis de er i overensstemmelse med de definitioner og betegnelser, der er fastsat i bilag XII til denne forordning, som vedrører de definitioner og de betegnelser vedrørende mælk og mejeriprodukter, som omhandles i denne bestemmelse.
- 56 Den nævnte bestemmelse kan ikke fortolkes således, at den foreskriver, at de mælkemængder, der er knyttet til produktionen af ost, som er indrømmet BOB og er bestemt til eksport til tredjelande, udelukkes. Disse regler om beskyttelsen af betegnelserne for mælk og mejeriprodukter tilsigtede således at beskytte disse betegnelser under hensyn til deres naturlige sammensætning til gavn for producenter og forbrugere (jf. i denne retning dom af 16.12.1999, *UDL*, C-101/98, EU:C:1999:615, præmis 15 og 32), og reglerne har ingen relevans med henblik på fortolkningen af anvendelsesområdet for mælkekvoteordningen, eftersom de, som det fremgår af 51. betragtning til nævnte forordning, indgår i de foranstaltninger, der skal regulere afsætningen af mælk, mejeriprodukter og fedtstoffer og deres betegnelser.

- 57 Det følger heraf, at formålet med beskyttelse af en BOB, som det fremgår af artikel 13 i forordning nr. 510/2006, ikke betyder, at de mælkemængder, der er knyttet til produktionen af ost, som er indrømmet BOB og er bestemt til eksport til tredjelande, er udelukket fra beregningen af de nationale kvoter til produktion af mælk og andre mejeriprodukter, som foreskrives i fusionsmarkedsordningsforordningen.
- 58 Hvad angår den forelæggende rets tvivl om, hvorvidt ordningen med mælkekvote og overskudsafgifter som dem, der følger af fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 55, 65 og 78, er forenelig med de artikler i EUF-traktaten, som den forelæggende ret har anført, der er nævnt i denne doms præmis 50, skal det bemærkes, at EU-lovgiver på området for den fælles landbrugspolitik har et vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver tillægges ved artikel 40 TEUF – 43 TEUF (dom af 14.5.2009, Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., C-34/08, EU:C:2009:304, præmis 44).
- 59 I denne forbindelse vedrører den forelæggende rets tvivl den eventuelle tilsidesættelse af de mål, der er fastlagt i artikel 32, litra a), TEUF, foretaget af ordningen for mælkekvote og for overskudsafgifter som fortolket i nærværende doms præmis 48. Den forelæggende ret har således rejst tvivl om, hvorvidt sådanne ordninger er forenelige med det formål med at fremme samhandelen mellem medlemsstaterne og tredjelande, som følger af denne bestemmelse i EUF-traktaten.
- 60 Det skal i denne henseende bemærkes, at selv om det følger af artikel 32, litra a), TEUF, at Kommissionen under udøvelsen af de opgaver, som den er tillagt i medfør af EUF-traktatens tredje del, afsnit II, kapitel 1, som bærer overskriften »Toldunionen«, fremgår det ikke af forelæggelsesafgørelsen, at der ved vedtagelsen af mælkekvoteordningen ikke blev taget hensyn til grunde vedrørende behovet for at fremme samhandelen mellem medlemsstaterne og tredjelande.
- 61 Selv om artikel 32, litra a), måtte pålægge EU-lovgiver at udelukke de mælkemængder, der er knyttet til mejeriprodukter, som er indrømmet en beskyttet oprindelsesbetegnelse og er bestemt til eksport til tredjelande, kan det, henset til den vide skønsmargen, som EU-lovgiver har på området for den fælles landbrugspolitik, under alle omstændigheder ikke lægges til grund, at EU-lovgiver ved ikke at udelukke denne mælk fra beregningen af kvoter og overskudsafgifter har overskredet grænserne for den skønsmargen, som denne lovgiver er tillagt til gennemførelsen af denne politik.
- 62 For så vidt angår den eventuelle tilsidesættelse af formålene i artikel 39 TEUF, skal det bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at EU-institutionerne til stadighed skal sørge for at udjævne en eventuel indbyrdes modstrid mellem disse formål betragtet særskilt, samt, om nødvendigt, give det ene eller det andet af dem midlertidig forrang, hvis de økonomiske forhold eller omstændigheder, med henblik på hvilke de træffer afgørelse, kræver det (dom af 14.5.2009, Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., C-34/08, EU:C:2009:304, præmis 45, og kendelse af 3.12.2019, Fruits de Ponent mod Kommissionen, C-183/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:1039, præmis 25).
- 63 For det første havde Rådet, som Domstolen fastslog vedrørende forordning nr. 1788/2003, ikke overskredet sin skønsmargen ved midlertidigt at tillægge formålet om at stabilisere markederne prioritet (dom af 14.5.2009, Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., C-34/08, EU:C:2009:304, præmis 51).
- 64 Endvidere tilsigter afgiftsordningen at genoprette ligevægten mellem udbud og efterspørgsel i mejerisektoren, der er præget af strukturelle overskud, ved hjælp af en begrænsning af mælkeproduktionen, hvorfor foranstaltningen således omfattes af målsætningen vedrørende en rationel udvikling af mælkeproduktionen samt opretholdelse af en rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen, idet den bidrager til at stabilisere indkomsterne for den berørte gruppe inden for landbrugsbefolkningen (jf. navnlig dom af 14.5.2009, Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., C-34/08, EU:C:2009:304, præmis 53).

- 65 Det samme gør sig gældende for fusionsmarkedsordningsforordningen. Det følger nemlig bl.a. af 36. og 37. betragtning til denne forordning, at den indgår i fortsættelsen af de forfulgte mål og de midler, der er iværksat ved forordning nr. 1788/2003 for at nå disse.
- 66 For det andet skal det hvad angår det forhold, at Rådet ved fastlæggelsen af ordningerne for mælkekvoter og overskudsafgifter i strid med artikel 39, stk. 2, litra a), TEUF angiveligt ikke tog hensyn til de særlige kendetegn ved produktionen af mælk, der anvendes til fremstilling af BOB-oste, selv om de beskyttede oprindelsesbetegnelser er snævert forbundet med et bestemt geografisk område, bemærkes, at denne bestemmelse fastsætter en forpligtelse til, at der ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik og de særlige metoder, som denne kan indebære, bl.a. tages hensyn til »landbrugserhvervets særlige karakter, der følger af landbrugets sociale struktur og af de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder«. De særlige karakteristika ved beskyttede oprindelsesbetegnelser kan imidlertid ikke anses for at være en del af disse strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder, som er omhandlet i denne bestemmelse, idet disse særlige karakteristika bl.a. vedrører EU-lovgivers valg af at fremme landbrugsproduktionens forskelligartethed ved at tillægge produkternes oprindelse værdi.
- 67 Fusionsmarkedsordningsforordningen indeholder derimod bestemmelser, som sikrer en vis fleksibilitet, der navnlig gør det muligt at tage hensyn til de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsregioner såsom revision af de nationale kvoter på baggrund af den generelle markedssituation og særlige forhold, der gør sig gældende i visse medlemsstater, som det fremgår af denne forordnings artikel 66, stk. 3, eller muligheden for at tildele producenterne alle eller en del af kvoterne fra den nationale reserve, som det følger af nævnte forordnings artikel 68, eller at medlemsstaterne nationalt, regionalt eller i specificerede indsamlingsområder kan træffe særlige overførselsforanstaltninger, således som det foreskrives i forordningens artikel 75.
- 68 Eftersom producenterne af BOB-oste ikke befinder sig i en situation, der er sammenlignelig med andre osteproducenters situation, kan det forhold, at mælkemængder, som er knyttet til produktion af BOB-oste bestemt til eksport til tredjelande, inkluderes i beregningen af de nationale kvoter og af afgifterne for de mængder, der produceres ud over kvoterne, heller ikke anses for at tilsidesætte de grænser, der er fastsat i artikel 40, stk. 2, TEUF.
- 69 Det skal i denne henseende bemærkes, at det følger af denne bestemmelse, at en fælles ordning af markederne for landbrugsvarer kan indebære de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de mål, der er fastlagt i artikel 39 TEUF, og bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Unionens producenter eller forbrugere.
- 70 Ifølge fast retspraksis kræver princippet om forbud mod forskelsbehandling, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (dom af 14.5.2009, Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., C-34/08, EU:C:2009:304, præmis 67).
- 71 Som den italienske regering har anført i sine skriftlige bemærkninger, gør den omstændighed, at en BOB-ost kan sælges på et marked for mejeriprodukter uden for Unionen, det ikke af denne grund alene muligt at adskille denne fra andre mejeriprodukter.
- 72 Domstolen har under alle omstændigheder allerede fastslået, at selv om det antages, at forordning nr. 1788/2003, som finder anvendelse uden forskel på alle indehavere af referencemængder, indfører en forskelsbehandling af producenter af mælk, der er knyttet til fremstillingen af BOB-oste, og producenter af mælk til fremstilling af andre mejeriprodukter, og derfor er mere byrdefuld for visse producenter, udgør en sådan forskellig behandling ikke forskelsbehandling, når den foranstaltning, som indfører denne, der er truffet inden for rammerne af en fælles markedsordning, som har forskellige virkninger for forskellige producenter afhængig af deres produktions særlige karakter, er støttet på objektive kriterier, valgt med henblik på, at den fælles markedsordning som helhed fungerer

tilfredsstillende. Dette er tilfældet for så vidt angår ordningen om mælkekvoter og overskudsafgifter, der er tilrettelagt således, at de individuelle referencemængder er fastsat på et sådant niveau, at de tilsammen ikke overskrider hver medlemsstats samlede garantimængde (jf. i denne retning dom af 14.5.2009, Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., C-34/08, EU:C:2009:304, præmis 69).

- 73 Det følger heraf, at det forhold, at de mælkemængder, der er knyttet produktionen af ost, som er indrømmet en beskyttet oprindelsesbetegnelse og er bestemt til eksport til tredjelande, inkluderes i de produktioner, der er underlagt disse ordninger, ikke kan anses for at være i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling.
- 74 Hvad angår den eventuelle tilsidesættelse af artikel 41, litra b), TEUF skal det bemærkes, at det følger af denne bestemmelse, at for at gøre det muligt at nå de målsætninger, der er fastsat i artikel 39 TEUF, kan der inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik bl.a. foreskrives fælles foranstaltninger med henblik på udvidelse af forbruget af visse varer. Denne bestemmelse indeholder ikke forpligtelser, der som sådan påhviler EU-institutionerne.
- 75 Disse ordninger for mælkekvoter og overskudsafgifter kan heller ikke anses for at tilsidesætte proportionalitetsprincippet. Det skal i denne henseende bemærkes, at Domstolen i præmis 83 i dom af 14. maj 2009, Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl. (C-34/08, EU:C:2009:304), fastslog, at gennemgangen af forordning nr. 1788/2003 i forhold til proportionalitetsprincippet intet havde frembragt, der kunne rejse tvivl om forordningens gyldighed.
- 76 Det samme må gøre sig gældende for fusionsmarkedsordningsforordningen. Den begrænsning af den samlede mælkeproduktion i Unionen, som foreskrives med denne forordning, gør det muligt at fremme den afsætning af overskydende mælkeproduktion, der findes i Unionen, samt at formindske uligevægten mellem udbud og efterspørgsel for mælk og mejeriprodukter og at nedbringe det heraf følgende strukturoverskud. Denne foranstaltning kan således ikke anses for at være åbenbart uhensigtsmæssig til at opfylde den målsætning om stabilisering af og bedre ligevægt på markederne, som er anført i 36. betragtning til nævnte forordning.
- 77 Denne ordning for mælkekvoter og overskudsafgifter kan ganske vist være mere byrdefuld for producenter af mælk til fremstilling af BOB-oste, som er forpligtede til udelukkende at købe mælk fra et bestemt geografisk område, selv om markedsordningen for landbruget betyder, at en medlemsstat kan importere den nødvendige mælkemængde fra andre medlemsstater, når efterspørgslen på mælk i denne stat overstiger udbuddet. Denne konsekvens gør det imidlertid ikke muligt at konkludere, at ordningen for mælkekvoter, henset til EU-lovgivers skønsmargen på området for den fælles landbrugspolitik, er åbenbart uegnet til at forfølge det hermed tilsigtede hovedformål.
- 78 Hvad angår det forhold, at fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 55, 65 og 78 angiveligt er uforenelige med retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet om det frie økonomiske initiativ, skal det bemærkes, at oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen ikke giver Domstolen mulighed for at foretage en undersøgelse af, om den ordning for kvoter og overskudsafgifter, som er fastsat i disse bestemmelser, er forenelig med de nævnte principper. Den forelæggende ret har navnlig ikke fremlagt de grunde, der ledte den til at betvivle gyldigheden af disse ordninger i betragtning af disse principper.
- 79 Henset til de ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at gennemgangen heraf intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 55, 65 og 78.

Sagsomkostninger

80 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 55, 65 og 78 i Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22. oktober 2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 248/2008 af 17. marts 2008, skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke udelukker de mælkemængder, der er knyttet til produktionen af oste, som er indrømmet en beskyttet oprindelsesbetegnelse, bestemt til eksport til tredjelande, fra beregningen af de nationale kvoter til produktion af mælk og andre mejeriprodukter samt af overskudsafgifter.**
- 2) **Gennemgangen af det tredje præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 55, 65 og 78 i forordning nr. 1234/2007, som ændret ved forordning nr. 248/2008.**

Underskrifter