Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GERARDA HOGANA,
predstavljeni 16. julija 2020[1]

Zadeva C-485/18

Groupe Lactalis
proti
Premier ministre,
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,
Garde des Sceaux, ministre de la Justice,
Ministre de l'Économie et des Finances

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Francija))

„Predhodno odločanje – Uredba (EU) št. 1169/2011 – Zagotavljanje informacij o živilih potrošnikom – Obvezna navedba države porekla – Člen 26 – Obseg harmonizacije – Člen 3 – Nacionalni ukrepi, s katerimi se zahtevajo dodatni obvezni podatki za posebne vrste ali kategorije živil – Pogoji – Nacionalni ukrep, ki določa obvezno navedbo nacionalnega, evropskega ali neevropskega porekla mleka"

I. Uvod

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 26 in 39 Uredbe (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom.[2]

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Groupe Lactalis ter francoskim predsednikom vlade, ministrstvom za pravosodje, ministrstvom za kmetijstvo in prehrano ter ministrstvom za gospodarstvo in finance glede zakonitosti décret nº 2016-1137 du 19 août 2016 relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédient (odlok št. 2016-1137 z dne 19. avgusta 2016 o navedbi porekla mleka ter mleka in mesa, ki se uporabljata kot sestavini) (JORF 2016, št. 194, št. besedila 18, v nadaljevanju: izpodbijani odlok). Posledica tega odloka je, v zvezi z mlekom, da morajo proizvajalci na označbi proizvoda navesti poreklo mleka.

3. Morda ni presenetljiva ugotovitev, da je označevanje države porekla proizvodov med najbolj spornimi značilnostmi enotnega trga. Zelo pogosto so takšne zahteve po označevanju zgolj prikrit način zagotavljanja prednosti domačim proizvodom.[3] Vendar obstajajo tudi primeri jasne in dokazane povezave med izvorom zadevnega živila in njegovo kakovostjo. Sam obstoj Uredbe Sveta (EGS) št. 2081/92 z dne 14. julija 1992 o zaščiti geografskih označb in označb geografskega porekla za

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Ter o spremembah uredb (ES) št. 1924/2006 in (ES) št. 1925/2006 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Komisije 87/250/EGS, Direktive Sveta 90/496/EGS, Direktive Komisije 1999/10/ES, Direktive 2000/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Komisije 2002/67/ES in 2008/5/ES in Uredbe Komisije (ES) št. 608/2004 (UL 2011, L 304, str. 18).

3 Glej na primer sodbo z dne 17. junija 1981, Komisija/Irska (113/80, EU:C:1981:139).

kmetijske proizvode in živila [4] je na svoj način dokaz za to. Pravo vprašanje, ki se postavlja v tej zadevi, je, ali je mogoče nacionalni ukrep, ki nalaga tako zahtevo v primeru mleka, upravičiti z vidika prava Unije. Iz razlogov, ki jih bom navedel, menim, da v položaju, s katerim je soočeno predložitveno sodišče, to ni tako.

4. Pred preučitvijo teh vprašanj pa je treba najprej opredeliti upoštevne zakonodajne določbe.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba (EU) št. 1169/2011

5. V skladu s členom 1(1) Uredbe št. 1169/2011 je njen namen „zagotavljanje visoke ravni varstva potrošnikov v zvezi z informacijami o živilih, ob upoštevanju razlik v razumevanju potrošnikov in njihovih potreb po informacijah, [pri čemer] hkrati zagotavlja nemoteno delovanje notranjega trga“.

6. Člen 3(1) in (2) te uredbe določa:

„1. Zagotavljanje informacij o živilih dosega visoko raven varovanja zdravja in interesov potrošnikov z zagotavljanjem podlage končnim potrošnikom za ozaveščeno izbiro in za varno uporabo živil, zlasti v zvezi z zdravstvenimi, gospodarskimi, okoljskimi, socialnimi in etičnimi vidiki.

2. Cilj zakonodaje o informacijah o živilih je v Uniji zagotoviti prosti pretok živil, ki se zakonito proizvajajo in tržijo, ob upoštevanju potrebe po zaščiti zakonitih interesov proizvajalcev in pospeševanju proizvodnje kakovostnih proizvodov.

[…]“.

7. Člen 9 Uredbe št. 1169/2011, naslovljen „Seznam obveznih podatkov“, v odstavku 1(i) določa:

„1. V skladu s členi 10 do 35 in ob upoštevanju izjem iz tega poglavja je obvezna navedba naslednjih podatkov:

[…]

(i) država porekla ali kraj izvora, kot je predviden(-a) v členu 26;

[…]“.

8. Člen 10 te uredbe, naslovljen „Dodatni obvezni podatki za posebne vrste ali kategorije živil“, določa:

„1. Poleg podatkov iz člena 9(1) so v Prilogi III določeni dodatni obvezni podatki za posebne vrste ali kategorije živil.

2. Zaradi zagotovitve obveščanja potrošnikov glede posebnih vrst ali kategorij živil in zaradi upoštevanja tehničnega napredka, znanstvenih dosežkov, varovanja zdravja potrošnikov oziroma varne uporabe živil lahko Komisija spremeni Prilogo III z delegiranimi akti v skladu s členom 51.

4 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 13, str. 4.

[…]“.

9. Člen 26 Uredbe št. 1169/2011, naslovljen „Država porekla ali kraj izvora“, določa:

„1. Ta člen se uporablja brez poseganja v zahteve glede označevanja, določene v posebnih določbah Unije, zlasti Uredbi Sveta (ES) št. 509/2006 z dne 20. marca 2006 o zajamčenih tradicionalnih posebnostih kmetijskih proizvodov in živil in Uredbi Sveta (ES) št. 510/2006 z dne 20. marca 2006 o zaščiti geografskih označb in označb porekla za kmetijske proizvode in živila.

2. Navedba države porekla ali kraja izvora je obvezna:

(a) kadar bi izpustitev tega podatka lahko zavedla potrošnika glede prave države porekla ali kraja izvora živila, zlasti če bi informacije, priložene živilu, ali označba kot celota sicer pomenila, da ima živilo drugačno državo porekla ali kraj izvora;

(b) za meso, ki spada pod oznake kombinirane nomenklature (KN) iz Priloge XI. Uporaba te točke je odvisna od sprejetja izvedbenih aktov iz odstavka 8.

3. Kadar je država porekla ali kraj izvora živila naveden in ni enak državi porekla ali kraju izvora njegove osnovne sestavine, se navede:

(a) tudi država porekla ali kraj izvora osnovne sestavine; ali

(b) da država porekla ali kraj izvora osnovne sestavine ni enak državi porekla ali kraju izvora živila.

Uporaba tega odstavka je odvisna od sprejetja izvedbenih aktov iz odstavka 8 tega člena.

4. Komisija v petih letih po datumu začetka uporabe točke (b) odstavka 2 predloži Evropskemu parlamentu in Svetu poročilo, v katerem oceni obvezno navajanje države porekla ali kraja izvora pri proizvodih iz navedene točke.

5. Komisija do 13. decembra 2014 predloži Evropskemu parlamentu in Svetu poročila v zvezi z obvezno navedbo države porekla ali kraja izvora za naslednja živila:

(a) vrste mesa razen govedine in ki niso navedene v točki (b) odstavka 2;

(b) mleko;

(c) mleko, ki se uporablja kot sestavina v mlečnih proizvodih;

(d) nepredelana živila;

(e) proizvode z eno samo sestavino;

(f) sestavine, ki predstavljajo več kot 50 % živila.

[…]

7. V poročilih iz odstavkov 5 in 6 se upošteva potrošnikova potreba po obveščenosti, izvedljivost obvezne navedbe države porekla ali kraja izvora ter analiza stroškov in koristi uvedbe takšnih ukrepov, vključno s pravnim vplivom na notranji trg in vplivom na mednarodno trgovino.

Komisija lahko tem poročilom doda predloge sprememb ustreznih določb Unije.

8. Komisija do 13. decembra 2013, po izvedbi ocene vpliva, sprejme izvedbene akte v zvezi z uporabo točke (b) odstavka 2 tega člena in uporabo odstavka 3 tega člena. Ti izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom preverjanja iz člena 48(2).

[…]“.

10. Poglavje VI, naslovljeno „Nacionalni ukrepi“, med drugim vsebuje člena 38 in 39.

11. Člen 38, naslovljen „Nacionalni ukrepi“, določa:

„1. Države članice o zadevah, izrecno usklajenih s to uredbo, ne smejo sprejemati ali ohraniti nacionalnih ukrepov, razen če to ni dovoljeno z zakonodajo Unije. Navedeni nacionalni ukrepi ne smejo povzročati ovir za prosti pretok blaga, vključno z diskriminacijo živil iz drugih držav članic.

2. Brez poseganja v člen 39 lahko države članice sprejmejo nacionalne ukrepe o zadevah, ki niso izrecno usklajene s to uredbo, razen če bi ti ukrepi pomenili prepoved, oviranje ali omejevanje prostega pretoka blaga, ki je v skladu s to uredbo.“

12. Člen 39 Uredbe št. 1169/2011, naslovljen „Nacionalni ukrepi o dodatnih obveznih podatkih“, določa:

„1. Poleg obveznih podatkov iz člena 9(1) in člena 10 lahko države članice v skladu s postopkom iz člena 45 sprejmejo ukrepe, s katerimi se lahko zahtevajo dodatni obvezni podatki za posebne vrste ali kategorije živil iz vsaj enega od naslednjih razlogov:

(a) varovanja javnega zdravja;

(b) varstva potrošnikov;

(c) preprečitve goljufij;

(d) varstva pravic industrijske in poslovne lastnine, navedb izvora, registriranih označb porekla in preprečevanja nepoštene konkurence.

2. V skladu z odstavkom 1 lahko države članice uvedejo ukrepe v zvezi z obvezno navedbo države porekla ali kraja izvora živil samo, kadar obstaja dokazana povezava med nekaterimi lastnostmi živila ter njegovim poreklom ali izvorom. Kadar države članice o takšnih ukrepih uradno obvestijo Komisijo, predložijo dokaze o tem, da večina potrošnikov zagotovitvi teh informacij pripisuje velik pomen.“

B. Francosko pravo

13. Izpodbijani odlok je začel veljati 17. januarja 2017 in naj bi se sprva uporabljal do 31. decembra 2018.

14. Člen 1 tega odloka vsebuje točko I, ki določa:

„Označevanje predpakiranih živil v smislu člena 2 [Uredbe št. 1169/2011] se izvede v skladu z določbami tega odloka, če ta živila vsebujejo:

(1) mleko;

(2) kot sestavino mleko, ki se uporablja v mlečnih proizvodih, navedenih na seznamu v Prilogi;

[…]

Na označbi predpakiranih živil se navede poreklo sestavin, navedenih v točkah od 1 do 3. Če pa je odstotek teh sestavin, ki je izražen kot skupna masa sestavin, uporabljenih v predpakiranem živilu, pod pragom, se za označevanje takega živila določbe tega odloka ne uporabljajo.“

15. Člen 3 tega odloka določa:

„I. Navedba porekla mleka ali mleka, ki se uporablja kot sestavina mlečnih proizvodov iz člena 1, vsebuje naslednje podatke:

(1) ‚Država zbiranja: (ime države, v kateri je bilo mleko zbrano)‘;

(2) ‚Država pakiranja ali predelave: (ime države, v kateri je bilo mleko pakirano ali predelano)‘.

II. Če je bilo mleko ali mleko, ki se uporablja kot sestavina mlečnih proizvodov, zbrano, pakirano ali predelano v isti državi, se lahko z odstopanjem od odstavka I poreklo navede tako: ‚Poreklo: (ime države)‘.

III. Če je bilo mleko ali mleko, ki se uporablja kot sestavina mlečnih proizvodov, zbrano, pakirano ali predelano v eni ali več državah članicah Evropske unije, se lahko z odstopanjem od odstavkov I in II poreklo navede tako: ‚Poreklo: EU‘.

IV. Če je bilo mleko ali mleko, ki se uporablja kot sestavina mlečnih proizvodov, zbrano, pakirano ali predelano v eni ali več državah, ki niso članice Evropske unije, se lahko z odstopanjem od odstavkov I in II poreklo navede tako: ‚Poreklo: zunaj EU‘.“

16. Člen 4, zadnji odstavek, izpodbijanega odloka določa:

„[…]

Pri uporabi odstavka I členov 2 in 3 se lahko, kadar je treba pri navedbi porekla navesti več držav članic Evropske unije in držav nečlanic Evropske unije ali kadar poreklo ni določeno, imena držav nadomestijo z navedbo ‚EU‘ ali ‚zunaj EU‘“.

17. Člen 6 tega odloka določa:

„Določbe tega odloka se ne uporabljajo za proizvode, ki se zakonito proizvajajo ali tržijo v drugi državi članici Evropske unije ali v tretji državi.“

18. Z odlokom št. 2018-1239 o navedbi porekla mleka ter mleka in mesa, ki se uporabljata kot sestavini (JORF 2018, št. 298, besedilo št. 70), je bila 24. decembra 2018 uporaba izpodbijanega odloka podaljšana do 31. marca 2020.

19. Tako ta odlok kot izpodbijani odlok sta bila pred začetkom njune veljavnosti v skladu s členom 45 Uredbe št. 1169/2011 priglašena Evropski komisiji. Komisija ni za nobenega od odlokov izdala negativnega mnenja v smislu člena 45(3) Uredbe št. 1169/2011. [5]

5 Vendar tako družba Lactalis kot Komisija trdita, da osnutek izpodbijanega odloka, ki je bil priglašen Komisiji, ni bil enak končni različici.

III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

20. Družba Lactalis je 24. oktobra 2016 pri Conseil d'État (državni svet, Francija) vložila tožbo, s katero je predlagala razglasitev ničnosti izpodbijanega odloka. V utemeljitev tega predloga je družba Lactalis med drugim navedla dva tožbena razloga, ki sta se nanašala na to, da so bili z odlokom kršeni členi 26, 38 in 39 Uredbe št. 1169/2011. Predložitveno sodišče je menilo, da je treba za odločitev o teh dveh tožbenih razlogih najprej ugotoviti, kako je treba razlagati nekatere določbe navedene uredbe, kar je povezano z nekaj težavami.

21. V teh okoliščinah je Conseil d'État (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

„1. Ali je treba za člen 26 Uredbe št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011, ki med drugim določa, da Komisija predloži Evropskemu parlamentu in Svetu poročila v zvezi z obveznim navajanjem države porekla ali kraja izvora pri mleku in mleku, ki se uporablja kot sestavina, šteti, da je bilo z njim to vprašanje izrecno harmonizirano v smislu člena 38(1) iste uredbe, in ali izključuje možnost, da države članice sprejmejo ukrepe, s katerimi se na podlagi člena 39 te uredbe zahtevajo dodatni obvezni podatki?

2. Če so nacionalni ukrepi na podlagi člena 39(1) upravičeni iz razloga varstva potrošnikov, ali je treba merili iz odstavka 2 tega člena, ki se nanašata na, po eni strani, dokazano povezavo med nekaterimi lastnostmi živila in njegovim poreklom ali izvorom ter, po drugi strani, dokaze o tem, da večina potrošnikov zagotovitvi teh informacij pripisuje velik pomen, razlagati povezano in zlasti ali lahko presoja dokazane povezave temelji na samo subjektivnih elementih, ki se nanašajo na pomen povezave, ki jo lahko večina potrošnikov vzpostavi med živilom in njegovim poreklom ali izvorom?

3. Ker se zdi, da se lahko k lastnostim živila prištevajo vsi elementi, ki prispevajo h kakovosti živila, ali je mogoče premisleke, povezane z odpornostjo živila na prevoz in s tveganji sprememb med potjo, uporabiti pri presoji obstoja dokazane povezave med nekaterimi lastnostmi živila in njegovim poreklom ali izvorom na podlagi člena 39(2)?

4. Ali je treba pri presoji pogojev, določenih s členom 39, šteti, da so lastnosti živila edinstvene zaradi njegovega porekla ali izvora oziroma zajamčene zaradi tega porekla ali izvora, in ali je lahko v tem zadnjem primeru, ne glede na harmonizacijo zdravstvenih in okoljskih predpisov, ki se uporabljajo v Evropski uniji, navedba porekla ali izvora natančnejša kot navedba v obliki ‚EU' ali ‚zunaj EU'?"

IV. Analiza

A. Prvo vprašanje

22. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 26 Uredbe št. 1169/2011, ki med drugim določa, da Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročila v zvezi z obveznim navajanjem države porekla ali kraja izvora pri mleku in mleku, ki se uporablja kot sestavina, razlagati tako, da so bila z njim izrecno harmonizirana pravila o navajanju države porekla ali kraja izvora mleka, ki se uporablja kot končni proizvod ali kot sestavina, in ali ta določba nasprotuje temu, da država članica na podlagi člena 39 te uredbe določi to navajanje kot obvezno.

23. Najprej je treba poudariti, da obveznost Komisije iz člena 26(5) Uredbe št. 1169/2011, da Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročila v zvezi z obveznim navajanjem države porekla ali kraja izvora mleka, ne more biti odločilna za vprašanje, ali so bila s to uredbo harmonizirana pravila o navajanju države porekla ali kraja izvora mleka. Edino, kar je mogoče sklepati na podlagi takšne obveznosti, je namreč to, da navedeno navajanje po pravu Unije trenutno ni obvezno.

24. Izpostaviti je mogoče tudi dejstvo, da če Unija sprejme zakonodajni akt na področju deljene pristojnosti, to nujno pomeni določeno harmonizacijo nacionalne zakonodaje, s čimer so državam članicam odvzete nacionalne pristojnosti v skladu s členom 2(2) PDEU. Vendar se lahko s takšno harmonizacijo določijo le minimalni standardi oziroma lahko ta zajema le nekatere vidike določenega področja, tako da se lahko države članice za sprejetje posebnih ukrepov v zvezi z drugimi vidiki tega področja še vedno sklicujejo na svojo pristojnost.

25. Glede harmonizacije, dosežene z Uredbo št. 1169/2011, v zvezi z navajanjem države porekla ali kraja izvora živil, velja opozoriti, da člen 9 te uredbe vsebuje seznam obveznih podatkov, ki jih morajo nosilci dejavnosti navesti na označbah živil. Poleg tega seznama so v členu 10 določeni dodatni obvezni podatki, ki jih je treba navesti, vendar samo za posebne vrste ali kategorije živil.[6]

26. V členu 9(1)(i) Uredbe št. 1169/2011 je med podatki, ki so obvezni ne glede na zadevne vrste ali kategorije živil, navedena država porekla ali kraj izvora, vendar le, če je takšna obvezna navedba določena v členu 26 te uredbe.

27. V skladu s členom 26(2) Uredbe št. 1169/2011 je navedba države porekla ali kraja izvora obvezna v dveh primerih, in sicer:

– kadar bi izpustitev tega podatka lahko zavedla potrošnika glede prave države porekla ali kraja izvora živila, zlasti če bi informacije, priložene živilu, ali označba kot celota sicer pomenile, da ima živilo drugačno državo porekla ali kraj izvora;[7]

– za meso, ki spada pod oznake kombinirane nomenklature (KN) iz Priloge XI, in sicer sveže, ohlajeno ali zamrznjeno prašičje, ovčje, kozje ali perutninsko meso iz tarifne številke 0105.

28. Čeprav v tej določbi ni pojasnjeno, ali se z njo harmonizira nacionalna zakonodaja o obveznem navajanju države porekla ali kraja izvora, pa je iz *konteksta*, v katerega je umeščena, razvidno njeno področje uporabe. V zvezi s tem velja opozoriti, da Uredba št. 1169/2011 vsebuje poglavje VI, ki je posebej posvečeno nacionalnim ukrepom.

29. Res je, da člen 38(2) te uredbe, ki je vključen v to poglavje, določa, da lahko „[b]rez poseganja v člen 39 […] države članice sprejmejo nacionalne ukrepe o zadevah, ki niso izrecno usklajene s to uredbo, razen če bi ti ukrepi pomenili prepoved, oviranje ali omejevanje prostega pretoka blaga, ki je v skladu s to uredbo.“ Vendar člen 38(1) navedene uredbe nasprotno določa, da „[d]ržave članice o zadevah, izrecno usklajenih s to uredbo, ne smejo sprejemati ali ohraniti nacionalnih ukrepov, razen če to ni dovoljeno z zakonodajo Unije“. Čeprav natančen pomen izraza „brez poseganja v člen 39“ v navedenem kontekstu morda ni čisto jasen, menim, da člen 38(2) ne vpliva na pravila iz člena 39 (to je tista, ki urejajo obvezne podatke na označbah živil).[8]

30. Iz tega torej sledi, da člen 38, ki služi kot uvod v poglavje VI, zgolj priznava, da se z nekaterimi določbami podatki v zvezi z označevanjem živil harmonizirajo samo delno, medtem ko se v zvezi z drugimi harmonizirajo v celoti, in navaja posledice vsakega od položajev. Tako predstavljena težava v zvezi z razlago izhaja iz dejstva, da v členu 38 ni točno navedeno, katere določbe spadajo pod katerega od teh dveh položajev.

6 V zvezi s tem iz položajev, navedenih v Prilogi III k Uredbi št. 1169/2011, na katero se sklicuje člen 10, izhaja, da je treba pojem „posebne vrste ali kategorije živil“ razlagati tako, da vključuje načine proizvodnje in sestavo živil.

7 Glej člen 26(2)(a) te uredbe. Člen 26(3) Uredbe št. 1169/2011 določa, da se, kadar je država porekla ali kraj izvora živila naveden in ni enak državi porekla ali kraju izvora njegove osnovne sestavine, navede tudi država porekla ali kraj izvora osnovne sestavine oziroma podatek, da država porekla ali kraj izvora osnovne sestavine ni enak državi porekla ali kraju izvora živila. Področje uporabe te določbe je bilo opredeljeno v Izvedbeni uredbi Komisije (EU) 2018/775 z dne 28. maja 2018 o pravilih za uporabo člena 26(3) Uredbe št. 1169/2011 (UL 2018, L 131, str. 8). Ker pa je to hierarhično nižji predpis, ga ni mogoče upoštevati pri razlagi področja uporabe člena 26.

8 Menim, da je treba ta izraz razlagati tako, da preprosto pomeni, da lahko države članice kljub temu, da položaji iz člena 39 spadajo na harmonizirano področje, vseeno sprejmejo nacionalne ukrepe, če ti izpolnjujejo pogoje iz te določbe.

31. Nasprotno pa se mi zdijo določbe člena 39 Uredbe št. 1169/2011 povsem jasne. V prvem odstavku tega člena je namreč izrecno navedeno, da lahko države članice pod določenimi pogoji sprejmejo ukrepe, s katerimi se zahtevajo dodatni obvezni podatki za posebne vrste ali kategorije živil. Če bi se ta določba razlagala tako, da se z njo pogoji, pod katerimi lahko države članice zahtevajo navedbo dodatnih obveznih podatkov, ne harmonizirajo v celoti, bi se s tem omogočilo, da bi se sprejeli nacionalni ukrepi, ki bi prevladali nad členom 39 in s tem povsem izničili polni učinek te določbe. Uredbo št. 1169/2011 je zato nujno razlagati tako, da državam članicam preprečuje uvedbo obveznih podatkov s sklicevanjem na svoje povsem avtonomne nacionalne pristojnosti.

32. To ugotovitev potrjujejo *cilji* Uredbe št. 1169/2011. Iz uvodnih izjav 6 in 9 Uredbe št. 1169/2011 je dejansko razvidno, da je bil eden od ciljev te uredbe kodificirati obstoječo zakonodajo, ki je izhajala iz Direktive 2000/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. marca 2000 o približevanju zakonodaje držav članic o označevanju, predstavljanju in oglaševanju živil.[9] Ker člen 3(1) te direktive določa, da „vsebuje oznaka živil *samo* [v tej določbi navedene] *obvezne* navedbe“,[10] iz teh uvodnih izjav izhaja, da je Uredba št. 1169/2011 vsaj ohranila načelo, v skladu s katerim države članice nimajo več povsem avtonomne pristojnosti za odločanje o podatkih, ki naj bi postali obvezni.

33. Poleg tega je v skladu z uvodnima izjavama 13 in 14 Uredbe št. 1169/2011 njen namen zlasti določiti sklop „skupnih opredelitev, načel, zahtev in postopkov, da se oblikujeta jasen okvir in skupna podlaga za ukrepe Unije in nacionalne ukrepe za upravljanje informacij o živilih […], [da se vzpostavi] *celosten* […] pristop k informacijam, zagotovljenim potrošnikom v zvezi z živili, ki jih uživajo“.[11] Uporaba pridevnika „celosten“ je precej nedvoumna.

34. Menim, da je z navedenim dovolj nazorno prikazano, da tako iz konteksta kot iz ciljev člena 26 izhaja, da je z Uredbo št. 1169/2011 harmonizirana nacionalna zakonodaja držav članic o obveznih podatkih. Vendar ta harmonizacija ni izčrpna, saj države članice še vedno lahko sprejmejo ukrepe, s katerimi se zahtevajo dodatni obvezni podatki, toda *samo* pod pogoji, ki so določeni v tej uredbi.[12]

35. Glede obvezne navedbe države porekla ali kraja izvora je treba ugotoviti, da je treba člen 26(2) Uredbe št. 1169/2011 – ker so v njem določeni primeri, v katerih morajo nosilci živilske dejavnosti v skladu s členom 9 te uredbe to navedbo vključiti v označbe živil – razlagati tako, da so z njim harmonizirani vsaj pogoji, pod katerimi je mogoče nekatere podatke določiti kot obvezne. Državam članicam je posledično odvzeta nacionalna pristojnost, da sprejmejo zakonodajo o takšnih navedbah v skladu s svojimi pravili.[13] Vendar se s členom 39 te uredbe del pristojnosti, ki so bile odvzete na podlagi člena 2(2) PDEU, znova prenaša na države članice, tako da se jim *podeli* pristojnost, da sprejmejo svoje ukrepe, s katerimi se zahtevajo obvezne navedbe, ob upoštevanju pogojev, določenih v tej določbi.[14]

9 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 75.

10 Moj poudarek. Seznam podatkov iz člena 3(1) Direktive 2000/13 z nekaj dodatki sovpada s seznamom iz člena 9 Uredbe št. 1169/2011.

11 Moj poudarek.

12 Mimogrede velja opozoriti, da se zdi, da predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, COM(2008) 40 final, potrjuje, da je namen Uredbe št. 1169/2011 harmonizirati pogoje, pod katerimi bi bilo mogoče nekatere podatke določiti kot obvezne. V tem predlogu je bilo namreč navedeno, da bi „[n]eusklajena pravila […] ogrozila notranji trg, povzročila pomanjkljive informacije in zmanjšala raven varstva potrošnikov. Obstoječa pravila so dokazala svojo vrednost pri omogočanju prostega pretoka blaga in varstva potrošnikov“ (stran 6). Zato se razveljavitev „usklajenih pravil“ ni štela za sprejemljiv pristop. Nasprotno, „[o]bvezno ali prostovoljno navajanje države izvora [porekla] ali kraja porekla [izvora] živila kot tržno orodje ne sme zavajati potrošnika in mora temeljiti na usklajenih merilih“ (stran 8). Tako „[p]redlog usklajuje regulativni okvir za horizontalne določbe v zvezi z označevanjem živil ter s tem prispeva k varstvu potrošnikov, tako da zagotavlja, da potrošniki prejemajo ustrezne informacije, ki jim omogočajo varno, zdravo in trajnostno izbiro živil na podlagi informacij“ (stran 10).

13 Ker Uredba št. 1169/2011 harmonizira nacionalna pravila o obveznih podatkih in v členu 45 določa poseben postopek, kadar želi država članica določiti druge obvezne podatke, menim, da se Uredba (ES) št. 764/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o določitvi postopkov za uporabo nekaterih nacionalnih tehničnih pravil za proizvode, ki se zakonito tržijo v drugi državi članici, in o razveljavitvi Odločbe št. 3052/95/ES (UL 2008, L 218, str. 21) v obravnavani zadevi ne uporablja.

14 Poleg tega se zdi, da dejstvo, da Uredba št. 1169/2011 harmonizira področje obveznih podatkov, obenem pa državam članicam omogoča, da določijo druge obvezne podatke, ustreza besedilu člena 1(2) te uredbe, v katerem je navedeno, da „[ta uredba] *[d]oloča sredstva*, ki zagotavljajo pravico potrošnikov do informacij in postopke za zagotavljanje informacij o živilih, ob upoštevanju potrebe po zagotavljanju zadostne prožnosti za odzivanje na prihodnji razvoj dogodkov in nove zahteve po informacijah“. Moj poudarek.

36. Te ugotovitve ni mogoče ovreči s trditvijo nekaterih strank v postopku v glavni stvari, da harmonizacija, izvedena z Uredbo št. 1169/2011, ne zadeva navedbe države porekla ali kraja izvora, saj naj bi bila takšna navedba nujna za zagotovitev sledljivosti živil in njihovih sestavin. Poleg tega, da v besedilu Uredbe št. 1169/2011 ne vidim razloga za takšno trditev, nujnost, da se zagotovi sledljivost živil, namreč sama po sebi ni nezdružljiva z neobstojem obvezne navedbe države porekla ali kraja izvora živil. V členu 3(15) Splošne uredbe o živilski zakonodaji [15] je namreč sledljivost opredeljena kot „možnost sledenja in spremljanja živila, krme, živali, ki daje hrano, ali snovi, ki je namenjena za vključitev v živilo ali se zanjo pričakuje, da bo vključena v živilo ali krmo, skozi vse faze pridelave, predelave in distribucije“. Sledljivost torej ne zahteva izrecne navedbe države porekla ali kraja izvora na etiketi, saj se to lahko doseže na primer z identifikacijsko kodo. [16]

37. Ker mleko ni izrecno izključeno iz harmonizacije, izvedene z Uredbo št. 1169/2011, je treba šteti, da ta uredba velja tudi za navedbo države porekla ali kraja izvora mleka. Člen 26(2)(a) Uredbe št. 1169/2011 sicer res določa, da je navedba države porekla ali kraja izvora obvezna, kadar bi izpustitev tega podatka lahko zavedla potrošnika glede prave države porekla ali kraja izvora živila. Vendar tega člena ni mogoče razlagati tako, kot navajajo nekatere stranke, da državam članicam podeljuje pravico, da zahtevajo navedbo države porekla ali kraja izvora mleka v vseh okoliščinah. Ta določba namreč držav članic ne pooblašča, da sprejmejo splošne ukrepe odstopanja. Pravzaprav določa, da morajo nosilci živilske dejavnosti navesti državo porekla ali kraj izvora živil, če bi izpustitev tega podatka lahko zavedla potrošnika glede prave države porekla ali kraja izvora živila. [17] Poleg tega bi bilo mogoče iz člena 26(5) in (7) Uredbe št. 1169/2011, v skladu s katerim mora Komisija preučiti izvedljivost uvedbe obvezne navedbe porekla mleka, sklepati, da taka navedba za nosilce živilske dejavnosti trenutno ni obvezna, razen v primeru iz člena 26(2)(a). [18]

38. Glede na navedeno predlagam, naj se na prvo vprašanje odgovori: Člen 26 Uredbe št. 1169/2011 je treba razlagati tako, da so z njim harmonizirani pogoji, pod katerimi lahko države članice določijo, da je navedba države porekla ali kraja izvora mleka, ki se uporablja kot končni proizvod ali kot sestavina, obvezna. Vendar ta določba ne nasprotuje temu, da države članice določijo, da je ta navedba obvezna na podlagi člena 39 te uredbe, kadar je to utemeljeno s preudarki, kot so varovanje javnega zdravja, pravice potrošnikov in preprečevanje goljufij ali nepoštene konkurence, in kadar so izpolnjeni pogoji iz te določbe.

B. Drugo vprašanje

39. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba, če je ukrep, s katerim se zahteva navedba države porekla ali kraja izvora, na podlagi člena 39(1) Uredbe št. 1169/2011 upravičen, merili iz odstavka 2 tega člena razlagati povezano oziroma, natančneje, ali lahko presoja prvega merila, in sicer obstoja „dokazane povezave“, temelji izključno na subjektivnih elementih, ki se nanašajo na pomen povezave, ki jo lahko večina potrošnikov vzpostavi med lastnostmi živila in njegovim poreklom ali izvorom.

15 Uredba (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 463).

16 Glej tudi člen 18(2) Splošne uredbe o živilski zakonodaji.

17 Res je, da je v členu 26(2)(a) uporabljen izraz „zlasti“ za pojasnitev, da je navedba države porekla obvezna, „če bi informacije, priložene živilu, ali označba kot celota sicer pomenila, da ima živilo drugačno državo porekla ali kraj izvora“, kar pomeni, da je področje uporabe te določbe širše od položaja, ko so informacije, priložene živilu, ali označba zavajajoče. Vendar menim, da iz tega ni mogoče izpeljati, da bi bila taka navedba obvezna tudi brez vsakršne verjetnosti zmede. Pravzaprav potrebo po uporabi izraza „zlasti“ razumem tako, da je zavajajoče informacije možno povezati z živilom ali označbo, vendar ne izključno z njima. Takšno zmedo lahko povzročijo na primer tudi nekatere blagovne znamke.

18 Glej tudi uvodno izjavo 32, zadnji stavek, Uredbe št. 1169/2011.

40. V skladu s členom 39(1) Uredbe št. 1169/2011 lahko države članice poleg obveznih podatkov iz členov 9(1) in 10 te uredbe zahtevajo dodatne obvezne podatke ob upoštevanju zahtev iz te določbe. V navedeni določbi so določeni trije pogoji za sprejetje nacionalnih ukrepov, s katerimi se zahtevajo navedeni dodatni podatki, in sicer:

– prvič, obvezni podatki se morajo nanašati samo na nekatere posebne vrste ali kategorije živil;

– drugič, upravičiti jih je mogoče z vsaj enim od razlogov, navedenih v členu 39(1), med katerimi je potreba po varstvu potrošnikov;

– tretjič, nacionalni ukrepi, s katerimi se dodatni obvezni podatki zahtevajo, morajo biti sprejeti v skladu s postopkom iz člena 45 navedene uredbe.

41. Nazadnje, kadar se obvezni podatki nanašajo na navedbo države porekla ali kraja izvora živil, člen 39(2) Uredbe št. 1169/2011 v prvem stavku določa, da „države članice [lahko] uvedejo ukrepe v zvezi s [tako navedbo] samo, kadar obstaja dokazana povezava med nekaterimi lastnostmi živila ter njegovim poreklom ali izvorom“, v drugem stavku pa, da „[k]adar države članice o takšnih ukrepih uradno obvestijo Komisijo, predložijo dokaze o tem, da večina potrošnikov zagotovitvi teh informacij pripisuje velik pomen“.

42. Morebitni nacionalni ukrepi, s katerimi se zahteva navedba podatkov, morajo poleg navedenih treh pogojev, ki so izrecno določeni v členu 39(1), upoštevati tudi splošna načela glede informacij o živilih iz poglavja II navedene uredbe in splošna načela prava Unije.

43. Na določbo člena 39(2) Uredbe št. 1169/2011 se ne nanaša nobena uvodna izjava te uredbe. Vendar je že iz strukture te določbe razvidno, da določa dve ločeni merili. Čeprav je mogoče priznati, da bi nekateri elementi besedila ali konteksta navedene določbe, pa tudi nekateri cilji navedene uredbe lahko podpirali stališče, da bi obstoj „dokazane povezave“ lahko temeljil na subjektivnih elementih, ki se nanašajo na pomen povezave, ki jo lahko večina potrošnikov vzpostavi med lastnostmi živila in njegovim poreklom ali izvorom, vseeno menim, da je to določbo bolje razlagati tako, da se nanaša na izključno objektivne dejavnike.

44. Kakršna koli drugačna ugotovitev bi navsezadnje utrla pot posredni ponovni uvedbi nacionalnih pravil v zvezi z živili, katerih namen je bil nagovarjati zgolj nacionalistične, celo šovinistične nagone potrošnikov. Ker je eden od ciljev projekta notranjega trga odpraviti (kjer je to mogoče) takšna pravila, je težko verjeti, da bi zakonodajalec Unije nameraval dopustiti njihovo posredno ponovno uvedbo z mehanizmom člena 39(2) Uredbe št. 1169/2011. Kljub temu lahko besedilo te določbe preučimo glede na ta okvir.

45. Prvič, angleški izraz „quality“ bi se lahko nanašal na skupek lastnosti in značilnosti proizvoda, ki omogoča izpolnitev pričakovanj potrošnikov.[19] Drugič, na podlagi sklicevanja, v drugem stavku člena 39(2) Uredbe št. 1169/2011, na mnenje večine potrošnikov kot na dokaz, ki ga je treba predložiti, kadar država članica priglasi takšen ukrep Komisiji, bi lahko sklepali, da je s to določbo zgolj določen čas, ko je treba predložiti dokaz. Tretjič, v Uredbi št. 1169/2011 je večkrat določeno, da potrošniki prejmejo ustrezne informacije, da se jim omogoči „ozaveščena izbira“ med drugim v zvezi

19 Na primer, v standardu ISO 9000:2000 je „kakovost“ opredeljena kot sposobnost skupka svojstvenih značilnosti, da izpolni zahteve.

z okoljskimi ali etičnimi vidiki.[20] Natančneje, v členu 4(2) je navedeno, da se „[v] zvezi s potrebo po obveznih informacijah o živilih in da se potrošnikom omogoči ozaveščena izbira […] upošteva splošna potreba večine potrošnikov po nekaterih informacijah, ki jim pripisujejo poseben pomen, ali vse splošno sprejete koristi za potrošnika“.[21]

46. Osebno pa menim, da je iz podrobne analize navedene uredbe razvidno, da, kot sem pravkar navedel, je bil namen zakonodajalca Unije pri oblikovanju prvega stavka ravno izključiti možnost, da bi sprejetje posebnih ukrepov, s katerimi se zahteva navedba kraja porekla, lahko temeljilo *izključno* na zgolj subjektivnih preudarkih.

47. Množinska oblika angleškega izraza „quality“ se običajno nanaša na svojstvene značilnosti ali posebnosti zadevnega proizvoda.[22] Tukaj velja opozoriti na zanimivost, da v francoski različici člena 39(2) ni uporabljen izraz „qualités“ (kakovosti), temveč izraz „propriétés“ (lastnosti), ki se očitno nanaša na lastnost ali posebnost v smislu značilnosti ali neločljivo povezanega dela nečesa. Poleg tega je v prvem stavku člena 39(2) v zvezi s povezavo, ki mora obstajati med nekaterimi lastnostmi živila ter njegovim poreklom ali izvorom, določeno, da mora biti „dokazana“, s čimer se implicitno predpostavlja, da je te lastnosti mogoče objektivno presojati.[23] Nazadnje, iz členov 1(1) in 3(2) Uredbe št. 1169/2011 je razvidno, da cilji te uredbe niso samo zagotoviti visoke ravni varstva potrošnikov, temveč tudi poskrbeti za upoštevanje prostega pretoka na področju živil. Vendar bi obvezno navajanje države porekla ali kraja izvora, tudi če bi se uporabljalo brez razlikovanja za domača in uvožena živila, utegnilo škodovati prostemu pretoku proizvodov, morda celo bolj kot katera koli druga oblika nediskriminatornih podatkov.[24] Kot je namreč Sodišče razsodilo pred sprejetjem te uredbe, take zahteve „potrošnikom omogočajo razlikovanje med domačimi in uvoženimi proizvodi, to pa jim omogoča uveljavljati morebitne pomisleke do tujih proizvodov“.[25]

48. Iz vsega navedenega torej izhaja, da je treba člen 39(2) razlagati tako, da določa dodatne pogoje za sprejetje ukrepov, s katerimi se zahteva navedba države porekla ali kraja izvora. Cilj te določbe je namreč zagotoviti pravo ravnotežje med ciljema Uredbe št. 1169/2011, ki sta na eni strani zagotoviti, da potrošniki prejmejo ustrezne informacije, ki jim omogočajo varno, zdravo in trajnostno izbiro na podlagi informacij, in na drugi strani poskrbeti za upoštevanje prostega pretoka na področju živil. Namen navedenih pogojev je omejiti razloge, ki jih je mogoče navesti v utemeljitev takega ukrepa, in določiti tesnejšo sorazmerno povezanost obeh ciljev.[26]

20 Glej člen 3(1) in uvodno izjavo 4.

21 Glej člen 4(2) in v tem smislu uvodne izjave od 16 do 18. Ker ta določba določa splošno načelo živilske zakonodaje, razumem, da je naslovljena na države članice, kadar uporabljajo člen 39, pa tudi na Komisijo, kadar ta izvršuje pooblastila, ki jih je nanjo prenesel zakonodajalec Unije v členu 10(2), da spremeni seznam dodatnih obveznih podatkov.

22 Torej bi bilo mogoče ta izraz razumeti tako, da se nanaša na fizikalne, hranilne in organoleptične lastnosti živila ter zlasti lastnosti, povezane z njegovim okusom.

23 Člen 4(2) je vključen v poglavje II Uredbe št. 1169/2011, ki se nanaša, kot je razvidno iz njegovega naslova, na splošna načela glede informacij o živilih. Ker ta določba določa splošno načelo glede informacij o živilih, lahko za pravilo, ki ga uvaja, veljajo izjeme.

24 Če se nacionalni ukrepi, s katerimi se nalaga obveznost zagotavljanja informacij o poreklu ali izvoru blaga, uporabljajo brez razlikovanja za vse blago, niso neposredno diskriminatorni, temveč je njihov učinek lahko enak učinku količinske omejitve. Glej v tem smislu sodbo z dne 25. aprila 1985, Komisija/Združeno kraljestvo (207/83, EU:C:1985:161, točka 17). V obravnavani zadevi se izpodbijani odlok ne uporablja za proizvode, predelane zunaj Unije. Vendar je Sodišče razsodilo, da lahko „uporaba […] nacional[nih] ukrep[ov], […] vpliva na prosti pretok blaga […] tudi če je omejena na domače proizvajalce“, saj domače predelovalce spodbuja k nakupu lokalno proizvedenega blaga, v tem primeru mleka. Glej v tem smislu sodbo z dne 7. maja 1997, Pistre in drugi (od C-321/94 do C-324/94, EU:C:1997:229, točka 45).

25 Sodba z dne 25. aprila 1985, Komisija/Združeno kraljestvo (207/83, EU:C:1985:161, točka 17).

26 Na primer, medtem ko člen 4(2) Uredbe št. 1169/2011 določa, da se od držav članic pričakuje samo, da pri preučevanju potrebe po obveznih informacijah o živilih upoštevajo bodisi splošno potrebo večine potrošnikov po nekaterih informacijah, ki jim pripisujejo velik pomen, bodisi vse splošno sprejete koristi za potrošnika, pa morajo države članice v posebnem primeru, ko so te obvezne informacije država porekla ali kraj izvora, predložiti tudi dokaze o tem, da večina potrošnikov zagotovitvi teh informacij pripisuje velik pomen.

49. Če se zdaj vrnemo k določbam člena 39, iz tega izhaja, da so v odstavku 1 tega člena določeni razlogi splošnega interesa, s katerimi je mogoče utemeljiti nacionalne ukrepe, s katerimi se zahtevajo dodatni podatki za posebno kategorijo živil. Glede navedb kraja izvora pa odstavek 2 člena 39 nalaga dva strožja pogoja, in sicer, prvič, obstoj dokazane povezave med nekaterimi lastnostmi zadevnega živila ter njegovim poreklom ali izvorom, in, drugič, dejstvo, da večina potrošnikov zagotovitvi teh informacij pripisuje velik pomen. [27]

50. Zato glede na besedilo, strukturo in poseben cilj člena 39(2) menim, da sta prvo in drugo merilo ločeni in kumulativni. [28] Natančneje, zahteve po obstoju dokazane povezave med lastnostmi živila in njegovim poreklom ali izvorom ni mogoče izpolniti samo s sklicevanjem na izključno subjektivne elemente, ki se nanašajo na pomen povezave, ki jo lahko večina potrošnikov vzpostavi s to značilnostjo.

51. Te ugotovitve ne omajejo trditve francoske in italijanske vlade, da bi bil členu 39(2), če bi ga bilo treba razlagati tako, da določa dva ločena pogoja, odvzet polni učinek (*effet utile*), zlasti ker bi bili edini nacionalni ukrepi, ki bi lahko izpolnjevali ta dva pogoja, v nasprotju z izčrpno harmonizacijo, doseženo z Uredbo št. 1151/2012. [29]

52. Drži, da bi se področje uporabe člena 39(2), če bi ga razlagali tako, da se z njim ne zahteva samo, da mora obstajati dokazana povezava med nekaterimi lastnostmi živila ter njihovim poreklom ali izvorom, temveč tudi, da večina potrošnikov tem informacijam pripisuje velik pomen, lahko zdelo dokaj omejeno. Vendar se glede na to, da se navedena določba uporablja le za ukrepe, s katerimi se zahteva navedba države porekla ali kraja izvora, zdi logično, da jo je treba razlagati tako, da ima omejeno območje uporabe. Vseeno pa razlaga te določbe tako, da določa dva ločena pogoja, temu členu, v nasprotju s trditvijo nekaterih strank, ne odvzema polnega učinka (*effet utile*). Čeprav je letvica postavljena visoko, ni nedosegljiva.

53. Glede harmonizacije, dosežene z Uredbo št. 1151/2012 o shemah kakovosti kmetijskih proizvodov in živil, ta uredba ne nasprotuje sprejetju ukrepov, s katerimi se zahteva navedba države porekla ali kraja izvora. Čeprav navedena uredba določa enoten in izčrpen sistem zaščite za kvalificirane geografske označbe, ki se uporabljajo za označevanje proizvodov, za katere obstaja posebna povezava med njihovimi lastnostmi in njihovim geografskim poreklom, [30] pa ta harmonizacija zajema le uporabo nekaterih imen za označevanje proizvodov. [31] Za obvezno navedbo države porekla ali kraja izvora to ne drži.

54. Glede na navedeno predlagam, naj se na drugo vprašanje odgovori v smislu, da je treba člen 39(2) razlagati tako, da določa dve ločeni merili. V skladu s tem presoja prvega merila, ki se nanaša na obstoj dokazane povezave, ne more temeljiti na izključno subjektivni oceni pomena povezave, ki jo večina potrošnikov lahko vzpostavi med lastnostmi živila in njegovim poreklom ali izvorom. V členu 39(2) se nasprotno zahteva, da imajo zadevna živila, ki prihajajo iz nekaterih držav ali krajev izvora, nekatere objektivne lastnosti ali značilnosti, po katerih se ločijo od enakih živil z drugačnim poreklom.

27 Natančneje, namen teh dveh pogojev je preprečiti, da bi nacionalni ukrepi, s katerimi se zahteva navedba države porekla, temeljili na pomislekih potrošnikov glede domnevnih lastnosti nekaterih živil, ki prihajajo iz nekaterih držav, in posredno izključiti možnost, da bi države članice katero koli značilnost živil izkoristile kot izgovor za zahtevanje navedbe države porekla.

28 Drži, da je treba ti merili razlagati povezano, toda le v smislu, da obvezne navedbe države porekla ali kraja izvora živila ni mogoče utemeljiti z vsako lastnostjo, za katero obstaja dokazana povezava s poreklom ali izvorom živila, temveč le s tistimi, ki so potrošnikom pomembne.

29 Uredba (EU) št. 1151/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o shemah kakovosti kmetijskih proizvodov in živil (UL 2012, L 343, str. 1).

30 Glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, točka 114).

31 Glej po analogiji sodbo z dne 8. maja 2014, Assica in Kraft Foods Italia (C-35/13, EU:C:2014:306, točke od 29 do 31).

C. Tretje vprašanje

55. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 39(2) Uredbe št. 1169/2011 razlagati tako, da se pri presoji obstoja dokazane povezave med nekaterimi lastnostmi živila in njegovim poreklom ali izvorom na podlagi člena 39(2) lahko upoštevajo premisleki, povezani z odpornostjo živila na prevoz in s tveganji sprememb med potjo.

1. Dopustnost

56. Najprej, iz spisa, predloženega Sodišču, ne izhaja, da so se francoski organi sklicevali na premisleke, povezane z odpornostjo mleka na prevoz, da bi upravičili izpodbijani odlok, ko so ga pred sprejetjem priglasili Komisiji. Dalje, francoska vlada je v pisnih stališčih navedla drugo pojasnilo, in sicer, da je bil odlok sprejet „da bi izpolnili močna pričakovanja potrošnikov v prid označevanju mleka […] po škandalih, kakršen je bil tisti, povezan z goljufivo uporabo konjskega mesa namesto govedine“, in da bi „obveznost navedbe porekla izboljšala preglednost in sledljivost vzdolž verige preskrbe s hrano za učinkovitejši boj proti goljufijam s hrano in za povrnitev zaupanja potrošnikov“.

57. Vendar je treba poudariti, da za vprašanja za predhodno odločanje, ki so bila postavljena Sodišču, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odgovor na vprašanje za predhodno odločanje le, če je očitno, da zahtevana razlaga ali zahtevana presoja veljavnosti pravila prava Unije ni v nikakršni zvezi z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih okoliščin, ki jih potrebuje, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore.[32]

58. Zdi se, da predložitveno sodišče v obravnavani zadevi ne izključuje možnosti, da je nacionalni zakonodajalec pri sprejetju navedenega odloka upošteval premisleke, povezane z odpornostjo mleka na prevoz. Ker Sodišče ni pristojno za razlago nacionalnega prava in torej za to, da presodi, ali so cilji izpodbijanega odloka dejansko tisti, ki so navedeni v zastavljenem vprašanju, menim, da je treba to vprašanje šteti za dopustno.

2. Vsebinska presoja

59. Glede na mojo ugotovitev v zvezi z drugim vprašanjem za predhodno odločanje je treba najprej opozoriti, da člen 39(2) določa dve merili za sprejetje nacionalnega ukrepa, s katerim država članica zahteva navedbo države porekla ali kraja izvora živil. V skladu s prvim merilom je mogoče ukrep, s katerim se zahteva takšna navedba, sprejeti samo, če obstaja dokazana povezava med nekaterimi lastnostmi živila ter njegovim poreklom ali izvorom.

60. V zvezi s pojmom „lastnost“, ta, kot je bilo predhodno navedeno, se nanaša na značilnosti nečesa, kot so, v agronomiji, fizikalne, hranilne in organoleptične posebnosti živila ter zlasti posebnosti, povezane z njegovim okusom.

61. Ker je v členu 39(2) uporabljen izraz „nekatere lastnosti“, ne da bi bilo pojasnjeno, katere so lahko te značilnosti, menim, da se ta določba uporablja za vse primere, v katerih je mogoče ugotoviti povezavo med katero koli od značilnosti živila in njegovim poreklom ali izvorom. V tem okviru bi bilo mogoče odpornost živila na prevoz šteti za eno od lastnosti tega živila.[33]

32 Glej na primer sodbo z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 25).

33 Čeprav na evropski ravni obstajajo delno harmonizirani higienski in varnostni predpisi (neprekinjenost zamrzovalne verige itd.), ki so namenjeni ohranitvi nekaterih lastnosti živil med prevozom, pa niso vsa živila enako odporna na prevoz.

62. Vendar mora za izpolnjevanje prvega merila iz člena 39(2) obstajati povezava med lastnostjo, ki jo je predložitveno sodišče navedlo v svojem vprašanju, to je *odpornostjo živila na prevoz*, na eni strani ter njegovim poreklom ali izvorom na drugi strani. Glede zadnjenavedenega merila, takšna lastnost na splošno ni značilna za poreklo živila. Morda lahko v primeru nekaterega posebnega sadja ali zelenjave, če ju navedem kot primer, postopki pridelave, ki se uporabljajo pri gojenju, vplivajo na njuno sposobnost, da vzdržita prevoz. Pri mleku pa se sposobnost prenašanja prevoza, ne da bi bila ogrožena njegova kakovost, vsaj v sodobnih razmerah ne razlikuje glede na kraj proizvodnje. Zato je mogoče predpostavljati, če seveda ni dokazano drugače, da imata mleko, proizvedeno v Franciji, in mleko, proizvedeno v Belgiji, enako sposobnost prenašanja prevoza.

63. Ni dvoma, da lahko prevoz vpliva na druge lastnosti živila, na primer na njegov okus. Ker ta prevoz traja več ali manj časa, odvisno od porekla živila, lahko torej obstaja povezava med njegovim poreklom in nekaterimi njegovimi lastnostmi. Vendar je za to, da bi bilo izpolnjeno prvo merilo iz člena 39, to je obstoj dokazane povezave med nekaterimi lastnostmi navedenega živila in njegovim poreklom ali izvorom, še vedno treba dokazati, da prevoz konkretnega živila pomeni objektivno tveganje sprememb nekaterih njegovih lastnosti. V primeru mleka mora glede na drugo merilo ta sprememba vplivati na nekatere njegove lastnosti, ki so pomembne za večino potrošnikov.

64. Glede na drugo merilo mora ta sprememba v primeru mleka zadevati nekatere lastnosti mleka, ki jih ceni večina potrošnikov. Poleg tega morajo države članice, kadar delujejo na področju uporabe prava Unije [34] in torej pri izvajanju člena 39 Uredbe št. 1169/2011, upoštevati splošna načela prava Unije, vključno z načelom sorazmernosti. Iz tega izhaja, da morajo biti vsi ukrepi, ki jih države članice lahko sprejmejo, primerni za uresničitev zastavljenega cilja in ne smejo presegati tega, kar je nujno za njegovo dosego. To zlasti pomeni, da je treba takrat, kadar je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, izbrati tistega, ki je najmanj omejujoč. [35] Nazadnje je treba opozoriti, da je nacionalna zakonodaja primerna za uresničitev navedenega cilja le, če resnično zagotavlja, da se ta cilj doseže dosledno in sistematično. [36]

65. Tudi če priznamo, da bi, v zvezi z mlekom, prevoz lahko vplival na nekatere od njegovih lastnosti, pa se zdi, da to drži samo za „sveže“ mleko (bodisi surovo ali pasterizirano). Ker je iz spisa razvidno, da se izpodbijani odlok uporablja brez razlikovanja za vse vrste mleka, tako „sveže“ kot „UHT“ mleko, se zdi, da presega tisto, kar je nujno potrebno za dosego cilja, ki ga je navedlo predložitveno sodišče.

66. Če pa je mogoče *znanstveno* dokazati, da se utegnejo nekatere lastnosti mleka, tudi UHT mleka, bodisi fizikalne, hranilne, organoleptične ali tiste, povezane z njegovim okusom, zaradi prevoza spremeniti in če so te specifične lastnosti potrošnikom pomembne, kot je pojasnjeno v okviru preučitve drugega vprašanja, bi bilo mogoče premisleke, povezane z odpornostjo živila na prevoz in tveganjem sprememb med prevozom, upoštevati.

67. Seveda drži, da je pri „svežem“ mleku samo vprašanje svežosti povezano – bolj ali manj, odvisno od vrste zadevnega mleka – z razdaljo, ki jo mleko prepotuje od proizvodnje do trga. [37] Vendar v tem okviru ne morem, da ne bi pripomnil, da člen 3-III izpodbijanega odloka določa, da se lahko v primeru mleka, ki je proizvedeno v kateri koli drugi državi članici, razen v Franciji, poreklo navede tako: „Poreklo: EU“. Nasprotno pa člen 3-IV določa, da če je bilo mleko ali mleko, ki se uporablja kot sestavina mlečnih proizvodov, zbrano, pakirano ali predelano v eni ali več državah, ki niso članice Evropske unije, se lahko poreklo navede tako: „Poreklo: zunaj EU“.

34 Glej v tem smislu sodbo z dne 1. decembra 2011, Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, točki 105 in 106).

35 Glej na primer sodbo z dne 4. maja 2016, Philip Morris Brands in drugi (C-547/14, EU:C:2016:325, točka 165 in navedena sodna praksa).

36 Glej na primer sodbo z dne 14. novembra 2018, Memoria in Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, točka 52).

37 Mogoče bi bilo trditi, da označba države ali kraja porekla ni nujno najnatančnejši način obveščanja potrošnikov o razdalji, ki jo mleko prepotuje od proizvodnje do trga. Če za primer vzamemo mleko, uvoženo v Francijo iz Belgije, je lahko razdalja med območjem proizvodnje in krajem porabe ali nadaljnje uporabe mleka v nekaterih okoliščinah krajša kot pri mleku, proizvedenim drugod v Franciji. Vendar je prednost zahteve, da embalaža vsebuje takšne podatke, ta, da jo je preprosto izvajati in je za nosilce dejavnosti verjetno cenejša od alternativnih rešitev, kot je podatek, ki je neposredneje povezan z razdaljo, ki jo prepotuje mleko, saj se ta razdalja lahko razlikuje glede na distribucijsko pot.

68. Ker alternativa med označbami „Francija“, „EU“ ali „zunaj EU“, kot jo določajo navedene določbe, ni dovolj natančna, da bi potrošniki lahko vsaj posredno ocenili razdaljo, ki jo prepotuje mleko, se zdi, da izpodbijani odlok ni v skladu s ciljem, ki ga je v utemeljitev navedla francoska vlada, to je, da se potrošnike seznani s tveganjem sprememb pri mleku med prevozom.

69. Natančneje, lahko bi menili, da odlok v sedanji obliki ne vzdrži preizkusa sorazmernosti, ker ne zagotavlja doslednega in sistematičnega uresničevanja cilja obveščanja potrošnikov o morebitni povezavi med dolgotrajnim prevozom mleka in lastnostmi tega mleka.[38] To drži še toliko bolj glede na to, da se določbe navedenega odloka v skladu z njegovim členom 6 ne uporabljajo za mlečne proizvode, ki se zakonito proizvajajo v drugi državi članici. Tako se na primer ne bi uporabljal za sir, ki se proizvaja v Italiji iz nemškega mleka in nato trži v Franciji.

70. Ker pa Sodišče v skladu s členom 267 PDEU ni pristojno za uporabo pravila prava Unije v konkretni zadevi in s tem za presojo veljavnosti nacionalnega prava glede na takšno pravilo, mora predložitveno sodišče, ob upoštevanju morebitnih dodatnih argumentov francoske vlade, sàmo ugotoviti, ali so izpolnjeni vsi štirje pogoji iz točke 64 teh sklepnih predlogov.

71. V teh okoliščinah predlagam, naj se na tretje vprašanje odgovori, da je treba člen 39(2) razlagati tako, da je mogoče premisleke, povezane z odpornostjo živila na prevoz in s tveganjem sprememb med potjo, upoštevati pri presoji obstoja dokazane povezave med nekaterimi lastnostmi živila in njegovim poreklom ali izvorom na podlagi člena 39(2), če, prvič, je dokazano, da se mleko med prevozom lahko poslabša, drugič, utegne ta sprememba vplivati na nekatere lastnosti mleka, ki so pomembne za večino potrošnikov, tretjič, je takšno zahtevo preprosteje izvajati kot kateri koli drug ukrep, ki bi lahko bil bolj neposredno povezan z razdaljo, ki jo prepotuje mleko, ali trajanjem njegovega prevoza, in, četrtič, nacionalni ukrep zagotavlja dosledno in sistematično uresničevanje cilja seznanitve potrošnikov s tveganji za lastnosti živil, povezanimi z njihovim prevozom.

D. Četrto vprašanje

72. Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem sprašuje, ali je treba pri presoji meril iz člena 39 Uredbe št. 1169/2011 šteti, da so lastnosti živila edinstvene zaradi njegovega porekla oziroma zajamčene zaradi tega porekla, ter ali bi morala biti v tem zadnjem primeru, ne glede na harmonizacijo zdravstvenih in okoljskih predpisov, ki se uporabljajo v Evropski uniji, navedba porekla ali izvora natančnejša kot navedba v obliki „EU“ ali „zunaj EU“.

73. V zvezi s tem člen 39(2), kot je pojasnjeno v odgovoru na drugo vprašanje, določa dve ločeni merili, ki se nanašata na, prvič, obstoj dokazane povezave med nekaterimi lastnostmi živila in njegovim poreklom ali izvorom, ter, drugič, potrebo po tem, da države članice predložijo dokaze o tem, da večina potrošnikov tem informacijam pripisuje velik pomen.

74. Ker je treba povezavo med nekaterimi lastnostmi živila in njegovim poreklom „dokazati“, se s prvim merilom zahteva, da morajo imeti živila z določenim poreklom običajno nekatere lastnosti, ki so značilne za to poreklo. Vendar iz besedila člena 39(2) ne izhaja ne zahteva po tem, da morajo biti navedene lastnosti edinstvene v smislu, da so značilne samo za eno državo, niti potreba po tem, da je država članica, ki zahteva to navedbo, ena od držav, za katere so značilne takšne lastnosti živil.

38 Glej na primer sodbo z dne 14. novembra 2018, Memoria in Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, točka 52).

75. Da bi bil takšen ukrep v skladu z načelom sorazmernosti, kot je v bistvu navedeno v drugem stavku člena 39(2), ne samo, da mora večina potrošnikov pripisovati velik pomen specifičnim lastnostim, ki jih imajo živila iz nekaterih držav ali krajev, temveč morajo biti tudi sposobni te lastnosti povezati z nekaterimi državami ali kraji. Sicer označba države ali kraja porekla ne bi izpolnjevala svoje funkcije, ki je, kot je določeno v členu 3(1) Uredbe št. 1169/2011, zagotoviti potrošnikom podlago za ozaveščeno odločitev.

76. Glede stopnje gotovosti, ki jo je treba povezovati z obstojem teh konkretnih lastnosti pri živilih, ki prihajajo iz določene države ali kraja izvora, menim, da zadostuje dokazati, da so s takšnimi lastnostmi povezani posebni pogoji proizvodnje, zlasti tehnični ali podnebni, ki so na splošno značilni za zadevno državo. Zato menim, da bi lahko bile lastnosti živil, ki prihajajo iz določene skupine držav ali geografskih regij, posebne zaradi svojega porekla, ne da bi bile zaradi tega porekla nujno zajamčene.

77. Ker so navedene lastnosti lahko posledica dejavnikov, kot so podnebje, lastnosti tal ali veljavni proizvodni standardi, bi lahko bila navedba porekla ali izvora natančnejša od navedbe v obliki „EU“ ali „zunaj EU“ ne glede na harmonizacijo zdravstvenih in okoljskih predpisov, ki se uporabljajo v Evropski uniji.

78. Tudi če navedene lastnosti izhajajo iz veljavnega proizvodnega standarda, se lahko s harmonizacijo, tako kot v obravnavanem primeru, državam članicam prizna določeno polje proste presoje za sprejetje posebnih ukrepov. Ta harmonizacija lahko tudi ni popolna, kot je razvidno iz tega vprašanja, temveč lahko zajema samo zdravstvena in okoljska vprašanja, medtem ko se lahko z veljavnimi nacionalnimi predpisi uresničujejo drugi cilji, kot je zagotavljanje določene stopnje odličnosti živil. Za spodbujanje zviševanja standardov morajo imeti potrošniki možnost, da ugotovijo poreklo živila, ki ima določene lastnosti, ki mu pripisujejo velik pomen, če se ugotovi, da imajo nekatere države članice višje proizvodne standarde.

79. Kadar so tako nekatere lastnosti živila povezane s podnebnimi dejavniki ali so povezane z lastnostmi zemlje ali veljavnimi proizvodnimi standardi, lahko država članica na podlagi člena 39(2) določi obveznost navedbe države porekla, da se potrošnikom, ki jih zanimajo takšne lastnosti, omogoči ozaveščena izbira. Če pa se izkaže, da so lastnosti živila, ki jih pričakujejo potrošniki, zajamčene z uporabo povsem harmoniziranih proizvodnih standardov v Uniji, država članica ne bi smela zahtevati nič drugega kot navedbo „EU/zunaj EU“. Natančnejša navedba bi bila namreč nujno nekoristna in bi tako presegala to, kar je nujno, to pa bi bilo v nasprotju z zahtevami, ki izhajajo iz načela sorazmernosti.

80. Glede mleka, čeprav se vprašanje ne nanaša posebej na to živilo, nisem povsem prepričan, da harmonizacija, dosežena s pravom Unije, v celoti zajema vse pogoje proizvodnje mleka, ki je odvisna med drugim od krme, ki se daje kravam, in njihovega dobrega počutja. Ugotavljam namreč, da na primer Uredba št. 178/2002, na katero se je v svojem stališču sklicevala družba Lactalis, določa, kot je navedeno v členu 1(2) te uredbe, zgolj nekaj splošnih načel, ki jih morajo upoštevati države članice. Podobno je v členu 1(1) Direktive 98/58/ES [39] navedeno, da ta direktiva določa le minimalne pogoje za zaščito rejnih živali. [40] Drugi zakonski instrumenti, kot je Uredba (ES) št. 853/2004, [41] določajo možnost, da države članice sprejmejo ukrepe odstopanja. [42] Poleg tega je Komisija na obravnavi potrdila, da pravila za proizvodnjo mleka niso povsem harmonizirana.

39 Direktiva Sveta z dne 20. julija 1998 o zaščiti rejnih živali (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 23, str. 316).

40 Zato ta pravila razumem tako, da je njihov namen zagotoviti, da imajo živila, ki se tržijo v Uniji, nekatere minimalne in ne identične lastnosti.

41 Uredba (ES) št. 853/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o posebnih higienskih pravilih za živila živalskega izvora (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 45, str. 14).

42 Glej člen 10(3) Uredbe št. 853/2004.

81. Glede na navedeno menim, da je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da se s členom 39 Uredbe št. 1169/2011 zahteva samo, da so lastnosti živil, ki prihajajo iz določene skupine držav ali geografskih regij, lahko posebne zaradi njihovega porekla, ne da bi bile te lastnosti zaradi tega porekla nujno zajamčene. Ta določba ne nasprotuje nujno temu, da država članica naloži dodatno obvezno navedbo glede kraja proizvodnje, ki je natančnejša od zgolj navedbe „EU“/„zunaj EU“, ne glede na harmonizacijo zdravstvenih in okoljskih predpisov, ki se uporabljajo v Evropski uniji.

Predlog

82. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavil Conseil d'État (državni svet, Francija), odgovori:

1. Člen 26 Uredbe (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom je treba razlagati tako, da so z njim harmonizirani pogoji, pod katerimi lahko države članice določijo, da je navedba države porekla ali kraja izvora mleka, ki se uporablja kot končni proizvod ali kot sestavina, obvezna. Vendar ta določba tem državam ne preprečuje, da to navedbo določijo kot obvezno na podlagi člena 39 te uredbe, kadar je to utemeljeno s preudarki, kot so varovanje javnega zdravja, pravice potrošnikov in preprečevanje goljufij ali nepoštene konkurence, in kadar so izpolnjeni pogoji iz te določbe.

2. Člen 39(2) je treba razlagati tako, da določa dve ločeni merili. V skladu s tem presoja prvega merila, ki se nanaša na obstoj dokazane povezave, ne more temeljiti na subjektivnih elementih, ki se nanašajo na pomen povezave, ki jo lahko večina potrošnikov vzpostavi med lastnostmi živila in njegovim poreklom ali izvorom, temveč se zahteva, da imajo zadevna živila, ki prihajajo iz nekaterih držav ali krajev izvora, nekatere objektivne lastnosti ali značilnosti, po katerih se ločijo od enakih živil z drugačnim poreklom.

3. Člen 39(2) je treba razlagati tako, da je mogoče premisleke, povezane z odpornostjo živila na prevoz in s tveganji sprememb med potjo, upoštevati pri presoji obstoja dokazane povezave med nekaterimi lastnostmi tega živila in njegovim poreklom ali izvorom na podlagi člena 39(2), če, prvič, je dokazano, da se mleko med prevozom lahko poslabša, drugič, utegne ta sprememba vplivati na nekatere lastnosti mleka, ki so pomembne za večino potrošnikov, tretjič, je takšno zahtevo preprosteje izvajati kot kateri koli drug ukrep, ki bi lahko bil bolj neposredno povezan z razdaljo, ki jo prepotuje mleko, ali trajanjem njegovega prevoza, in, četrtič, nacionalni ukrep zagotavlja dosledno in sistematično uresničevanje cilja seznanitve potrošnikov s tveganji za lastnosti živil, povezanimi z njihovim prevozom.

4. V členu 39 Uredbe št. 1169/2011 se zahteva samo, da so lastnosti živil, ki prihajajo iz določene skupine držav ali geografskih regij, lahko posebne zaradi svojega porekla, ne da bi bile te lastnosti nujno zajamčene zaradi tega porekla. Ta določba ne nasprotuje nujno temu, da država članica naloži dodatno obvezno navedbo glede kraja proizvodnje, ki je natančnejša od zgolj navedbe „EU“ /„zunaj EU“, ne glede na harmonizacijo zdravstvenih in okoljskih predpisov, ki se uporabljajo v Evropski uniji.