Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GERARDA HOGANA
přednesené dne 16. července 2020 [1]

Věc 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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'État (Státní rada, Francie)]

„Řízení o předběžné otázce – Nařízení (EU) č. 1169/2011 – Informace o potravinách poskytované spotřebitelům – Povinné uvádění země původu – Článek 26 – Rozsah harmonizace – Článek 3 – Vnitrostátní opatření ukládající pro určité druhy nebo skupiny potravin povinnost uvádět další povinné údaje – Podmínky – Vnitrostátní opatření předepisující povinné uvádění vnitrostátního, evropského nebo mimoevropského původu mléka"

I. Úvod

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 26 a 39 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům [2].

2. Tato žádost byla podána v souvislosti se sporem mezi společností Groupe Lactalis a francouzským premiérem, ministrem spravedlnosti, ministrem zemědělství a potravinářství a ministrem hospodářství a financí, který se týkal legality vnitrostátního nařízení č. 2016-1137 ze dne 19. srpna 2016 o označování původu mléka a mléka a masa používaných jako složka (JORF 2016, č. 194, znění č. 18) (dále jen „napadené vnitrostátní nařízení"). Důsledkem tohoto vnitrostátního nařízení je, pokud jde o mléko, že výrobci jsou při označování daného výrobku povinni uvádět původ mléka.

3. Patrně nepřekvapí, že označování země původu výrobků je jednou z nejkontroverznějších záležitostí v rámci jednotného trhu. Dosti často jsou takové požadavky na označování pouze zastřeným způsobem zajištění toho, že budou upřednostněny domácí výrobky [3]. Existují však případy, kdy existuje jasná a prokázaná spojitost mezi proveniencí dotčené potraviny a jejími vlastnostmi. Samotná existence nařízení Rady (EHS) č. 2081/92 ze dne 14. července 1992 o ochraně zeměpisných označení a označení

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Tímto nařízením došlo ke změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a ke zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004 (Úř. věst. 2011, L 304, s. 18).

3 – Viz například rozsudek ze dne 17. června 1981, Komise v. Irsko (113/80, EU:C:1981:139).

původu zemědělských produktů a potravin [4] je toho svým způsobem důkazem. Skutečnou otázkou v projednávané věci je, zda vnitrostátní opatření, které takový požadavek ukládá v případě mléka, lze odůvodnit v souladu s unijním právem. Z důvodů, které budou uvedeny níže v tomto stanovisku, se však nedomnívám, že by tomu tak v situaci posuzované předkládajícím soudem bylo.

4. Než však přikročím k posouzení těchto otázek, je nezbytné nejprve specifikovat relevantní ustanovení použitelné právní úpravy.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Nařízení č. 1169/2011

5. Podle čl. 1 odst. 1 nařízení č. 1169/2011 toto nařízení stanoví „základ pro zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitelů v souvislosti s informacemi o potravinách s přihlédnutím k rozdílům ve vnímání spotřebitelů a jejich informačních potřebách při současném zajištění plynulého fungování vnitřního trhu“.

6. Článek 3 odst. 1 a 2 tohoto nařízení stanoví:

„1. Poskytování informací o potravinách usiluje o vysokou úroveň ochrany zdraví a zájmů spotřebitelů poskytnutím základu, který konečnému spotřebiteli umožní informovaný výběr potravin a jejich bezpečné použití, se zvláštním ohledem na zdravotní, hospodářská, environmentální, sociální a etická hlediska.

2. Cílem právních předpisů o poskytování informací o potravinách je dosáhnout volného pohybu legálně vyráběných a na trh uváděných potravin v Unii, s přihlédnutím, kde je to vhodné, k potřebě ochrany legitimních zájmů výrobců a podporu výroby kvalitních produktů.

[…]“

7. Článek 9 odst. 1 písm. i) nařízení č. 1169/2011, nadepsaný „Seznam povinných údajů“, stanoví:

„1. V souladu s články 10 až 35 a s výhradou odchylek obsažených v této kapitole se povinně uvádějí tyto údaje:

[…]

i) zemi původu nebo místo provenience v případech, které určuje článek 26;

[…]“

8. Článek 10 tohoto nařízení, nadepsaný „Další povinné údaje u určitých druhů nebo skupin potravin“, stanoví:

„1. Kromě údajů uvedených v čl. 9 odst. 1 jsou v příloze III stanoveny další povinné údaje pro určité druhy nebo skupiny potravin.

4 – Úř. věst. 1992, L 208, s. 1; Zvl. vyd. 03/13, s. 4.

2. K zajištění informovanosti spotřebitelů o určitých druzích nebo skupinách potravin a s cílem zohlednit technický pokrok, vědecký vývoj, ochranu zdraví spotřebitelů nebo bezpečné použití určité potraviny může Komise prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci v souladu s článkem 51 měnit přílohu III.

[…]“

9. Článek 26 nařízení č. 1169/2011, nadepsaný „Země původu nebo místo provenience“, stanoví:

„1. Tento článek se použije, aniž jsou dotčeny požadavky na označování stanovené ve zvláštních předpisech Unie, zejména požadavky stanovené nařízením Rady (ES) č. 509/2006 ze dne 20. března 2006 o zemědělských produktech a potravinách, jež představují zaručené tradiční speciality, a nařízením Rady (ES) č. 510/2006 ze dne 20. března 2006 o ochraně zeměpisných označení a označení původu zemědělských produktů a potravin.

2. Uvedení země původu nebo místa provenience je povinné:

a) pokud by opomenutí tohoto údaje mohlo uvádět spotřebitele v omyl ohledně skutečné země původu nebo místa provenience potraviny, zejména pokud by informace připojená k potravině nebo etiketa jako celek jinak naznačovala, že potravina je z jiné země původu nebo místa provenience;

b) v případě masa kódů kombinované nomenklatury (KN) uvedených na seznamu v příloze XI. Použití tohoto písmene závisí na přijetí prováděcích aktů uvedených v odstavci 8.

3. Je-li uváděna země původu nebo místo provenience potraviny a nejedná se o stejnou zemi nebo místo, z nichž pochází její primární složka:

a) uvede se rovněž země původu nebo místo provenience dané primární složky, nebo

b) uvede se, že se země původu nebo místo provenience primární složky liší od země původu nebo místa provenience potraviny.

Použití tohoto odstavce závisí na přijetí prováděcích aktů uvedených v odstavci 8.

4. Komise do pěti let ode dne použitelnosti odst. 2 písm. b) předloží Evropskému parlamentu a Radě zprávu, ve které zhodnotí povinné uvádění země původu nebo místa provenience u produktů uvedených v uvedeném písmenu.

5. Komise do 13. prosince 2014 předloží Evropskému parlamentu a Radě zprávy o povinném uvádění země původu nebo místa provenience pro tyto potraviny:

a) jiné druhy masa než hovězí a než ty, které jsou uvedeny v odst. 2 písm. b);

b) mléko;

c) mléko použité jako složka v mléčných výrobcích;

d) nezpracované potraviny;

e) jednosložkové produkty;

f) složky, které tvoří více než 50 % potraviny.

[…]

7. Zprávy uvedené v odstavcích 5 a 6 zohlední potřebu spotřebitelů být informováni, proveditelnost povinného uvádění země původu nebo místa provenience a analýzu nákladů a přínosů zavedení takových opatření, včetně právního dopadu na vnitřní trh a dopadu na mezinárodní obchod.

Komise může tyto zprávy doplnit návrhy na úpravu příslušných předpisů Unie.

8. Do 13. prosince 2013, po provedení hodnocení dopadů, přijme Komise prováděcí akty k použití odst. 2 písm. b) a odstavce 3 tohoto článku. Tyto prováděcí akty se přijímají přezkumným postupem podle čl. 48 odst. 2.

[…]“

10. Kapitola VI, nadepsaná „Vnitrostátní opatření“, obsahuje mimo jiné články 38 a 39.

11. Článek 38, nadepsaný „Vnitrostátní opatření“, stanoví:

„1. V otázkách výslovně harmonizovaných tímto nařízením nesmějí členské státy přijímat ani zachovávat vnitrostátní opatření, pokud to právo Unie nepovoluje. Tato vnitrostátní opatření nesmějí působit překážky volného pohybu zboží včetně diskriminace vůči potravinám pocházejícím z jiných členských států.

2. Aniž je dotčen článek 39, mohou členské státy přijímat vnitrostátní opatření v otázkách, které nejsou výslovně harmonizovány tímto nařízením, za předpokladu, že jimi nezakáží, neztíží ani neomezí volný pohyb zboží, které je v souladu s tímto nařízením.“

12. Článek 39 nařízení č. 1169/2011, nadepsaný „Vnitrostátní opatření pro další povinné údaje“, stanoví:

„1. Vedle povinných údajů stanovených v čl. 9 odst. 1 a v článku 10 mohou členské státy postupem podle článku 45 přijmout opatření ukládající pro určité druhy nebo skupiny potravin povinnost uvádět další povinné údaje, je-li to opodstatněné alespoň jedním z těchto důvodů:

a) ochrana veřejného zdraví;

b) ochrana spotřebitele;

c) předcházení podvodům;

d) ochrana práv průmyslového a obchodního vlastnictví, uvádění provenience, chráněného označení původu a předcházení nekalé soutěži.

2. Členské státy mohou použít odstavec 1 k zavedení opatření týkajících se povinného uvádění země původu nebo místa provenience potravin, pouze je-li prokázána spojitost mezi určitými vlastnostmi dané potraviny a jejím původem nebo proveniencí. Členské státy spolu s oznámením těchto opatření Komisi rovněž doloží, že většina spotřebitelů přikládá poskytnutí této informace značný význam.“

B. Francouzské právo

13. Napadené vnitrostátní nařízení vstoupilo v platnost dne 17. ledna 2017 a mělo být použitelné do 31. prosince 2018.

14. Článek 1 tohoto vnitrostátního nařízení obsahuje bod I, který stanoví:

„Označování balených potravin ve smyslu článku 2 [nařízení č. 1169/2011] musí být v souladu s ustanoveními tohoto [vnitrostátního] nařízení, pokud tyto potraviny obsahují:

1) mléko;

2) mléko použité jako složka v mléčných výrobcích uvedených na seznamu v příloze;

[…]

Označení balených potravin musí uvádět původ složek uvedených v položkách 1 až 3. Pokud však tyto složky představují procentní podíl vyjádřený jako celková hmotnost složek obsažených v balené potravině, který je nižší než určitá prahová hodnota, pak se na označení této potraviny ustanovení tohoto [vnitrostátního] nařízení nevztahují.“

15. Článek 3 tohoto vnitrostátního nařízení stanoví:

„I. Označení původu mléka nebo mléka použitého jako složka v mléčných výrobcích uvedených v článku 1 musí obsahovat následující údaje:

1° ‚Země sběru: (název země, kde bylo mléko sebráno)‘;

2° ‚Země balení nebo zpracování: (název země, kde bylo mléko zabaleno nebo zpracováno)‘.

II. Odchylně od bodu I platí, že pokud bylo mléko nebo mléko použité jako složka v mléčných výrobcích sebráno, zabaleno nebo zpracováno v téže zemi, může být údaj o původu uveden následujícím způsobem: ‚Původ: (název země)‘.

III. Odchylně od bodů I a II platí, že pokud bylo mléko nebo mléko použité jako složka v mléčných výrobcích sebráno, zabaleno nebo zpracováno v jednom nebo několika členských státech Evropské unie, může být údaj o původu uveden následujícím způsobem: ‚Původ: EU‘.

IV. Odchylně od bodů I a II platí, že pokud bylo mléko nebo mléko použité jako složka v mléčných výrobcích sebráno, zabaleno nebo zpracováno v jednom nebo několika státech, které nejsou členy Evropské unie, může být tento údaj uveden následujícím způsobem: ‚Původ: mimo EU‘.“

16. Článek 4 poslední odstavec napadeného vnitrostátního nařízení stanoví:

„[…]

V případě použití bodu I článků 2 a 3 platí, že pokud uvedení původu vede k označení několika členských států Evropské unie a států, které nejsou členy Evropské unie, nebo pokud není původ určen, může být označení názvů těchto zemí nahrazeno označením ‚EU nebo mimo EU‘.“

17. Článek 6 napadeného vnitrostátního nařízení stanoví:

„Na výrobky legálně vyrobené nebo uvedené na trh v jiném členském státě Evropské unie nebo ve třetí zemi se ustanovení tohoto [vnitrostátního] nařízení nevztahují.“

18. Dne 24. prosince 2018 nařízení č. 2018/1239 o označování původu mléka a mléka a masa používaných jako složka (JORF 2018, č. 298, text č. 70) prodloužilo platnost napadeného vnitrostátního nařízení až do 31. března 2020.

19. Nařízení č. 2018/1239 i napadené vnitrostátní nařízení byly před vstupem v platnost oznámeny Evropské komisi dle článku 45 nařízení č. 1169/2011. Komise nevydala ve vztahu k žádnému z uvedených vnitrostátních nařízení záporné stanovisko ve smyslu čl. 45 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 [5].

III. Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

20. Návrhem zapsaným do rejstříku dne 24. října 2016 podala společnost Lactalis u Conseil d'État (Státní rada, Francie) žalobu na zrušení napadeného vnitrostátního nařízení. Žalobní petit odůvodnila společnost Lactalis mimo jiné dvěma žalobními důvody, v nichž tvrdila, že napadené vnitrostátní nařízení porušuje články 26, 38 a 39 nařízení č. 1169/2011. Předkládající soud měl za to, že o těchto dvou žalobních důvodech bude moci rozhodnout teprve poté, až bude určeno, jak je potřeba správně vykládat některá ustanovení nařízení č. 1169/2011, což činí určité obtíže.

21. Za těchto okolností se Conseil d'État (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„(1) Má být článek 26 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011, který zejména stanoví, že Komise předkládá Evropskému parlamentu a Radě zprávy o povinném uvádění země původu či místa provenience u mléka a mléka použitého jako složka, považován za článek, kterým je tato otázka výslovně harmonizována ve smyslu čl. 38 odst. 1 téhož nařízení, a brání tomu, aby členské státy mohly na základě článku 39 uvedeného nařízení přijímat opatření vyžadující další povinné údaje?

(2) V případě, kdy by byla vnitrostátní opatření odůvodněna ochranou spotřebitelů s ohledem na čl. 39 odst. 1, vyvstává rovněž otázka, zda obě kritéria uvedená v odstavci 2 tohoto článku, a to prokázaná spojitost mezi některými vlastnostmi dané potraviny a jejím původem nebo proveniencí a důkaz, že většina spotřebitelů přikládá těmto informacím značný význam, musí být vykládána společně, a zejména, zda posouzení prokázané spojitosti může vycházet pouze ze subjektivních aspektů spojených s významem asociace mezi vlastnostmi potraviny a jejím původem nebo proveniencí, k níž může u spotřebitelů ve většině případů docházet.

(3) Vzhledem k tomu, že vlastnosti potraviny zřejmě mohou být chápány jako souhrn prvků, které se na kvalitě dané potraviny podílejí, mohou být úvahy související s odolností potravin při dopravě a vůči rizikům během cesty zahrnuty do posouzení existence prokázané spojitosti mezi určitými vlastnostmi potraviny a jejím původem pro účely použití čl. 39 odst. 2?

(4) Předpokládá posuzování podmínek stanovených v článku 39, že na vlastnosti potravin bude s ohledem na jejich původ nebo provenienci pohlíženo jako na jedinečné anebo jako na zaručené jejich původem nebo proveniencí a v tomto posledně uvedeném případě, bez ohledu na harmonizaci zdravotních a environmentálních norem uplatňovaných v rámci Evropské unie, může být uvedení původu nebo provenience přesnější, než je poznámka ve formě ‚EU' nebo ‚mimo EU'?"

5 – Společnost Lactalis i Komise však tvrdí, že návrh napadeného vnitrostátního nařízení oznámeného Komisi nebyl totožný s jeho konečným zněním.

IV. Analýza

A. K první otázce

22. V rámci první otázky se předkládající soud táže, zda má být článek 26 nařízení č. 1169/2011, který mimo jiné stanoví, že Komise předkládá Evropskému parlamentu a Radě zprávy o povinném uvádění země původu či místa provenience u mléka a mléka použitého jako složka, vykládán jako článek, kterým byla pravidla týkající se uvádění země původu nebo místa provenience mléka použitého jako konečný výrobek nebo jako složka výslovně harmonizována, a zda toto ustanovení brání tomu, aby členský stát stanovil toto označování jako povinné na základě článku 39 tohoto nařízení.

23. Úvodem je potřeba zaprvé uvést, že na základě existence povinnosti Komise stanovené v čl. 26 odst. 5 nařízení č. 1169/2011, tj. povinnosti předkládat Evropskému parlamentu a Radě zprávy o povinném uvádění země původu nebo místa provenience mléka, nelze předjímat, zda toto nařízení harmonizovalo pravidla v oblasti uvádění země původu nebo místa provenience mléka či nikoli. Jediným závěrem, který lze z takové povinnosti vyvodit, totiž je, že uvádění tohoto údaje není v současné době v unijním právu povinné.

24. Zadruhé lze zdůraznit skutečnost, že přijetí legislativního aktu Unie v oblasti sdílených pravomocí nutně předpokládá určitou harmonizaci vnitrostátních právních předpisů, čímž odnímá členským státům jejich vnitrostátní pravomoci v souladu s čl. 2 odst. 2 SFEU. Tato harmonizace však může stanovit pouze minimální normy nebo se vztahovat pouze na některé aspekty stanovené oblasti, takže členské státy mohou, ve vztahu k jiným aspektům této oblasti, i nadále využívat své vlastní pravomoci k přijímání konkrétních opatření.

25. Pokud jde o harmonizaci provedenou nařízením č. 1169/2011 ve vztahu k uvádění země původu nebo místa provenience potravin, je potřeba připomenout, že článek 9 tohoto nařízení stanoví seznam povinných údajů, které musí provozovatelé podniků na etiketách potravin uvádět. Kromě tohoto seznamu stanoví ještě článek 10 další povinné údaje, které by měly být uvedeny, avšak pouze u určitých druhů nebo skupin potravin [6].

26. Mezi povinnými údaji bez ohledu na dotčené druhy nebo skupiny potravin je v čl. 9 odst. 1 písm. i) nařízení č. 1169/2011 uvedena země původu nebo místo provenience, ale pouze v případech, kdy je uvádění tohoto povinného údaje stanoveno v článku 26 uvedeného nařízení.

27. Podle čl. 26 odst. 2 nařízení č. 1169/2011 je uvedení země původu nebo místa provenience povinné ve dvou případech, a sice:

– pokud by opomenutí tohoto údaje mohlo uvádět spotřebitele v omyl ohledně skutečné země původu nebo místa provenience potraviny, zejména pokud by informace připojená k potravině nebo etiketa jako celek jinak naznačovala, že potravina je z jiné země původu nebo místa provenience [7];

6 – V tomto ohledu ze situací předvídaných v příloze III nařízení č. 1169/2011, na kterou odkazuje článek 10, vyplývá, že výraz „určité druhy nebo skupiny potravin“ musí být vykládán v tom smyslu, že zahrnuje metody výroby a složení potravin.

7 – Viz čl. 26 odst. 2 písm. a) tohoto nařízení. Článek 26 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 stanoví, že je-li uváděna země původu nebo místo provenience potraviny a nejedná se o stejnou zemi nebo místo, z nichž pochází její primární složka, uvede se rovněž země původu nebo místo provenience dané primární složky, nebo se uvede, že se země původu nebo místo provenience primární složky liší od země původu nebo místa provenience potraviny. Oblast působnosti tohoto ustanovení byla specifikována v prováděcím nařízení Komise (EU) 2018/775 ze dne 28. května 2018, kterým se stanoví pravidla pro použití čl. 26 odst. 3 nařízení č. 1169/2011 (Úř. věst. 2018, L 131, s. 8). Nicméně s ohledem na skutečnost, že prováděcí nařízení 2018/775 je právní normou nižší právní síly, nemůže být při výkladu oblasti působnosti článku 26 zohledněno.

– v případě masa kódů kombinované nomenklatury (KN) uvedených na seznamu v příloze XI, a to čerstvého, chlazeného nebo zmrazeného masa vepřového, skopového, kozího nebo masa z drůbeže čísla 0105.

28. Ačkoli toto ustanovení neuvádí, zda harmonizuje vnitrostátní právní předpisy o povinném uvádění země původu nebo místa provenience či nikoli, *kontext* tohoto ustanovení oblast jeho působnosti objasňuje. V tomto ohledu je možno připomenout, že nařízení č. 1169/2011 obsahuje kapitolu VI, která se výslovně týká vnitrostátních opatření.

29. Je pravda, že čl. 38 odst. 2 tohoto nařízení, který je součástí této kapitoly, stanoví, že „[a]niž je dotčen článek 39, mohou členské státy přijímat vnitrostátní opatření v otázkách, které nejsou výslovně harmonizovány tímto nařízením, za předpokladu, že jimi nezakáží, neztíží ani neomezí volný pohyb zboží, které je v souladu s tímto nařízením“. Článek 38 odst. 1 však naopak uvádí, že „[v] otázkách výslovně harmonizovaných tímto nařízením nesmějí členské státy přijímat ani zachovávat vnitrostátní opatření, pokud to právo Unie nepovoluje“. Ačkoli přesný význam slov „aniž je dotčen článek 39“ asi není v tomto kontextu zcela zřejmý, domnívám se, že pravidla, na něž odkazuje článek 39 (tedy pravidla upravující údaje povinně uváděné na etiketách potravin), nejsou ustanovením čl. 38 odst. 2 dotčena [8].

30. Z toho tedy plyne, že článek 38, který slouží jako úvod do kapitoly VI, pouze připouští, že některá ustanovení provádějí pouze částečnou harmonizaci, zatímco jiná ustanovení provádějí úplnou harmonizaci údajů týkajících se označování potravin, a uvádí důsledky obou těchto alternativ. Takto vzniklé výkladové obtíže vyplývají ze skutečnosti, že článek 38 neupřesňuje, která ustanovení spadají do první z uvedených alternativ a která do druhé.

31. Za jednoznačná naopak považuji ustanovení článku 39 nařízení č. 1169/2011. První odstavec tohoto článku totiž výslovně stanoví, že členské státy mohou za určitých podmínek přijímat opatření požadující uvádění dalších povinných údajů u určitých druhů nebo skupin potravin. Výklad tohoto ustanovení v tom smyslu, že neprovádí plnou harmonizaci podmínek, za nichž mohou členské státy zavést další povinné údaje, by tedy umožnil, aby měla vnitrostátní opatření přednost před uplatněním článku 39, čímž by byl *užitečný účinek* tohoto ustanovení zcela eliminován. Z toho vyplývá, že nařízení č. 1169/2011 musí být nutně vykládáno v tom smyslu, že brání tomu, aby členské státy zaváděly povinné údaje na základě svých vlastních, zcela autonomních vnitrostátních pravomocí.

32. Tento závěr potvrzují i *cíle* sledované nařízením č. 1169/2011. Z bodů 6 a 9 odůvodnění nařízení č. 1169/2011 totiž vyplývá, že jedním z cílů tohoto nařízení bylo jednoduše konsolidovat stávající právní předpisy vyplývající ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES ze dne 20. března 2000 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy [9]. Vzhledem k tomu, že čl. 3 odst. 1 této směrnice stanovil, že „se při označování potravin uvádějí *pouze* [následně v tomto ustanovení vyjmenované] *povinné* údaje“ [10], lze z těchto bodů odůvodnění vyvodit, že nařízení č. 1169/2011 přinejmenším zachovalo zásadu, podle které členské státy již nemají čistě autonomní pravomoc rozhodovat o tom, které údaje budou prohlášeny za povinné.

8 – Domnívám se, že tento výraz je potřeba vykládat jednoduše tak, že přestože situace uvedené v článku 39 spadají do harmonizované oblasti, mohou členské státy navzdory této skutečnosti přijmout vlastní vnitrostátní opatření, pokud dodrží podmínky stanovené v tomto ustanovení.

9 – Úř. věst. 2000, L 109, s. 29; Zvl. vyd. 15/05, s. 75.

10 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Seznam údajů uvedených v čl. 3 odst. 1 směrnice 2000/13 je, až na několik dalších údajů, totožný se seznamem uvedeným v článku 9 nařízení č. 1169/2011.

33. Kromě toho podle bodů 13 a 14 odůvodnění nařízení č. 1169/2011 je účelem tohoto nařízení zejména stanovit „společné definice, zásady, požadavky a postupy, aby byl vytvořen jasný rámec a společný základ pro opatření na úrovni Unie a jednotlivých členských států upravující poskytování informací o potravinách […] [za účelem vytvoření] *uceleného* […] přístupu k informacím poskytovaným spotřebitelům o potravinách, které konzumují“ [11]. Použití přídavného jména „ucelený“ je dosti příznačné.

34. To vše podle mého názoru postačuje pro dokreslení toho, že jak kontext, tak cíle článku 26 dokazují, že nařízení č. 1169/2011 harmonizovalo vnitrostátní právní předpisy členských států týkající se uvádění povinných údajů. Tato harmonizace však není úplná, neboť členské státy mohou i nadále stanovit další povinné údaje, ale *pouze* za podmínek stanovených tímto nařízením [12].

35. Pokud jde o povinné uvádění země původu nebo místa provenience, pak vzhledem k tomu, že čl. 26 odst. 2 nařízení č. 1169/2011 uvádí případy, ve kterých provozovatelé potravinářských podniků musí v souladu s článkem 9 tohoto nařízení uvádět tento údaj na etiketách potravin, musí být toto ustanovení vykládáno tak, že harmonizuje přinejmenším podmínky, za kterých mohou být některé údaje prohlášeny za povinné. Členským státům je tak odňata jejich vnitrostátní pravomoc přijímat právní předpisy týkající se těchto údajů dle jejich vlastních postupů [13]. Nicméně článek 39 uvedeného nařízení přenáší část pravomocí, které byly odňaty na základě čl. 2 odst. 2 SFEU, zpět na členské státy, když členským státům *svěřuje* pravomoc zakotvit povinnost uvádět jejich vlastní povinné údaje, a to za podmínky zajištění souladu s podmínkami stanovenými v tomto ustanovení [14].

36. Tento závěr není zpochybněn argumentací předestřenou některými účastníky původního řízení, podle níž se harmonizace provedená nařízením č. 1169/2011 netýká údaje o zemi původu nebo místě provenience, jelikož takový údaj by byl nezbytný pro zajištění sledovatelnosti potravin a jejich složek. Kromě toho, že znění nařízení č. 1169/2011 podle mne takovouto argumentaci neodůvodňuje, není totiž nutnost zajištění sledovatelnosti potravin sama o sobě neslučitelná s neexistencí povinného uvádění země původu nebo místa provenience potravin. Článek 3 bod 15 obecného nařízení o potravinovém právu [15] totiž definuje sledovatelnost jako „možnost najít a vysledovat ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce potravinu, krmivo, hospodářské zvíře nebo látku, která je určena k přimísení do potraviny nebo krmiva, nebo u níž se očekává, že takto přimísena bude“. Sledovatelnost tedy nevyžaduje výslovné uvedení země původu nebo místa provenience na etiketě, neboť toho lze docílit například prostřednictvím identifikačního kódu [16].

11 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

12 – Zběžně lze poznamenat, že návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, COM(2008)40 final, podle všeho potvrzuje, že cílem nařízení č. 1169/2011 je harmonizovat podmínky, za kterých mohou být některé údaje učiněny povinnými. V tomto návrhu bylo totiž uvedeno, že „[n]eharmonizovaná pravidla by narušovala vnitřní trh, vedla ke špatné informovanosti a snižovala úroveň ochrany spotřebitelů. Stávající pravidla se osvědčila z hlediska volného pohybu zboží a ochrany spotřebitelů“ (strana 6). Zrušení „harmonizovaných pravidel“ tedy nebylo považováno za schůdný přístup. Naproti tomu, „[j]ak povinné, tak dobrovolné uvedení země původu nebo provenience potraviny, které slouží jako marketingový nástroj, by nemělo spotřebitele mást a mělo by vycházet z harmonizovaných kritérií“ (strana 8). Proto „[n]ávrh harmonizuje regulativní rámec horizontálních ustanovení týkajících se označování potravin a přispívá tak k ochraně spotřebitelů tím, že zajišťuje, aby spotřebitelé dostávali příslušné informace, které jim umožňují informovaný, bezpečný, zdravý a udržitelný výběr potravin“ (strana 10).

13 – Vzhledem k tomu, že nařízení č. 1169/2011 harmonizuje vnitrostátní pravidla týkající se povinných údajů a v článku 45 zakotvuje zvláštní postup pro případy, kdy chce členský stát stanovit další povinné údaje, mám za to, že nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 764/2008 ze dne 9. července 2008, kterým se stanoví postupy týkající se uplatňování některých vnitrostátních technických pravidel u výrobků uvedených v souladu s právními předpisy na trh v jiném členském státě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 3052/95/ES (Úř. věst. 2008, L 218, s. 21), není v projednávané věci použitelné.

14 – Ostatně skutečnost, že nařízení č. 1169/2011 harmonizuje oblast povinných údajů, ale ponechává členským státům možnost zakotvit jiné povinné údaje, patrně odpovídá znění čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení, který uvádí, že „[toto nařízení] *[s]tanoví prostředky* pro zajištění práva spotřebitelů na informace a postupy pro poskytování informací o potravinách s přihlédnutím k potřebě zajistit dostatečnou pružnost pro reagování na budoucí vývoj a nové požadavky na poskytování informací“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

15 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (Úř. věst. 2002, L 31, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 463).

16 – Viz rovněž čl. 18 odst. 2 obecného nařízení o potravinovém právu.

37. Není-li mléko výslovně vyloučeno z harmonizace provedené nařízením č. 1169/2011, je toto nařízení nutno vykládat tak, že se na uvádění země původu nebo místa provenience mléka vztahuje. Je pravda, že podle čl. 26 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1169/2011 je uvedení země původu nebo místa provenience povinné, pokud by opomenutí tohoto údaje mohlo uvádět spotřebitele v omyl ohledně skutečné země původu nebo místa provenience potraviny. Toto ustanovení však nelze, jak navrhují někteří účastníci řízení, vykládat tak, že členským státům přiznává právo požadovat údaj o zemi původu nebo místu provenience mléka za všech okolností. Toto ustanovení totiž členské státy neopravňuje k přijetí obecných odchylných opatření. Naopak stanoví, že provozovatelé potravinářských podniků jsou povinni uvádět zemi původu nebo místo provenience potraviny v případech, kdy by opomenutí tohoto údaje mohlo uvádět spotřebitele v omyl ohledně skutečné země původu nebo místa provenience potraviny [17]. Kromě toho lze i z čl. 26 odst. 5 a 7 nařízení č. 1169/2011, podle nichž musí Komise zkoumat proveditelnost zavedení povinnosti uvádět původ mléka, vyvodit, že provozovatelé potravinářských podniků v současné době nejsou povinni takový údaj uvádět, s výjimkou případu specifikovaného v čl. 26 odst. 2 písm. a) [18].

38. Ve světle shora uvedeného navrhuji odpovědět na první otázku následovně: Článek 26 nařízení č. 1169/2011 musí být vykládán v tom smyslu, že harmonizoval podmínky, za kterých mohou členské státy učinit uvádění země původu nebo místa provenience mléka použitého jako konečný výrobek nebo jako složka povinným. Toto ustanovení však nebrání tomu, aby členské státy učinily tento údaj povinným na základě článku 39 uvedeného nařízení, pokud je takový postup odůvodněn například ochranou veřejného zdraví, právem spotřebitelů, předcházením podvodům nebo předcházením nekalé soutěži a pokud jsou splněny podmínky stanovené v tomto ustanovení.

B. Ke druhé otázce

39. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda je v případě, kdy je opatření vyžadující uvádění země původu nebo místa provenience odůvodněno na základě čl. 39 odst. 1 nařízení č. 1169/2011, nutno vykládat obě kritéria uvedená v odstavci 2 tohoto článku společně, nebo zda posouzení zejména prvního kritéria, tedy existence „prokázané spojitosti“ může vycházet pouze ze subjektivních aspektů spojených s významem asociace mezi vlastnostmi potraviny a jejím původem nebo proveniencí, k níž může u spotřebitelů ve většině případů docházet.

40. Podle čl. 39 odst. 1 nařízení č. 1169/2011 mohou členské státy stanovit povinnost uvádět další povinné údaje nad rámec údajů uvedených v čl. 9 odst. 1 a v článku 10 tohoto nařízení, a to při dodržení požadavků stanovených v tomto ustanovení. Toto ustanovení stanoví tři podmínky pro přijetí vnitrostátních opatření ukládajících povinnost uvádět tyto další povinné údaje, a sice:

– zaprvé se povinné údaje musí týkat pouze určitých specifických druhů nebo skupin potravin;

– zadruhé takové opatření lze odůvodnit alespoň jedním z důvodů uvedených v čl. 39 odst. 1, mezi něž patří nutnost ochrany spotřebitele;

– zatřetí dané vnitrostátní opatření, které takovou povinnost stanoví, musí být v souladu s postupem stanoveným v článku 45 uvedeného nařízení.

17 – Je pravda, že čl. 26 odst. 2 písm. a) používá výraz „zejména“, když stanoví, že uvedení země původu je povinné, „pokud by informace připojená k potravině nebo etiketa jako celek jinak naznačovala, že potravina je z jiné země původu nebo místa provenience“, což znamená, že oblast působnosti tohoto ustanovení není omezena pouze na situaci, kdy jsou informace připojené k potravině nebo etiketa zavádějící. Nedomnívám se však, že lze z toho závěru vyvodit, že je takový údaj povinný i při neexistenci jakéhokoli nebezpečí záměny. Potřebu použití výrazu „zejména“ chápu spíše v tom smyslu, že zavádějící informace mohou být spojeny s potravinou nebo s etiketou, nikoli však pouze s nimi. Takovou záměnu mohou rovněž vyvolat kupříkladu určité ochranné známky.

18 – Viz též poslední věta bodu 32 odůvodnění nařízení č. 1169/2011.

41. Konečně, pokud se povinné údaje týkají uvedení země původu nebo místa provenience potravin, čl. 39 odst. 2 nařízení č. 1169/2011 v první větě stanoví, že „[č]lenské státy mohou použít odstavec 1 k zavedení opatření týkajících se [takového údaje], pouze je-li prokázána spojitost mezi určitými vlastnostmi dané potraviny a jejím původem nebo proveniencí“, a ve druhé větě stanoví, že „[č]lenské státy spolu s oznámením těchto opatření Komisi rovněž doloží, že většina spotřebitelů přikládá poskytnutí této informace značný význam“.

42. Kromě těchto tří podmínek výslovně uvedených v čl. 39 odst. 1 musí být veškerá vnitrostátní opatření vyžadující poskytování údajů rovněž v souladu s obecnými zásadami poskytování informací o potravinách, které jsou uvedeny v kapitole II uvedeného nařízení, jakož i s obecnými zásadami unijního práva.

43. Žádný bod odůvodnění nařízení č. 1169/2011 se netýká čl. 39 odst. 2 tohoto nařízení. Ze samotné struktury tohoto ustanovení však vyplývá, že toto ustanovení zakotvuje dvě odlišná kritéria. Lze sice připustit, že některé části znění nebo kontextu tohoto ustanovení, stejně jako některé cíle sledované tímto nařízením, by mohly nasvědčovat názoru, že existence „prokázané spojitosti“ by mohla spočívat na subjektivních aspektech spojených s významem asociace mezi vlastnostmi potraviny a jejím původem nebo proveniencí, k níž může u spotřebitelů ve většině případů docházet, ale domnívám se, že lepší výklad tohoto ustanovení je takový, že toto ustanovení odkazuje na výlučně objektivní faktory.

44. Jakýkoli jiný závěr by v konečném důsledku vydláždil cestu nepřímému opětovnému zavedení vnitrostátních pravidel týkajících se potravinářských výrobků, jejichž cílem bylo působit na čistě nacionalistické – snad až šovinistické – instinkty spotřebitelů. Vzhledem k tomu, že jedním z cílů projektu vybudování vnitřního trhu bylo (pokud možno) odstranění takovýchto pravidel, lze jen těžko zastávat názor, že by unijní normotvůrce zamýšlel umožnit jejich nepřímý návrat prostřednictvím mechanismu čl. 39 odst. 2 nařízení č. 1169/2011. Na pozadí těchto skutečností lze nicméně znění tohoto ustanovení posoudit.

45. Zaprvé by výraz „quality“ (kvalita) mohl odkazovat na soubor vlastností a znaků určitého výrobku, které umožňují uspokojit očekávání spotřebitelů [19]. Zadruhé by odkaz v čl. 39 odst. 2 druhé větě nařízení č. 1169/2011 na názor většiny spotřebitelů jakožto na důkaz, který je třeba předložit, když členský stát oznamuje takové opatření Komisi, mohl naznačovat, že toto ustanovení pouze upřesňuje okamžik, kdy musí být důkazy předloženy. Zatřetí nařízení č. 1169/2011 opakovaně uvádí, že spotřebitelé mají dostat vhodné informace, které jim umožňují „informovaný výběr“, včetně výběru prováděného s ohledem na environmentální nebo etická hlediska [20]. Například čl. 4 odst. 2 uvádí, že „[p]ři posuzování potřeby povinných informací o potravinách a s cílem umožnit spotřebitelům informovaný výběr se přihlíží ke všeobecně rozšířené potřebě určitých informací ze strany většiny spotřebitelů, jimž přikládají značný význam, nebo k jakémukoli obecně uznávanému přínosu pro ně“ [21].

46. Mám však za to, že podrobná analýza nařízení ukazuje, jak jsem právě uvedl, že záměrem unijního normotvůrce při formulaci první věty bylo právě vyloučit možnost, aby v případě zvláštních opatření vyžadujících uvádění místa původu mohlo být jejich přijetí založeno *výlučně* na čistě subjektivních úvahách.

19 – Například norma ISO 9000:2000 definuje „kvalitu“, resp. „jakost“ jako způsobilost souboru typických znaků splnit stanovené požadavky.

20 – Viz čl. 3 odst. 1 a bod 4 odůvodnění.

21 – Viz čl. 4 odst. 2 a v tomto smyslu body 16 až 18 odůvodnění. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení stanoví obecnou zásadu potravinového práva, jej chápu tak, že je určeno členským státům, když využívají článek 39, jakož i Komisi, když využívá pravomoc měnit seznam dalších povinných údajů, která jí byla svěřena unijním normotvůrcem v čl. 10 odst. 2.

47. Definice výrazu „quality“ (vlastnost), je-li tento výraz použit v množném čísle, obecně odkazuje na inherentní vlastnosti nebo znaky dotčeného výrobku [22]. Na tomto místě lze pro zajímavost uvést, že výraz použitý ve francouzské verzi čl. 39 odst. 2 není „qualités“, ale „propriétés“ (vlastnosti), což jasně odkazuje na vlastnost či znak vnímaný jako typická či inherentní část něčeho. Kromě toho první věta čl. 39 odst. 2 stanoví, pokud jde o spojitost, která musí existovat mezi určitými vlastnostmi potraviny a jejím původem nebo proveniencí, že tato spojitost musí být „prokázána“, což tímto vychází z implicitní domněnky, že tyto vlastnosti jsou objektivně prokazatelné [23]. Konečně z čl. 1 odst. 1 a z čl. 3 odst. 2 nařízení č. 1169/2011 podle všeho vyplývá, že cílem sledovaným nařízením č. 1169/2011 není jen potřeba zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitele, ale rovněž potřeba zajistit dodržování volného pohybu potravin. I když se ale povinné uvádění země původu nebo místa provenience použije na domácí a dovážené potraviny bez rozdílu, může tato povinnost volný pohyb výrobků narušit, možná i více než jakákoli jiná forma nediskriminačních údajů [24]. Jak totiž Soudní dvůr rozhodl před přijetím tohoto nařízení, takové požadavky „umožňují spotřebitelům odlišit domácí výrobky od dovážených výrobků, což jim umožňuje uplatňovat vůči cizím výrobkům případné předsudky“ [25].

48. To vše znamená, že čl. 39 odst. 2 musí být tedy vykládán tak, že ukládá dodatečné podmínky pro přijímání opatření vyžadujících údaj o zemi původu nebo místu provenience. Cílem tohoto ustanovení je totiž zajistit spravedlivou rovnováhu mezi oběma cíli nařízení č. 1169/2011, tedy zajištěním toho, aby spotřebitelé dostávali náležité informace, které jim umožní informovaný, bezpečný, zdravý a udržitelný výběr, a současně zajištěním dodržování volného pohybu potravin. Cílem těchto podmínek je omezit zdůvodnění, která mohou být na podporu takového opatření uváděna, a stanovit přísnější vztah proporcionality mezi těmito dvěma faktory [26].

49. Vrátíme-li se nyní zpět k ustanovením článku 39, lze dojít k závěru, že čl. 39 odst. 1 uvádí důvody obecného zájmu, které mohou odůvodnit vnitrostátní opatření ukládající další konkrétní požadavky ve vztahu k určité skupině potravin. Pokud však jde o údaje týkající se místa původu, ukládá čl. 39 odst. 2 dvě restriktivnější podmínky, a to jednak nutnost existence prokázané spojitosti mezi určitými vlastnostmi dotčené potraviny a jejím původem nebo proveniencí a jednak požadavek, aby většina spotřebitelů přikládala poskytnutí této informace značný význam [27].

22 – Tento výraz by tak mohl být chápán tak, že odkazuje na fyzické, výživové, organoleptické vlastnosti potravin, a zejména vlastnosti související s chutí potravin.

23 – Pokud jde o čl. 4 odst. 2, toto ustanovení se objevuje v kapitole II nařízení č. 1169/2011, která je, jak její název napovídá, věnována obecným zásadám poskytování informací o potravinách. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení zakotvuje obecnou zásadu poskytování informací o potravinách, mohou být z pravidla, které zavádí, stanoveny výjimky.

24 – Pokud se vnitrostátní opatření ukládající povinnost poskytovat informace o původu nebo provenienci zboží použijí bez rozdílu na veškeré zboží, nepředstavují přímou diskriminaci, ale opatření, která mohou mít účinek rovnocenný množstevnímu omezení. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. dubna 1985, Komise v. Spojené království (207/83, EU:C:1985:161, bod 17). V projednávané věci se napadené vnitrostátní nařízení nepoužije na výrobky zpracované v zemích mimo Evropskou unii. Soudní dvůr však rozhodl, že „použití […] vnitrostátního opatření, byť omezeného na domácí výrobce, může mít rovněž účinky na volný pohyb zboží“, neboť podporuje nákup místně vyrobeného zboží, v tomto případě mléka, domácími zpracovateli. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. května 1997, Pistre a další (C-321/94 až C-324/94, EU:C:1997:229, bod 45).

25 – Rozsudek ze dne 25. dubna 1985, Komise v. Spojené království (207/83, EU:C:1985:161, bod 17).

26 – Zatímco například čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1169/2011 stanoví, že členské státy mají při posuzování potřeby povinných informací o potravinách přihlížet pouze ke všeobecně rozšířené potřebě určitých informací ze strany většiny spotřebitelů, jimž přikládají značný význam, nebo k jakémukoli obecně uznávanému přínosu pro ně, tak v onom zvláštním případě, kdy jsou těmito povinnými informacemi země původu nebo místo provenience, musí členské státy rovněž prokázat, že většina spotřebitelů přikládá poskytnutí těchto informací značný význam.

27 – Konkrétně lze říci, že cílem těchto dvou podmínek je zabránit tomu, aby vnitrostátní opatření vyžadující uvádění země původu byla založena na předsudcích spotřebitelů co do údajných vlastností určitých potravinářských výrobků pocházejících z určitých zemí, a implicitně vyloučit možnost, aby členský stát využíval některou vlastnost daných potravin jako záminku ke stanovení povinnosti uvádět zemi původu.

50. S ohledem na znění, strukturu a konkrétní cíl sledovaný uvedeným čl. 39 odst. 2 jsem tedy toho názoru, že první a druhé kritérium jsou kritérii navzájem odlišnými a kumulativními [28]. Zejména požadavek existence prokázané spojitosti mezi vlastnostmi potraviny a jejím původem nebo proveniencí nemůže být splněn pouze odkazem na čistě subjektivní aspekty spojené s významem této asociace, k níž může u spotřebitelů ve většině případů docházet.

51. Tento závěr není zpochybněn argumentací francouzské a italské vlády, které uvádějí, že pokud by měl být čl. 39 odst. 2 vykládán tak, že stanoví dvě různé podmínky, bylo by toto ustanovení zbaveno veškerého užitečného účinku (*effet utile*), a to zejména s ohledem na skutečnost, že vnitrostátní opatření, která by jako jediná mohla tyto dvě podmínky splnit, budou narážet na úplnou harmonizaci provedenou nařízením č. 1151/2012 [29].

52. Je pravda, že při výkladu čl. 39 odst. 2 v tom smyslu, že vyžaduje nejen existenci prokázané spojitosti mezi určitými vlastnostmi potraviny a jejím původem nebo proveniencí, ale též to, aby většina spotřebitelů přikládala této informaci značný význam, se může oblast působnosti tohoto ustanovení jevit dosti úzká. Avšak vzhledem k tomu, že se toto ustanovení použije pouze na opatření vyžadující uvádění země původu nebo místa provenience, je patrně logické vykládat toto ustanovení tak, že je jeho oblast působnosti omezená. Nicméně na rozdíl od argumentace předložené některými účastníky řízení se domnívám, že takový výklad, dle něhož toto ustanovení stanoví dvě odlišné podmínky, tento článek žádného užitečného účinku (*effet utile*) nezbavuje. Ačkoli byla laťka nastavena opravdu vysoko, nepřekonatelná není.

53. Pokud jde o harmonizaci provedenou nařízením č. 1151/2012 o režimech jakosti zemědělských produktů a potravin, tato harmonizace nebrání přijetí opatření požadujících uvádění údaje o zemi původu nebo místě provenience. I když toto nařízení stanoví vyčerpávající režim jednotné ochrany kvalifikovaných zeměpisných označení používaných k označování výrobků, u nichž existuje zvláštní spojitost mezi jejich vlastnostmi a zeměpisným původem [30], vztahuje se tato harmonizace pouze na užívání určitých názvů k označení výrobků [31]. Neplatí pro povinné uvádění země původu nebo místa provenience.

54. Ve světle shora uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na druhou předběžnou otázku tak, že čl. 39 odst. 2 musí být vykládán v tom smyslu, že stanoví dvě samostatná kritéria. Posouzení prvního kritéria týkajícího se existence prokázané spojitosti tedy nemůže být založeno na čistě subjektivním posouzení významu asociace mezi vlastnostmi potraviny a jejím původem nebo proveniencí, k níž může u spotřebitelů ve většině případů docházet. Článek 39 odst. 2 naopak vyžaduje, aby dotčené potraviny, které pocházejí z určitých zemí nebo míst provenience, měly určité objektivní vlastnosti nebo znaky, které je odlišují od totožných potravin jiného původu.

C. Ke třetí otázce

55. V rámci třetí otázky se předkládající soud táže, zda musí být čl. 39 odst. 2 nařízení č. 1169/2011 vykládán v tom smyslu, že úvahy související s odolností potravin při dopravě a vůči rizikům během cesty mohou být zahrnuty do posouzení existence prokázané spojitosti mezi určitými vlastnostmi potraviny a jejím původem nebo proveniencí pro účely použití čl. 39 odst. 2.

28 – Je nutno připustit, že tato dvě kritéria musí být vykládána společně, ale pouze v tom smyslu, že ne každá vlastnost, u níž existuje prokázaná spojitost s původem nebo proveniencí potraviny, může odůvodnit povinnost uvádět zemi původu nebo místo provenience potravin – toto platí pouze pro vlastnosti, na kterých záleží spotřebitelům.

29 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1151/2012 ze dne 21. listopadu 2012 o režimech jakosti zemědělských produktů a potravin (Úř. věst. 2012, L 343, s. 1).

30 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. září 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, bod 114).

31 – Viz obdobně rozsudek ze dne 8. května 2014, Assica a Kraft Foods Italia (C-35/13, EU:C:2014:306, body 29 až 31).

1. K přípustnosti

56. Úvodem je nutno říci, že ze spisu předaného Soudnímu dvoru nevyplývá, že by francouzské orgány poukazovaly na aspekty týkající se odolnosti mléka při dopravě v rámci odůvodnění napadeného vnitrostátního nařízení, když bylo toto vnitrostátní nařízení před svým přijetím oznámeno Komisi. Francouzská vláda navíc ve svém písemném vyjádření uvedla jiné vysvětlení, a sice že toto vnitrostátní nařízení bylo přijato, „aby bylo možno dostát velkému očekávání vyjádřenému spotřebiteli, kteří požadovali označování mléka […] po takových skandálech, jako když bylo koňské maso podvodně vydáváno za hovězí“, přičemž „povinnost uvádět původ by zvýšila transparentnost a sledovatelnost v rámci celého potravinového řetězce, což by umožnilo účinněji bojovat proti podvodům s potravinami a obnovit důvěru spotřebitelů“.

57. Je však potřeba uvést, že k předběžným otázkám položeným Soudnímu dvoru se váže domněnka relevance. Soudní dvůr smí odmítnout vydat rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad nebo žádané posouzení platnosti unijní normy nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny [32].

58. V projednávané věci předkládající soud patrně nevylučuje, že vnitrostátní zákonodárce mohl při přijímání uvedeného vnitrostátního nařízení zohledňovat i aspekty týkající se odolnosti mléka při dopravě. Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr nemá pravomoc k výkladu vnitrostátního práva – a tedy k určení, zda jsou cíli sledovanými napadeným vnitrostátním nařízením skutečně ty cíle, jichž se týká položená předběžná otázka –, mám za to, že tato otázka musí být považována za přípustnou.

2. K věci samé

59. S ohledem na závěr, který jsem učinil ve vztahu ke druhé předběžné otázce, je potřeba hned na úvod připomenout, že čl. 39 odst. 2 stanoví dvě kritéria pro přijetí takového vnitrostátního opatření členským státem, jež vyžaduje uvádění země původu nebo místa provenience potraviny. Podle prvního kritéria může být takové opatření přijato pouze v případě prokázané spojitosti mezi určitými vlastnostmi potraviny a jejím původem nebo proveniencí.

60. Pokud jde o pojem „vlastnosti“, tento výraz, jak již bylo uvedeno výše, odkazuje na atributy něčeho, v zemědělství například na fyzické, výživové, organoleptické vlastnosti potravin, a zejména vlastnosti související s chutí potravin.

61. Pokud čl. 39 odst. 2 používá výraz „určité vlastnosti“ a neupřesňuje, o jaké znaky by se mohlo jednat, mám za to, že se toto ustanovení použije na všechny případy, kdy lze nalézt spojitost mezi některou z vlastností potraviny a jejím původem nebo proveniencí. V tomto kontextu by odolnost potraviny při dopravě mohla být považována za jednu z jejích vlastností [33].

62. Aby však bylo splněno první kritérium zakotvené v čl. 39 odst. 2, musí existovat spojitost mezi vlastností uváděnou předkládajícím soudem v jeho otázce, tedy *odolností potraviny při dopravě*, na jedné straně a původem nebo proveniencí potraviny na straně druhé. Pokud jde o druhé kritérium, není tato vlastnost typicky vázána na původ potraviny. Proto třeba v případě určitého specifického ovoce nebo zeleniny mohou mít možná techniky používané při jejich pěstování vliv na odolnost tohoto ovoce či zeleniny při dopravě. V případě mléka se však jeho odolnost při dopravě, tedy aby při

32 – Viz například rozsudek ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 25).

33 – Přestože existují částečně harmonizované hygienické a bezpečnostní normy na evropské úrovni (zachování chladicího řetězce atd.), jejichž cílem je zachovat některé vlastnosti potravin během dopravy, nejsou všechny potraviny vůči dopravě stejně odolné.

dopravě nedošlo ke zhoršení jeho kvality, přinejmenším v moderních podmínkách nikterak neodlišuje v závislosti na místě výroby. Lze tedy předpokládat – nepochybně v případě neexistence jakýchkoli důkazů svědčících o opaku –, že mléko vyrobené ve Francii nebo mléko vyrobené v Belgii má odolnost při dopravě stejnou.

63. Je pravda, že jiné vlastnosti potravin, počínaje jejich chutí, mohou být dopravou dotčeny. Vzhledem k tomu, že tato doprava bude trvat delší či kratší časový úsek v závislosti na jejich původu, může existovat spojitost mezi původem těchto potravin a některými jejich vlastnostmi. Aby však bylo splněno první kritérium stanovené v článku 39, a sice existence prokázané spojitosti mezi určitými vlastnostmi této potraviny a jejím původem nebo proveniencí, je nutno ještě prokázat, že doprava určité potraviny představuje objektivní rizika zhoršení jejích určitých vlastností. Vzhledem ke druhému kritériu musí tato změna, v případě mléka, postihovat jeho určité vlastnosti, kterým většina spotřebitelů přikládá určitý význam.

64. Mimoto jsou členské státy povinny, jednají-li v oblasti působnosti unijního práva [34], a tudíž při uplatňování článku 39 nařízení č. 1169/2011, dodržovat obecné zásady unijního práva, mezi něž patří zásada proporcionality. Z toho vyplývá, že jakákoli opatření, která mohou členské státy přijmout, musí být vhodná k dosažení sledovaného cíle a nesmí jít nad rámec toho, co je k jeho dosažení nezbytné. To zejména znamená, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření [35]. Konečně je třeba ještě připomenout, že vnitrostátní právní předpisy jsou způsobilé zaručit uskutečnění dovolávaného cíle pouze tehdy, když skutečně odpovídají snaze dosáhnout jej soudržným a systematickým způsobem [36].

65. I když v případě mléka připustíme, že by některé jeho vlastnosti mohly být dopravou dotčeny, zdá se, že tato teze platí pouze v případě „čerstvého“ mléka (syrového nebo pasterizovaného). Pokud ze spisu vyplývá, že se napadené vnitrostátní nařízení použije bez rozdílu na všechny druhy mléka, tedy jak „čerstvé“, tak „UHT“ mléko, lze podle všeho říci, že napadené vnitrostátní nařízení překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle, kterého se dovolává předkládající soud.

66. Pokud nicméně lze *vědecky* prokázat, že některé vlastnosti mléka, i UHT mléka, ať již se jedná o vlastnosti fyzické, výživové, organoleptické nebo chuťové, se mohou s určitou pravděpodobností dopravou mléka změnit, a pokud spotřebitelé přikládají těmto specifickým vlastnostem určitý význam – jak bylo vysvětleno v rámci posuzování druhé otázky –, mohly by být úvahy související s odolností potraviny při dopravě a vůči rizikům během cesty zohledněny.

67. Je samozřejmě pravda, že v případě „čerstvého“ mléka je otázka jeho čerstvosti sama o sobě – ve větší či menší míře v závislosti na druhu dotčeného mléka – spjata se vzdáleností, kterou mléko urazí mezi místem výroby a místem uvedení na trh [37]. V této souvislosti však nelze nezmínit, že článek 3-III napadeného vnitrostátního nařízení stanoví, že v případě mléka, které bylo vyrobeno v kterémkoli členském státě s výjimkou Francie, může být údaj o původu uveden následujícím způsobem: „Původ: EU“. Naproti tomu článek 3-IV stanoví, že pokud bylo mléko nebo mléko použité jako složka v mléčných výrobcích sebráno, zabaleno nebo zpracováno v jednom nebo několika státech, které nejsou členy Evropské unie, může být údaj o původu uveden následujícím způsobem: „Původ: mimo EU“.

34 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. prosince 2011, Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, body 105 a 106).

35 – Viz například rozsudek ze dne 4. května 2016, Philip Morris Brands a další (C-547/14, EU:C:2016:325, bod 165 a citovaná judikatura).

36 – Viz například rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Memoria a Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, bod 52).

37 – Lze mít za to, že uvádění země nebo místa původu není nutně nejpřesnějším způsobem, jak spotřebitele informovat o vzdálenosti, kterou mléko urazí na cestě z výroby až na trh. Vezmeme-li si například mléko dovážené z Belgie do Francie, může být vzdálenost mezi oblastí výroby a místem jeho spotřeby či dalšího využití za určitých okolností kratší, než je tomu u některého mléka vyráběného na jiném místě ve Francii. Nicméně požadavek na to, aby balení takové údaje uvádělo, má tu výhodu, že jej mohou hospodářské subjekty jednoduše splnit a bude to pro ně patrně levnější než jakákoli jiná alternativa, například údaj, který se bezprostředněji týká vzdálenosti, kterou mléko urazí, neboť tato vzdálenost se může lišit v závislosti na distribučním řetězci.

68. Pokud tato ustanovení nabízejí na výběr takové údaje o původu – „Francie“, „EU“ nebo „mimo EU“ –, není taková úprava pro spotřebitele dostatečně přesná na to, aby mohli, byť nepřímo, posoudit vzdálenost, kterou mléko urazí, a pak lze patrně říci, že napadené vnitrostátní nařízení není v souladu s cílem, jehož se francouzská vláda dovolává jako odůvodnění přijatého opatření, a sice snahou informovat spotřebitele o riziku zhoršení kvality mléka během dopravy.

69. Konkrétně by bylo možné se domnívat, že toto vnitrostátní nařízení ve stávající podobě nesplňuje kritérium proporcionality, když neplní cíl spočívající v poskytování informací spotřebitelům o případné spojitosti mezi dlouhou dopravou mléka a vlastnostmi tohoto mléka soudržným a systematickým způsobem [38]. To platí tím spíše, že podle článku 6 tohoto vnitrostátního nařízení se na mléčné výrobky legálně vyrobené v jiném členském státě ustanovení tohoto vnitrostátního nařízení nevztahují. To by se tedy netýkalo například sýra vyráběného v Itálii z německého mléka a následně uváděného na trh ve Francii.

70. Avšak vzhledem k tomu, že Soudní dvůr nemá na základě článku 267 SFEU pravomoc k tomu, aby pravidlo unijního práva uplatňoval na určitý konkrétní případ – tím spíše aby posuzoval platnost vnitrostátní právní úpravy s odkazem na toto pravidlo –, přísluší pouze předkládajícímu soudu, aby ve světle dodatečných vysvětlení francouzské vlády určil, zda jsou ony čtyři podmínky zmíněné v bodě 64 tohoto stanoviska splněny.

71. Za těchto okolností navrhuji odpovědět na třetí otázku tak, že čl. 39 odst. 2 musí být vykládán v tom smyslu, že úvahy související s odolností potraviny při dopravě a vůči rizikům během cesty mohou být zahrnuty do posouzení existence prokázané spojitosti mezi určitými vlastnostmi potraviny a jejím původem pro účely použití čl. 39 odst. 2, pokud je zaprvé prokázáno, že se mléko může během dopravy zkazit, zadruhé tato změna může ovlivnit některé vlastnosti mléka, kterým většina spotřebitelů přikládá určitý význam, zatřetí je provedení tohoto požadavku jednodušší než provedení jakéhokoli jiného opatření, které by bylo mohlo bezprostředněji souviset se vzdáleností, kterou mléko urazí, nebo dobou trvání dopravy mléka, a začtvrté cíl spočívající v poskytování informací spotřebitelům o rizicích ohrožujících vlastnosti potravin spojených s jejich dopravou sleduje toto vnitrostátní opatření soudržným a systematickým způsobem.

D. Ke čtvrté otázce

72. V rámci čtvrté otázky se předkládající soud táže, zda posuzování kritérií stanovených v článku 39 nařízení č. 1169/2011 předpokládá, že na vlastnosti potravin bude s ohledem na jejich původ pohlíženo jako na jedinečné anebo jako na zaručené jejich původem, a zda v tomto posledně uvedeném případě bez ohledu na harmonizaci zdravotních a environmentálních norem uplatňovaných v rámci Evropské unie může být uvedení původu nebo provenience přesnější, než je poznámka ve formě „EU“ nebo „mimo EU“.

73. V tomto ohledu, jak bylo uvedeno výše v rámci odpovědi na druhou otázku, stanoví čl. 39 odst. 2 dvě odlišná kritéria týkající se jednak existence prokázané spojitosti mezi určitými vlastnostmi potraviny a jejím původem nebo proveniencí a jednak povinnosti členských států doložit, že této informaci přikládá většina spotřebitelů značný význam.

74. Vzhledem k tomu, že spojitost mezi určitými vlastnostmi potraviny a jejím původem musí být „prokázána“, toto první kritérium vyžaduje, aby potraviny mající určitý původ měly obvykle určité vlastnosti, které jsou pro tento původ typické. Avšak znění čl. 39 odst. 2 nevyžaduje, aby byly tyto vlastnosti jedinečné v tom smyslu, že by byly specifické pro jednu jedinou zemi, ani není nezbytné, aby byl členský stát vyžadující takové označení jednou ze zemí, jejichž potraviny takové vlastnosti mají.

38 – Viz například rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Memoria a Dal'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, bod 52).

75. Nicméně k tomu, aby bylo takové opatření v souladu se zásadou proporcionality, jak je v zásadě uvedeno ve druhé větě čl. 39 odst. 2, je zapotřebí nejen to, aby většina spotřebitelů přikládala těmto specifickým vlastnostem potravin pocházejících z určitých zemí nebo míst značný význam, ale rovněž aby byli tito spotřebitelé schopni si tyto vlastnosti s určitými zeměmi nebo místy spojit. V opačném případě by uvedení země nebo místa původu neplnilo svou funkci, kterou je, jak je uvedeno v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1169/2011, poskytnutí základu, který spotřebiteli umožní informovaný výběr.

76. Pokud jde o stupeň jistoty, který musí být s existencí těchto zvláštních vlastností v potravinách pocházejících z určité země nebo místa provenience spojen, považuji za dostačující, je-li prokázáno, že jsou takové vlastnosti spjaty se zvláštními podmínkami výroby, zejména technickými nebo klimatickými podmínkami, které se v dotyčné zemi obecně uplatňují či zde panují. Domnívám se tedy, že vlastnosti potravin pocházejících z určité skupiny zemí nebo zeměpisných oblastí mohou být specifické z důvodu svého původu, aniž by byly nutně tímto původem zaručeny.

77. Vzhledem k tomu, že tyto vlastnosti mohou být důsledkem takových faktorů, jako je podnebí, vlastnosti půdy nebo použitelné výrobní normy, mohlo by být uvedení původu nebo provenience přesnější než poznámka ve formě „EU“ nebo „mimo EU“ bez ohledu na harmonizaci zdravotních a environmentálních norem uplatňovaných v rámci Evropské unie.

78. I v případech, kdy tyto vlastnosti vyplývají z použitelné výrobní normy, může harmonizace, tak jako v projednávané věci, ponechat členským státům určitý prostor pro uvážení k přijetí zvláštních opatření. Tato harmonizace totiž nemusí být vyčerpávající, jak naznačuje tato předběžná otázka, ale může se vztahovat pouze na zdravotní a environmentální otázky, kdežto použité vnitrostátní normy mohou sledovat jiné cíle, jako je například zajištění vysokého stupně kvality potraviny. K tomu, aby bylo možné podpořit „usilování o špičkovou kvalitu“, by měli být spotřebitelé schopni identifikovat původ potraviny vykazující vlastnost, jíž přikládají značný význam, pakliže určité členské státy prokazatelně uplatňují náročnější výrobní normy.

79. Pokud jsou tedy zvláštní vlastnosti potravin spojeny s podnebím nebo vlastnostmi půdy nebo použitými výrobními normami, může členský stát na základě čl. 39 odst. 2 učinit uvádění země původu povinným, aby spotřebitelům, kteří mají o tyto vlastnosti zájem, umožnil učinit informovaný výběr. Pokud se však ukáže, že vlastnosti potravin vyhledávané spotřebiteli jsou zaručeny uplatňováním plně harmonizovaných výrobních norem v Unii, nemůže členský stát požadovat nic jiného než označení „EU / mimo EU“. Přesnější údaj by byl totiž nutně zcela zbytečný, a v rozporu s tím, co požaduje zásada proporcionality, by tudíž překračoval meze toho, co je nezbytné.

80. Pokud jde o mléko, pak přestože se tato otázka netýká konkrétně této potraviny, nejsem zcela přesvědčen o tom, že harmonizace provedená unijním právem plně postihuje všechny podmínky výroby mléka, které závisejí zejména na krmivu podávaném kravám, jakož i na jejich celkově dobrých životních podmínkách. Podotýkám, že například nařízení č. 178/2002, z něhož společnost Lactalis ve svých vyjádřeních vychází, stanoví pouze určité obecné zásady, které musí členské státy dodržovat, jak uvádí čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení. Podobně čl. 1 odst. 1 směrnice 98/58/ES [39] uvádí, že tato směrnice stanoví minimální normy týkající se ochrany zvířat chovaných pro hospodářské účely [40]. Jiná právní úprava, například nařízení (ES) č. 853/2004 [41], zakotvuje možnost členských států přijímat odchylná opatření [42]. Komise navíc na jednání potvrdila, že pravidla pro výrobu mléka nebyla plně harmonizována.

39 – Směrnice Rady ze dne 20. července 1998 o ochraně zvířat chovaných pro hospodářské účely (Úř. věst. 1998, L 221, s. 23; Zvl. vyd. 03/23, s. 316).

40 – Tato pravidla tedy chápu tak, že jejich cílem je zaručit, aby potraviny uváděné na trh na území Unie měly určité minimální vlastnosti, nikoli vlastnosti totožné.

41 – Nařízení Evropského Parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu (Úř. věst. 2004, L 139, s. 55; Zvl. vyd. 03/45, s. 14).

42 – Viz čl. 10 odst. 3 nařízení č. 853/2004.

81. Ve světle shora uvedeného se domnívám, že na čtvrtou otázku je třeba odpovědět v tom smyslu, že článek 39 nařízení č. 1169/2011 vyžaduje pouze to, aby vlastnosti potravin pocházejících z určité skupiny zemí nebo zeměpisných oblastí mohly být specifické s ohledem na svůj původ, aniž by byly tyto vlastnosti nutně tímto původem zaručeny. Toto ustanovení nutně nebrání tomu, aby členský stát stanovil povinnost uvádět další povinný údaj týkající se místa výroby, který bude přesnější než pouhá poznámka „EU“ / „mimo EU“, bez ohledu na harmonizaci zdravotních a environmentálních norem uplatňovaných v rámci Evropské unie.

Závěry

82. Ve světle shora uvedené argumentace navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Conseil d'État (Státní rada, Francie) takto:

„(1) Článek 26 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům musí být vykládán v tom smyslu, že harmonizoval podmínky, za kterých mohou členské státy učinit uvádění země původu nebo místa provenience mléka použitého jako konečný výrobek nebo jako složka povinným. Toto ustanovení jim však nebrání v tom, aby učinily tento údaj povinným na základě článku 39 uvedeného nařízení, pokud je takový postup odůvodněn například ochranou veřejného zdraví, právem spotřebitelů, předcházením podvodům nebo předcházením nekalé soutěži a pokud jsou splněny podmínky stanovené v tomto ustanovení.

(2) Článek 39 odst. 2 musí být vykládán v tom smyslu, že stanoví dvě samostatná kritéria. Posouzení prvního kritéria týkajícího se existence prokázané spojitosti tedy nemůže být založeno na subjektivních aspektech spojených s významem asociace mezi vlastnostmi potraviny a jejím původem nebo proveniencí, k níž může u spotřebitelů ve většině případů docházet, ale vyžaduje, aby dotčené potraviny, které pocházejí z určitých zemí nebo míst provenience, měly určité objektivní vlastnosti nebo znaky, které je odlišují od totožných potravin jiného původu.

(3) Článek 39 odst. 2 musí být vykládán v tom smyslu, že úvahy související s odolností potraviny při dopravě a vůči rizikům během cesty mohou být zahrnuty do posouzení existence prokázané spojitosti mezi určitými vlastnostmi potraviny a jejím původem pro účely použití čl. 39 odst. 2, pokud je zaprvé prokázáno, že se mléko může během dopravy zkazit, zadruhé tato změna může ovlivnit některé vlastnosti mléka, kterým většina spotřebitelů přikládá určitý význam, zatřetí je provedení tohoto požadavku jednodušší než provedení jakéhokoli jiného opatření, které by bylo mohlo bezprostředněji souviset se vzdáleností, kterou mléko urazí, nebo dobou trvání dopravy mléka, a začtvrté cíl spočívající v poskytování informací spotřebitelům o rizicích ohrožujících vlastnosti potravin spojených s jejich dopravou sleduje toto vnitrostátní opatření soudržným a systematickým způsobem.

(4) Článek 39 nařízení č. 1169/2011 vyžaduje pouze, aby vlastnosti potravin pocházejících z určité skupiny zemí nebo zeměpisných oblastí mohly být specifické s ohledem na svůj původ, aniž by byly tyto vlastnosti nutně tímto původem zaručeny. Toto ustanovení nutně nebrání tomu, aby členský stát stanovil povinnost uvádět další povinný údaj týkající se místa výroby, který bude přesnější než pouhá poznámka ‚EU' / ‚mimo EU', bez ohledu na harmonizaci zdravotních a environmentálních norem uplatňovaných v rámci Evropské unie."