Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
G. HOGAN
представено на 16 юли 2020 година [1]

Дело C-485/18

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

(Преюдициално запитване, отправено от Conseil d'État (Държавен съвет, Франция)

„Преюдициално запитване — Регламент (ЕС) № 1169/2011 — Информация за потребителите относно храните — Задължително посочване на страната на произход — Член 26 — Обхват на хармонизирането — Член 3 — Национални мерки, изискващи допълнителни задължителни данни за конкретни видове или категории храни — Условия — Национална мярка, предвиждаща задължително посочване на националния, европейския или неевропейския произход на млякото“

I. Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване се отнася до тълкуването на членове 26 и 39 от Регламент (ЕС) № 1169/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 година за предоставянето на информация за храните на потребителите [2].

2. Запитването е отправено в контекста на спор между дружеството Groupe Lactalis и френския министър председател, министъра на правосъдието, министъра на селското стопанство и храните и министъра на икономиката и финансите относно законосъобразността на Декрет № 2016-1137 от 19 август 2016 г. относно обозначаването на произхода на млякото и на млякото и месото, използвани като съставки (JORF бр. 194, 2016 г., текст № 18) (наричан по-нататък „обжалваният декрет“). Действието на този декрет по отношение на млякото се изразява в това, че от производителите се изисква да посочват произхода на млякото на етикетите на продукта си.

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 За изменение на регламенти (ЕО) № 1924/2006 и (ЕО) № 1925/2006 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 87/250/ЕИО на Комисията, Директива 90/496/ЕИО на Съвета, Директива 1999/10/ЕО на Комисията, Директива 2000/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, Директиви 2002/67/ЕО и 2008/5/ЕО на Комисията и на Регламент (ЕО) № 608/2004 на Комисията (ОВ L 304, 2011 г., стр. 18).

3. Вероятно не е изненадващо да се наблюдава, че отразяването върху етикета на страната на произход на продуктите е сред най-спорните характеристики на единния пазар. Доста често подобни изисквания за етикетиране са просто прикрит метод да се осигури предпочитане на националните продукти [3]. Съществуват обаче примери, при които е налице ясна и доказана връзка между произхода на въпросната храна и нейното качество. Съществуването на Регламент (ЕИО) № 2081/92 от 14 юли 1992 година относно закрилата на географски указания и наименования за произход на земеделски продукти и храни [4] само по себе си е доказателство за това. Същинският въпрос в настоящото дело е дали национална мярка, налагаща такова изискване в случая с млякото, може да бъде обоснована съгласно правото на ЕС. При все това, поради причините, които предстои да изложа, не считам, че това е така в разглежданата от запитващата юрисдикция ситуация.

4. Преди да премина към разглеждането на тези въпроси, все пак е необходимо първо да изложа релевантните законодателни разпоредби.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Регламент № 1169/2011

5. Съгласно член 1, параграф 1 от Регламент № 1169/2011 целта му е да предостави „основа за осигуряване на високо равнище на защита на потребителите във връзка с информацията за храните, като се вземат предвид различията във възприятията на потребителите и техните потребности от информация, и като същевременно се гарантира безпрепятствено функциониране на вътрешния пазар“.

6. Съгласно член 3, параграфи 1 и 2 от този регламент:

„1. Предоставянето на информация за храните цели постигане на високо равнище на защита на здравето и интересите на потребителите, като предоставя на крайните потребители основа за информиран избор и безопасно използване на храни, по-специално като се вземат предвид съображения от здравен, икономически, екологичен, социален и етичен характер.

2. Законодателството в областта на информацията за храните цели постигане на свободно движение в Съюза на законно произведени и търгувани храни, като се отчита съответно необходимостта от защита на законните интереси на производителите и се насърчава производството на качествени продукти.

[…]“.

7. Член 9, параграф 1, буква и) от Регламент № 1169/2011, озаглавен „Списък на задължителните данни“, предвижда:

„1. В съответствие с членове 10—35 и съобразно изключенията, които се съдържат в настоящата глава, е задължително да се посочат следните данни:

[…]

3 Вж. например решение от 17 юни 1981 г., Комисия/Ирландия (113/80, EU:C:1981:139).

4 ОВ L 208, 1992 г., стр. 1.

и) страна на произход или място на произход, когато са предвидени такива в член 26;

[…]“.

8. Член 10 от Регламента, озаглавен „Допълнителни задължителни данни за конкретни видове или категории храни“, предвижда:

„1. В допълнение към данните, изброени в член 9, параграф 1, в приложение III се определят допълнителни задължителни данни за конкретни видове и категории храни.

2. За да се осигури информация за потребителите по отношение на конкретни видове и категории храни и за да се вземат предвид техническият прогрес, научните постижения, опазването на здравето на потребителите и безопасното използване на дадена храна, Комисията може да изменя приложение III посредством делегирани актове в съответствие с член 51.

[…]“.

9. Съгласно член 26 от Регламент № 1169/2011, озаглавен „Страна на произход или място на произход“:

„1. Настоящият член се прилага без да се засягат изискванията за етикетиране, предвидени в специалните разпоредби на Съюза, по-специално Регламент (ЕО) № 509/2006 на Съвета от 20 март 2006 г. относно селскостопански и хранителни продукти с традиционно специфичен характер и Регламент (ЕО) № 510/2006 на Съвета от 20 март 2006 г. относно закрилата на географски указания и наименования за произход на земеделски продукти и храни.

2. Посочването на страната на произход или мястото на произход е задължително:

а) когато липсата на посочване може да заблуди потребителя по отношение на истинската страна на произход или място на произход на храната, особено ако придружаващата я информация или етикетът като цяло предполагат, че тя произхожда от различна страна или място;

б) за месо, което попада в обхвата на кодовете от Комбинираната номенклатура („КН“), изброени в приложение XI. Настоящата буква се прилага след приемането на актовете за изпълнение, посочени в параграф 8.

3. Когато страната на произход или мястото на произход на дадена храна е посочено и когато то не е същото като това на основната съставка:

а) се посочва страната на произход или мястото на произход на съответната основна съставка; или

б) се посочва, че страната на произход или мястото на произход на основната съставка е различно от това на храната.

Настоящият параграф се прилага след приемането на актовете за изпълнение, посочени в параграф 8.

4. В рамките на пет години от датата на прилагане на параграф 2, буква б) Комисията представя доклад на Европейския парламент и на Съвета, в който оценява задължителното посочване на страната или мястото на произход за посочените в същата точка продукти.

5. До 13 декември 2014 г. Комисията представя доклад на Европейския парламент и на Съвета относно задължителното посочване на страната на произход или мястото на произход за следните храни:

а) видове месо, различни от говеждото и от посочените в параграф 2, буква б);

б) мляко;

в) използвано като съставка на млечните продукти мляко;

г) непреработени храни;

д) продукти с една съставка;

е) съставки, които представляват над 50 % от дадена храна.

[…]

7. В докладите, посочени в параграфи 5 и 6, се отчита необходимостта от информиране на потребителя, приложимостта на предвиденото задължително посочване на страната на произход или мястото на произход, както и анализ на разходите и ползите от въвеждането такива мерки, включително правното въздействие върху вътрешния пазар и въздействието върху международната търговия.

Комисията може да придружи тези доклади с предложения за изменение на съответните разпоредби на Съюза.

8. До 13 декември 2013 г., след оценки на въздействието, Комисията приема актове за изпълнение по отношение на прилагането на параграф 2, буква б) от настоящия член и прилагането на параграф 3 от настоящия член. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 48, параграф 2.

[…]“.

10. Глава VI, с наименование „Национални мерки“, включва, наред с други, членове 38 и 39.

11. Член 38, озаглавен „Национални мерки“, гласи:

„1. По отношение на въпросите, по които настоящият регламент предвижда конкретно хармонизиране, държавите членки не могат да приемат, нито да запазват национални мерки, освен ако не са разрешени съгласно правото на Съюза. Тези национални мерки не създават пречки пред свободното движение на стоки, включително не водят до дискриминация по отношение на храни от други държави членки.

2. Без да се засяга член 39, държавите членки могат да приемат национални мерки по отношение на въпроси, по които настоящият регламент не предвижда конкретно хармонизиране, при условие че те не забраняват, не възпрепятстват и не ограничават свободното движение на стоки, които отговарят на изискванията на настоящия регламент“.

12. Член 39 от Регламент № 1169/2011, озаглавен „Национални мерки относно допълнителни задължителни данни“, предвижда:

„1. В допълнение към задължителните данни, посочени в член 9, параграф 1 и в член 10, държавите членки могат, в съответствие с процедурата, определена в член 45, да приемат мерки, съгласно които се изискват допълнителни задължителни данни за конкретни видове или категории храни, на основание на поне една от следните причини:

а) опазване на общественото здраве;

б) защитата на потребителите;

в) предотвратяване на измама;

г) защита на правата на индустриалната и търговска собственост, указания за произход, регистрирано наименование за произход и предотвратяване на нелоялна конкуренция.

2. Посредством параграф 1 държавите членки могат да въведат мерки относно задължителното посочване на страната на произход или мястото на произход на храните, само когато има доказана връзка между някои качества на храната и нейния произход. Когато такива мерки се нотифицират на Комисията, държавите членки предоставят доказателства, че по-голямата част от потребителите придават голямо значение на предоставянето на тази информация“.

Б. Френското право

13. Обжалваният декрет влиза в сила на 17 януари 2017 г. и се прилага до 31 декември 2018 г.

14. Член 1 от този декрет включва точка I, гласяща следното:

„Етикетирането на предварително опаковани храни по смисъла на член 2 от [Регламент № 1169/2011] спазва разпоредбите на настоящия декрет, когато такива храни съдържат:

1 мляко;

2 мляко, използвано като съставка на млечните продукти, упоменати в списъка в приложението;

[…]

На етикетите на предварително опаковани храни се посочва произходът на упоменатите в точки 1—3 съставки. Ако обаче тези съставки представляват процент, изразен като общо тегло на съставките, използвани в предварително опакованата храна, под определен праг, етикетирането на такава храна не е предмет на разпоредбите на настоящия декрет“.

15. Член 3 от същия декрет предвижда:

„I. Обозначаването на произхода на млякото или на мляко, използвано като съставка в млечните продукти по член 1, включва следните данни:

1 „Страна на събиране: (наименование на страната, в която млякото е събрано)“;

2 „Страна на опаковане или преработка: (наименование на страната, в която млякото е опаковано или преработено)“.

II. Чрез дерогация от точка I, когато млякото или млякото, използвано като съставка в млечните продукти, е било събрано, опаковано или преработено в една-единствена страна, посочването на произхода може да се направи под формата: „Произход: (наименование на страната)“.

III. Чрез дерогация от точки I и II, когато млякото или млякото, използвано като съставка в млечните продукти, е било събрано, опаковано или преработено в една или повече държави — членки на Европейския съюз, посочването на произхода може да се направи под формата: „Произход: ЕС“.

IV. Чрез дерогация от точки I и II, когато млякото или млякото, използвано като съставка в млечните продукти, е било събрано, опаковано или преработено в една или повече държави извън ЕС, посочването на произхода може да се направи под формата: „Произход: Извън ЕС“.

16. Член 4, последен параграф от обжалвания декрет гласи:

„[…]

За целите на прилагане на точка I от членове 2 и 3, когато посочването на произхода води до посочване на повече от една държава — членка на Европейския съюз, и на държави извън него, или когато произходът не е определен, посочването на наименованията на страните може да се замени с бележката „ЕС или извън ЕС“.

17. Член 6 от този декрет предвижда:

„Продуктите, законно произведени или предлагани на пазара в друга държава — членка на Европейския съюз, или в трета страна, не са предмет на разпоредбите на настоящия декрет“.

18. На 24 декември 2018 г. Декрет № 2018-1239 относно обозначаването на произхода на млякото и на млякото и месото, използвани като съставки (JORF бр. 298, 2018 г., текст № 70) удължава прилагането на обжалвания декрет до 31 март 2020 г.

19. Както този, така и обжалваният декрет, са нотифицирани, преди влизането им в сила, на Европейската комисия съгласно член 45 от Регламент № 1169/2011. Комисията не приема отрицателно становище за целите на член 45, параграф 3 от Регламент № 1169/2011 по отношение на двата декрета [5].

III. Факти и преюдициалното запитване

20. На 24 октомври 2016 г. Lactalis подава жалба пред Conseil d’État (Държавен съвет, Франция), с която иска отмяната на обжалвания декрет. В подкрепа на искането си Lactalis по-специално изтъква две основания, като твърди, че декретът нарушава членове 26, 38 и 39 от Регламент № 1169/2011. Запитващата юрисдикция счита, че за да се произнесе по тези две основания, първо е необходимо да се определи тълкуването на някои разпоредби на този регламент, което поражда известни затруднения.

5 Както Lactalis, така и Комисията, обаче твърдят, че нотифицираният на Комисията проект на обжалвания декрет не е идентичен с окончателната редакция.

21. Именно при тези условия Conseil d'État (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 26 от Регламент № 1169/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г., който предвижда по-конкретно че Комисията представя доклади на Европейския парламент и на Съвета относно задължителното посочване на страната или мястото на произход, що се отнася до млякото и млякото, използвано като съставка, да се счита за конкретно хармонизиране на този въпрос по смисъла на член 38, параграф 1 от същия регламент и пречка ли е той за възможността на държавите членки да приемат на основание член 39 от този регламент мерки, налагащи допълнителни задължителни данни?

2) В случай че националните мерки могат да се обосноват със защитата на потребителите с оглед на член 39, параграф 1, трябва ли двата критерия по параграф 2 от този член относно, от една страна, доказаната връзка между някои качества на храната и нейния произход, и от друга страна, доказателството, че по-голямата част от потребителите придава голямо значение на предоставянето на тази информация, да бъдат разглеждани заедно, и по-конкретно може ли преценката на доказаната връзка да се основе на само субективни елементи, свързани със значимостта на асоциацията, която по-голямата част от потребителите могат да направят между качествата на храна и нейния произход?

3) Доколкото характеристиките на храната явно произтичат от всички елементи, които са част от нейното качество, могат ли съображенията, свързани с устойчивостта на храната при превоз и с рисковете за нейното разваляне по време на превоза, да бъдат взети предвид при преценката за наличието на доказана връзка между някои качества на храната и нейния произход за прилагането на член 39, параграф 2?

4) Предполага ли преценката на условията по член 39, качествата на храна да се считат за уникални поради нейния произход или като гарантирани поради факта на този произход, и в този последен случай, независимо от хармонизацията на приложимите в рамките на Европейския съюз санитарни и екологични норми, може ли посочването на произхода да бъде по-конкретно от посочване под формата „ЕС“ или „извън ЕС“?“.

IV. Анализ

A. По първия въпрос

22. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 26 от Регламент № 1169/2011, който предвижда по-конкретно че Комисията представя доклади на Европейския парламент и на Съвета относно задължителното посочване на страната или мястото на произход, що се отнася до млякото и млякото, използвано като съставка, трябва да се счита за конкретно хармонизирал правилата по отношение на посочването на страната на произход или мястото на произход на млякото, използвано като краен продукт или като съставка, и дали тази разпоредба е пречка за възможността на държава членка да направи това посочване задължително по силата на член 39 от този регламент.

23. От самото начало следва да се отбележи, първо, че задължението на Комисията по член 26, параграф 5 от Регламент № 1169/2011 да представя доклад на Европейския парламент и на Съвета относно задължителното посочване на страната на произход или мястото на произход на млякото, не може да предопредели това дали този регламент е хармонизирал или не правилата по отношение на посочването на страната на произход или мястото на произход на млякото. Всъщност единственият извод, който може да бъде направен от такова задължение, е че това посочване понастоящем не е задължително съгласно правото на ЕС.

24. Второ, може да се подчертае фактът, че приемането на законодателен акт от Съюза в област със споделена компетентност непременно налага известно хармонизиране на националното законодателство, с което държавите членки се освобождават от своята национална компетентност съгласно член 2, параграф 2 ДФЕС. Подобно хармонизиране обаче може да предоставя само минимални стандарти или да обхваща единствено някои аспекти на конкретната област, така че даде възможност на държавите членки да продължат да се позовават, за останалите аспекти на тази област, на собствената си компетентност да предприемат конкретни мерки.

25. По отношение на хармонизирането, постигнато с Регламент № 1169/2011 във връзка с посочването на страната на произход или мястото на произход на храните, следва да се отбележи, че член 9 от този регламент съдържа списък със задължителните данни, които стопанските субекти са длъжни да упоменат на етикетите на храните. Освен този списък, член 10 предвижда списък на допълнителни задължителни данни, които следва да се упоменат, но само за конкретни видове или категории храни [6].

26. Сред данните, които са задължителни без оглед на видовете или категориите на включените храни, в член 9, параграф 1, буква и) от Регламент № 1169/2011 се упоменават страната на произход или мястото на произход, но само когато такова задължително посочване е предвидено в член 26 от този регламент.

27. Съгласно член 26, параграф 2 от Регламент № 1169/2011 посочването на страната на произход или мястото на произход е задължително в два случая, а именно:

– когато липсата на посочване би могла да заблуди потребителя по отношение на истинската страна на произход или място на произход на храната, особено ако придружаващата я информация или етикетът като цяло предполагат, че тя произхожда от различна страна или място [7],

– за месо, което попада в обхвата на кодовете от Комбинираната номенклатура („КН“), изброени в приложение XI, а именно прясно, охладено или замразено свинско месо, месо от овце, кози или от домашни птици от позиция 0105.

28. Макар в тази разпоредба да не се уточнява дали тя хармонизира националното законодателство по отношение на задължителното посочване на страната на произход или мястото на произход, *контекстът*, в който е добавена, хвърля светлина относно обхвата ѝ. В това отношение може да се отбележи, че Регламент № 1169/2011 включва глава VI, която е специално посветена на националните мерки.

29. Несъмнено, член 38, параграф 2 от този регламент, който е част от въпросната глава, предвижда, че „[б]ез да се засяга член 39, държавите членки могат да приемат национални мерки по отношение на въпроси, по които настоящият регламент не предвижда конкретно хармонизиране, при условие че те не забраняват, не възпрепятстват и не ограничават свободното движение на стоки, които отговарят на изискванията на настоящия регламент“. При все това член 38, параграф 1 гласи, обратно, че „[п]о отношение на въпросите, по които

6 В това отношение от случаите, предвидени в приложение III към Регламент № 1169/2011, на които член 10 се позовава, следва, че понятието „конкретни видове или категории храни“ трябва да се тълкува като включващо производствените методи и състава на храните.

7 Вж. член 26, параграф 2, буква а) от този регламент. В член 26, параграф 3 от Регламент № 1169/2011 се уточнява, че когато страната на произход или мястото на произход на дадена храна е посочено и когато то не е същото като това на основната съставка, се посочва страната на произход или мястото на произход на съответната основна съставка или се отбелязва, че е различно от това на храната. Обхватът на тази разпоредба е уточнен в Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/775 от 28 май 2018 година за определяне на правила за прилагането на член 26, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1169/2011 (ОВ L 131, 2018 г., стр. 8). Доколкото обаче последният е с по-нисък ранг, не може да се вземе предвид при тълкуването на обхвата на член 26.

настоящият регламент предвижда конкретно хармонизиране, държавите членки не могат да приемат, нито да запазват национални мерки, освен ако не са разрешени съгласно правото на Съюза“. Макар точният смисъл на израза „без да се засяга член 39“ в този контекст вероятно да не е напълно ясен, според мен упоменатите в член 39 правила (а именно онези, уреждащи задължителните данни на етикетите на храните) не са засегнати от член 38, параграф 2[8].

30. Ето защо от това следва, че в член 38, който служи като въведение към глава VI, просто се признава, че някои разпоредби само частично, докато други напълно изцяло, хармонизират данните по отношение на етикетирането на храните, и се посочват последиците от всяко положение. Така възникналото тълкувателно затруднение се дължи на факта, че в член 38 не се упоменава кои разпоредби попадат в едно от тези две положения.

31. За сметка на това ми се струва, че разпоредбите на член 39 от Регламент № 1169/2011 са по-решителни. Всъщност параграф 1 от този член конкретно гласи, че при определени условия държавите членки може да приемат мерки, съгласно които се изискват допълнителни задължителни данни за конкретни видове или категории храни. При това положение тълкуването на тази разпоредба като не напълно хармонизираща условията, при които държавите членки могат да приемат допълнителни задължителни данни, би позволило имащи преимущество спрямо член 39 национални мерки да влезнат в сила, с което изцяло да застрашат *effet utile* на тази разпоредба. От това следва, че Регламент № 1169/2011 непременно следва да се тълкува в смисъл, че не допуска държавите членки да въвеждат задължителни данни, като се позовават на своята изцяло самостоятелна национална компетентност.

32. Този извод се потвърждава от *целите* на Регламент № 1169/2011. В съображения 6 и 9 от Регламент № 1169/2011 по-конкретно се посочва, че една негова цел е просто да консолидира съществуващото законодателство, които произтича от Директива 2000/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 март 2000 година за сближаване на законодателствата на държавите членки относно етикетирането, представянето и рекламата на храните[9]. Тъй като съгласно посоченото в член 3, параграф 1 от този регламент „[е]тикетирането на храните съдържа, *само* […] *задължителни[те] указания*[, посочени в тази разпоредба]“[10], от тези съображения може да се направи изводът, че в Регламент № 1169/2011 е възприет поне най-малкото принципът, съгласно който държавите членки вече не се ползват от изцяло самостоятелна компетентност да решават кои данни следва да бъдат направени задължителни.

33. Освен това съгласно съображения 13 и 14 от Регламент № 1169/2011 целта му е по-специално да установи „общи определения, принципи, изисквания и процедури, така че да бъде създадена ясна рамка и обща основа за мерки на равнище Съюз и за национални мерки, уреждащи информацията за храните […] [за да се въведе] *цялостен* […] подход по отношение на информацията, предоставяна на потребителите относно консумираните от тях храни“[11]. Използването на прилагателното „цялостен“ е доста експлицитно.

8 По мое мнение този израз следва да се схваща просто като посочващ, че въпреки факта, че положенията по член 39 попадат в хармонизирано поле, държавите членки при все това може да приемат национални мерки, ако те отговарят на предвидените в тази разпоредба условия.

9 ОВ L 109, 2000 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 9.

10 Курсивът е мой. Списъкът с данните, упоменат в член 3, параграф 1 от Директива 2000/13, е същият, с няколко добавки, като предвидения в член 9 от Регламент № 1169/2011.

11 Курсивът е мой.

34. Според мен всичко това е достатъчно да се илюстрира, че както контекстът, така и целите на член 26 доказват, че Регламент № 1169/2011 хармонизира националното законодателство на държавите членки относно задължителните данни. Това хармонизиране обаче не е изчерпателно, тъй като държавите членки остават свободни да приемат допълнителни задължителни данни, но *само* съгласно предвидените в Регламента условия [12].

35. Колкото до задължителното посочване на страната на произход или мястото на произход, тъй като в член 26, параграф 2 от Регламент № 1169/2011 се упоменават случаите, в които съгласно член 9 от Регламента стопанските субекти в хранителната промишленост трябва да отразят това посочване на етикетите на храните, тази разпоредба съответно следва да се тълкува като хармонизирала най-малко условията, съгласно които някои данни може да бъдат направени задължителни. Следователно държавите членки са освободени от своята национална компетентност на законотворци по отношение на такива посочвания съгласно свои ред и условия [13]. Член 39 от този регламент при все това делегира повторно част от компетентността, която е била предопределена по силата на член 2, параграф 2 ДФЕС чрез *предоставяне* на компетентност на държавите членки да приемат свои задължителни обозначения, стига да се спазват предвидените в тази разпоредба условия [14].

36. Този извод не се поставя под въпрос с приведения от някои страни в главното производство довод, че хармонизирането, въведено с Регламент № 1169/2011, не се отнася до посочването на страната на произход или мястото на произход, тъй като такова посочване би било необходимо да се гарантира възможността за проследяване на храните и техните съставки. Всъщност, освен че не виждам в текста на Регламент № 1169/2011 основание за подобен довод, необходимостта да се гарантира възможност за проследяване на хранителните продукти сама по себе си не е несъвместима с липсата на задължително посочване на страната на произход или мястото на произход на храните. Всъщност член 3, параграф 15 от Регламента за общото законодателство в областта на храните [15] определя възможността за проследяване като „способността за проследяване на дадена храна, фураж, животно, което се отглежда за производство на храни или вещество, което е предназначено за или се очаква да бъде вложено в храна или фураж, през

12 Тук може да се отбележи, че предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за предоставянето на информация за храните на потребителите, COM(2008)40 окончателен, изглежда, потвърждава, че Регламент № 1169/2011 има за цел да хармонизира условията, съгласно които някои данни може да бъдат направени задължителни. Всъщност в това предложение се предвижда, че „[н]ехармонизираните правила биха довели до възпрепятстване на функционирането на вътрешния пазар, биха довели до слаба информираност и намалили равнището на защита на потребителите. Съществуващите правила са доказали приноса си, за да се позволи свободното движение на стоки и защита на потребителите“ (стр. 6). Ето защо отменянето на „хармонизираните правила“ не се е считало за жизнеспособен подход. Напротив, „[и] задължителното, и доброволното обозначаване на страната или мястото на произход на дадена храна като средство за маркетинг не следва да подвежда клиента и следва да се базира на хармонизираните критерии“ (стр. 8). Следователно „[с] предложението се хармонизира регулаторната рамка за хоризонталните разпоредби относно етикетирането на храните и по този начин се допринася за защитата на потребителите, като се гарантира, че потребителите ще получат подходяща информация, така че да бъдат в състояние да направят информиран, безопасен, здравословен и устойчив избор“ (стр. 10).

13 Тъй като Регламент № 1169/2011 хармонизира националните правила за задължителните данни и предвижда в член 45 конкретна процедура, когато държава членка иска да въведе други задължителни данни, според мен Регламент (ЕО) № 764/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година относно установяване на процедурите, свързани с прилагането на някои национални технически правила за продукти, законно предлагани на пазара в други държави членки, и за отмяна на Решение № 3052/95/ЕО (ОВ L 218, 2008 г., стр. 21) не се прилага в този случай.

14 Наред с другото, фактът, че Регламент № 1169/2011 хармонизира областта на задължителните данни, като същевременно оставя на държавите членки възможността да предвидят други такива данни, изглежда, съответства с текста на член 1, параграф 2 от него, в който се упоменава, че „[този регламент] *определя средствата* за гарантиране на правото на потребителите на информация и процедурите за предоставяне на информация за храните, като се отчита необходимостта от предоставяне на достатъчна гъвкавост с оглед на бъдещото развитие и новите изисквания относно информацията“. Курсивът е мой.

15 Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 68).

всички етапи на производство, преработка и разпространение“. Следва, че възможността за проследяване не изисква изрично упоменаване на страната на произход или мястото на произход на етикета, тъй като това може да бъде постигнато например чрез идентификационен код [16].

37. При липсата на изрично изключване на млякото от извършеното с Регламент № 1169/2011 хармонизиране, той следва да се счита за обхващащ посочването на страната на произход или мястото на произход на млякото. Безспорно член 26, параграф 2, буква а) от Регламент № 1169/2011 предвижда, че посочването на страната на произход или мястото на произход е задължително, когато липсата на посочване може да заблуди потребителя по отношение на истинската страна на произход или място на произход на храната. При все това тази разпоредба не може да се тълкува — както предлагат някои страни — като предоставяща на държавите членки правото да изискват посочването на страната на произход или мястото на произход на млякото при всички обстоятелства. Всъщност тази разпоредба не оправомощава държавите членки да приемат общи дерогиращи мерки. Тя по-скоро гласи, че стопанските субекти в хранителната промишленост са задължени да посочат страната на произход или мястото на произход на храната, когато невъзможността да се посочи това би могла да заблуди потребителя по отношение на истинската страна на произход или място на произход на храната [17]. Освен това, от член 26, параграфи 5 и 7 от Регламент № 1169/2011, съгласно който Комисията трябва да разгледа приложимостта на въвеждането на задължително посочване на произхода на млякото, може да се заключи, че понастоящем стопанските субекти в хранителната промишленост не са задължени да правят такова посочване, с изключение на случая по член 26, параграф 2, буква а) [18].

38. С оглед на гореизложеното предлагам на първия въпрос да се отговори по следния начин: член 26 от Регламент № 1169/2011 следва да се тълкува в смисъл, че хармонизира условията, при които посочването на страната на произход или мястото на произход на млякото, използвано като краен продукт или като съставка, може да бъде направено задължително от държавите членки. Тази разпоредба обаче не е пречка държавите членки да направят въпросното посочване задължително на основание член 39 от този регламент, когато това е обосновано от съображения, като опазването на общественото здраве, правата на потребителите, избягването на измама или предотвратяването на нелоялна конкуренция, и когато предвидените в тази разпоредба условия са изпълнени.

Б. По втория въпрос

39. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали — когато мярка, изискваща посочването на страната на произход или мястото на произход, е обоснована съгласно член 39, параграф 1 от Регламент № 1169/2011 — двата критерия по параграф 2 от този член следва да се разглеждат съвместно, или дали, по-специално, преценката на първия критерий, а именно наличието на „доказана връзка“, може да се основе само на субективни елементи, свързани със значимостта на асоциацията, която по-голямата част от потребителите могат да направят между качествата на храната и нейния произход.

16 Вж. също член 18, параграф 2 от Регламента за общото законодателство в областта на храните.

17 Вярно е, че в член 26, параграф 2, буква а) се използва думата „особено“, за да се уточни, че посочването на страната на произход на храната е задължително, „ако придружаващата я информация или етикетът като цяло предполагат, че тя произхожда от различна страна или място“, което предполага, че обхватът на тази разпоредба не се свежда до положението, при което придружаваща храната информация или етикетът са заблуждаващи. Според мен обаче от това не може да се заключи, че такова посочване е задължително и при липсата на каквато и да е вероятност от объркване. По-скоро схващам необходимостта от употребата на думата „особено“ в смисъл, че заблуждаващата информация може да бъде свързана с храната или етикета, но не изключително. Някои търговски марки например също може да породят такова объркване.

18 Вж. също последното изречение на съображение 32 от Регламент № 1169/2011.

40. Съгласно член 39, параграф 1 от Регламент № 1169/2011 държавите членки могат да изискват задължителни данни в допълнение към посочените в член 9, параграф 1 и в член 10 от този регламент, при спазване на предвидените във въпросната разпоредба изисквания. Тази разпоредба предвижда три условия за приемането на национални мерки, налагащи тези допълнителни данни, а именно:

– първо, задължителните данни трябва да се отнасят единствено до конкретни видове или категории храни,

– второ, това може да се обоснове с поне едно от основанията, изброени в член 39, параграф 1, сред които е нуждата от защита на потребителите,

– трето, изискващата го национална мярка следва да е в съответствие с процедурата по член 45 от този регламент.

41. Накрая, когато задължителните данни се отнасят до посочването на страната на произход или мястото на произход на храните, в член 39, параграф 2 от Регламент № 1169/2011 се упоменава, в първото изречение, че „държавите членки могат да въведат мерки относно [такова] посочване на страната на произход или мястото на произход на храните, само когато има доказана връзка между някои качества на храната и нейния произход“ и, във второто изречение, че „[к]огато такива мерки се нотифицират на Комисията, държавите членки предоставят доказателства, че по-голямата част от потребителите придават голямо значение на предоставянето на тази информация“.

42. В допълнение към тези три изрично предвидени в член 39, параграф 1 условия, всички изискващи данни национални мерки трябва да са в съответствие и с общите принципи за информация за храните, предвидени в глава II от регламента, и с общите принципи на правото на Съюза.

43. В Регламент № 1169/2011 няма съображение, посветено на член 39, параграф 2) от него. При все това начинът, по който тази разпоредба е структурирана, вече предполага, че предвижда два отделни критерия. Макар да може да се приеме, че някои аспекти от текста или контекста на разпоредбата, както и някои преследвани с регламента цели, са в подкрепа на становището, че съществуването на „доказана връзка“ е възможно да се основава на субективни елементи, свързани със значимостта на асоциацията, която по-голямата част от потребителите могат да направят между качествата на храна и нейния произход, според мен по-удачното тълкуване на тази разпоредба е в смисъл, че се отнася до изцяло обективни фактори.

44. Всеки друг извод в крайна сметка би дал възможност за косвеното повторно въвеждане на национални правила за хранителните продукти, предназначени да породят изцяло националистични — дори шовинистични — инстинкти от страна на потребителите. Тъй като една от целите на проекта за вътрешния пазар е да отстранява (когато е възможно) такива правила, трудно е да се повярва, че законодателят на Съюза е искал да позволи тяхното прикрито повторно въвеждане чрез механизма по член 39, параграф 2 от Регламент № 1169/2011. Именно в този контекст може все пак да се разгледа текстът на въпросната разпоредба.

45. Първо, терминът „качество“ може да се отнася до набор от свойства и отличителни черти на продукт, позволяващи да се изпълнят очакванията на потребителите[19]. Второ, упоменаването във второто изречение от член 39, параграф 2 от Регламент № 1169/2011 на мнението на по-голямата част от потребителите като доказателство, което следва да се приведе, когато

19 Например в стандарт ISO 9000:2000 „качество“ се определя като способността на набор от присъщи характеристики да отговорят на изисквания.

държава членка нотифицира такава мярка на Комисията, може да предполага, че в тази разпоредба само се посочва времето, когато доказателството трябва да бъде приведено. Трето, в Регламент № 1169/2011 няколкократно се заявява, че потребителите следва да получават подходящата информация, която да им позволява да правят „информиран избор“, в това число от екологичен и етичен характер [20]. В член 4, параграф 2 по-специално се упоменава, че „[п]ри разглеждане на необходимостта от задължителна информация за храните и за да се даде на потребителите възможност за информиран избор, се отчита широко разпространената потребност на мнозинството от потребителите от определена информация, на която те придават значителна стойност, или от всички общоприети ползи за потребителя“ [21].

46. От своя страна считам обаче, че подробен анализ на Регламента, както току-що посочих, показва, че при формулирането на първото изречение намерението на законодателя на Съюза е било именно да изключи възможността приемането на конкретни мерки, изискващи посочването на мястото на произход, да се основава *изключително* на изцяло субективни съображения.

47. Определението на термина „качество“, когато се използва в множествено число, по принцип се отнася до присъщите характеристики или отличителни черти на въпросния продукт [22]. В случая е интересно да се отбележи, че терминът, използван във френския текст на член 39, параграф 2, е не „qualités“, а „propriétés“ (свойства), който ясно препраща към качеството или отличителната черта, разглеждани като характеристика или присъща част на нещо. Освен това, по отношение на връзката, която трябва да съществува между някои качества на храната и нейния произход, в първото изречение от член 39, параграф 2 се посочва, че тя трябва да е „доказана“, което в случая изхожда от имплицитната презумпция, че тези качества могат да бъдат обективно потвърдени [23]. Накрая, от член 1, параграф 1 и член 3, параграф 2 от Регламент № 1169/2011 е видно, че преследваните с този регламент цели не са само да осигури високо равнище на защита на потребителите, но и да гарантира, че свободното движение се зачита в областта на храните. Дори обаче когато се прилага без разлика спрямо национални и внесени храни, задължителното посочване на страната на произход или на мястото на произход има вероятност да наруши свободното движение на продукти, а може би и дори повече от която и да е друга форма на недискриминационни данни [24]. Всъщност, както Съдът постановява преди приемането на този регламент, подобни изисквания „дават възможност на потребителите да различават националните от внесените продукти и това им позволява да затвърдят евентуални предразсъдъци, които е възможно да имат срещу чуждестранните продукти“ [25].

20 Вж. член 3, параграф 1 и съображение 4.

21 Вж. член 4, параграф 2 и в този смисъл съображения 16—18. Тъй като тази разпоредба определя общ принцип на законодателството в областта на храните, схващам я като насочена към държавите членки, когато прилагат член 39, както и към Комисията, когато тя прилага правомощията, делегирани ѝ от законодателя на Съюза в член 10, параграф 2 да изменя списъка с допълнителни задължителни данни.

22 Този термин може съответно да се разбира като отнасящ се до физическите, хранителните, органолептичните и, по-специално, вкусовите характеристики на хранителните продукти.

23 Колкото до член 4, параграф 2, той се съдържа в глава II от Регламент № 1169/2011, посветена, както указва заглавието ѝ, на общите принципи, свързани с информацията за храните. Доколкото тази разпоредба предвижда общ принцип, свързан с информацията за храните, от установеното с нея правило може да се направят изключения.

24 Националните мерки, налагащи задължение за предоставяне на информация за произхода на стоките, се прилагат без разлика за всички стоки, поради което те не представляват пряка дискриминация, а мерки, които могат да имат равностоен на количествено ограничение ефект. В този смисъл вж. решение от 25 април 1985 г., Комисия/Обединено кралство (207/83, EU:C:1985:161, т. 17). В настоящото дело обжалваният декрет не се прилага за преработени извън Съюза продукти. Съдът все пак е приел, че „прилагането на национaлн[и] м[ерки], дори и ограничено до националните производители, също може да има последици за свободното движение на стоки“, тъй като насърчава закупуването от националните преработватели на местно произведени стоки, в случая мляко. В този смисъл вж. решение от 7 май 1997 г., Pistre и др. (C-321/94—C-324/94, EU:C:1997:229, т. 45).

25 Решение от 25 април 1985 г., Комисия/Обединено кралство (207/83, EU:C:1985:161, т. 17).

48. Всичко това означава, че член 39, параграф 2 следва да се разбира като установяващ допълнителни условия за приемането на мерки, изискващи посочването на страната на произход или мястото на произход. Целта на тази разпоредба е всъщност да осигури справедлив баланс между двете преследвани от Регламент № 1169/2011 цели, първо, да гарантира, че потребителите получават подходяща информация, за да им даде възможност да правят информиран, безопасен, здравословен и устойчив избор, и второ, да гарантира, че свободата на движение се зачита в областта на храните. Тези условия имат за цел да ограничат основанията, които може да бъдат изтъкнати в подкрепа на такава мярка, и да наложат по-строга връзка на пропорционалност между двете [26].

49. Ако се върнем на разпоредбите на член 39, от тях пък е видно, че член 39, параграф 1 предвижда основанията от общ интерес, които може да обосноват национални мерки, налагащи допълнителни конкретни изисквания за определена категория храни. Що се отнася обаче до посочванията на мястото на произход, член 39, параграф 2 налага две по-ограничителни условия, а именно, първо, съществуването на доказана връзка между някои качества на съответната храна и нейния произход, и второ, факта, че по-голямата част от потребителите придават голямо значение на предоставянето на тази информация [27].

50. Следователно с оглед на текста, структурата и конкретната цел, преследвана с член 39, параграф 2, считам, че първият и вторият критерий са различни и кумулативни [28]. По-специално, изискването за съществуване на доказана връзка между качествата на храната и нейния произход не може да бъде спазено само чрез позоваване на изцяло субективни елементи, свързани със значимостта на асоциацията, която по-голямата част от потребителите правят по отношение на тази отличителна черта.

51. Този извод не се оспорва от приведените от френското и италианското правителство доводи, че ако член 39, параграф 2 следваше да се тълкува като установяващ две различни условия, тази разпоредба би била лишена от каквото и да било полезно действие (*effet utile*), по-специално тъй като единствените национални мерки, които биха могли да изпълнят тези две условия, ще бъдат в разрез с постигнатото с Регламент № 1151/2012 изчерпателно хармонизиране [29].

52. Безспорно, ако член 39, параграф 2 се тълкува като изискващ не само да е налице доказана връзка между някои качества на храната и нейния произход, но също така по-голямата част от потребителите да придават голямо значение на предоставянето на тази информация, обхватът на разпоредбата би изглеждал доста ограничен. Тъй като обаче тя се прилага само за мерки, изискващи посочването на страната на произход или мястото на произход, изглежда логично, че следва да се тълкува като такава с ограничен обхват. При все това, противно на приведените от някои страни доводи, тълкуването на въпросната разпоредба като установяваща две отделни условия не лишава този член от всякакво полезно действие (*effet utile*). Макар летвата да е вдигната много високо, тя не е непреодолима.

26 Например, макар член 4, параграф 2 от Регламент № 1169/2011 да предвижда, че при разглеждане на необходимостта от задължителна информация за храните, от държавите членки се очаква единствено да отчетат или широко разпространената потребност на мнозинството от потребителите от определена информация, на която те придават значителна стойност, или всички общоприети ползи за потребителя, в конкретния случай, при който тази задължителна информация е страната на произход или мястото на произход, държавите членки трябва да предоставят и доказателства, че по-голямата част от потребителите придават голямо значение на предоставянето на тази информация.

27 Тези две условия целят по-специално да попречат национални мерки, изискващи посочване на страната на произход, да се основават на предразсъдъците на потребителите, свързани с твърдените качества на някои хранителни продукти с произход от определени страни, както и изрично да изключат възможността държава членка да използва каквато и да е характеристика на храните като претекст за изискването да се посочва страната на произход.

28 Безспорно е, че тези два критерия трябва да се разглеждат съвместно, но само в смисъл, че не всяко качество, за което е налице доказана връзка с произхода на храната, може да обоснове задължителното посочване на страната на произход или мястото на произход на храните, а само онези, които са от значение за потребителите.

29 Регламент (ЕС) № 1151/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година относно схемите за качество на селскостопанските продукти и храни (ОВ L 343, 2012 г., стр. 1 и поправка в ОВ L 55, 2013 г., стр. 27).

53. Колкото до хармонизирането, постигнато с Регламент № 1151/2012 относно схемите за качество на селскостопанските продукти и храни, той допуска приемането на мерки, изискващи посочването на страната на произход или мястото на произход. Макар този регламент да предвижда еднакъв и изчерпателен режим на закрила на квалифицираните географски указания, използвани за обозначаването на продукти, за които има конкретна връзка между техните качества и географския им произход[30], това хармонизиране обхваща единствено употребата на някои наименования за обозначаването на определени продукти[31]. Случаят не е такъв при задължителното посочване на страната на произход или мястото на произход.

54. С оглед на гореизложеното предлагам на втория въпрос да се отговори в смисъл, че член 39, параграф 2 следва да се тълкува като въвеждащ два отделни критерия. Съответно преценката на първия критерий, свързан с наличието на доказана връзка, не може да се основава на изцяло субективна преценка относно значимостта на асоциацията, която по-голямата част от потребителите могат да направят между качествата на храна и нейния произход. Вместо това член 39, параграф 2 изисква съответните храни с произход от определени страни или места да притежават определени обективни качества или отличителни черти, които ги разграничават от същите храни с различен произход.

B. По третия въпрос

55. С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 39, параграф 2 от Регламент № 1169/2011 следва да се тълкува в смисъл, че съображенията, свързани с устойчивостта на храната при превоз и с рисковете за нейното разваляне по време на транзит, могат да бъдат взети предвид при преценката за наличието на доказана връзка между някои качества на храната и нейния произход за целите на прилагането на член 39, параграф 2.

1. По допустимостта

56. Най-напред, от представената пред Съда преписка не е видно, че френските органи са се позовали на съображения, свързани с устойчивостта на млякото при превоз, за да обосноват обжалвания декрет при нотифицирането му на Комисията преди приемането му. Освен това в писменото си становище френското правителство изтъква друго обяснение, а именно че въпросният декрет е приет, „за да отговори на големите очаквания, изразени от потребителите в полза на етикетирането на млякото […] след скандали като този с измамната употреба на конско месо вместо говеждо“, и че „задължението да се посочва произход би подобрило прозрачността и възможността за проследяване по веригата на доставка на храните, така че да се извършва борба с измамите с храни по-ефективно и да се възстанови доверието на потребителите“.

57. Следва обаче да се отбележи, че отправените до Съда преюдициални въпроси се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване или исканата преценка на валидността на норма от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси[32].

30 В този смисъл вж. решение от 8 септември 2009 г., Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, т. 114).

31 Вж. по аналогия решение от 8 май 2014 г., Assica и Kraft Foods Italia (C-35/13, EU:C:2014:306, т. 29—31).

32 Вж. например решение от 16 юни 2015 г., *Gauweiler и др.* (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 25.)

58. В настоящото дело не е видно запитващата юрисдикция да е изключила възможността тези съображения относно устойчивостта на млякото при превоз да са били взети предвид от националния законодател, когато е приемал декрета. Тъй като Съдът не е компетентен да тълкува национално законодателство — и следователно да определя дали преследваните с обжалвания декрет цели действително са посочените в поставените въпроси — според мен въпросът следва да се разглежда като допустим.

2. По същество

59. С оглед на извода ми по втория преюдициален въпрос, в самото начало следва да се припомни, че член 39, параграф 2 въвежда два критерия за приемането от държава членка на национална мярка, изискваща посочването на страната на произход или мястото на произход на храната. Съгласно първия критерий такова посочване може да бъде прието само ако е налице доказана връзка между някои качества на храната и нейния произход.

60. По отношение на понятието „качества“, както бе посочено по-горе, терминът се отнася до характеристиките на нещо, като например, в агрономията, до физическите, хранителните, органолептичните, и по-специално вкусовите характеристики на храната.

61. Доколкото в член 39, параграф 2 се използва изразът „някои качества“, без да се уточнява какви може да са те, според мен тази разпоредба се прилага за всички случаи, в които може да се установи връзка между които и да е от характеристиките на дадена храна и нейния произход. В този контекст устойчивостта на храната при превоза ѝ би могла да се разглежда като едно от качествата на тази храна [33].

62. При все това, за да се изпълни първият критерий по член 39, параграф 2, е необходимо да е налице връзка между качеството, изтъкнато от запитващата юрисдикция във въпроса ѝ, тоест *устойчивостта на храната при превоз*, от една страна, и нейния произход, от друга. Колкото до последния критерий, подобно качество по принцип не е специфично за произхода ѝ. Така например, в случая с някои специфични плодове или зеленчуци, използваните в култивирането техники за производство може да окажат въздействие върху способността им да устоят на превоз. В случая с млякото обаче способността му да устои на превоз, така че качеството му да не е компрометирано, поне при съвременните обстоятелства, не се различава в зависимост от мястото на производство. Съответно би могла да се възприеме презумпцията — несъмнено при липсата на доказателство в обратния смисъл — че произвежданото във Франция или в Белгия мляко има един и същ капацитет да устоява на превоз.

63. Несъмнено, други качества на храната, като се започне от нейния вкус, биха могли да бъдат засегнати от превоза. Този превоз ще отнеме повече или по-малко време в зависимост от произхода на храните, поради което следва, че е възможно да има връзка между техния произход и някои от техните качества. При все това, за да се изпълни първият критерий по член 39 — а именно за да е налице доказана връзка между някои качества на тази храна и нейния произход — трябва все още да е доказано, че превозът на храната представлява обективен риск за влошаването на някои нейни качества. В случая с млякото, с оглед на втория критерий, тази промяна трябва да засяга някои от неговите качества, на които по-голямата част от потребителите придават значение.

33 Макар да има хигиенни стандарти и такива за безопасност, частично хармонизирани на европейско равнище (поддържане на хладилната верига и т.н.), целящи да съхранят някои от свойствата им при превоз, не всички храни имат еднаква устойчивост при превоз.

64. Освен това от държавите членки се изисква, когато действат в рамките на обхвата на правото на Съюза[34] и следователно когато прилагат член 39 от Регламент № 1169/2011, да спазват общите принципи на правото на ЕС, в това число принципа на пропорционалност. От това следва, че мерките, които държавите членки имат възможност да приемат, трябва да могат да постигнат преследваната цел и да не надхвърлят необходимото за нейното осъществяване. Това означава по-специално че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения[35]. Накрая следва да се отбележи, че национална правна уредба е в състояние да гарантира осъществяването на поставената цел единствено ако действително отговаря на изискването тя да бъде постигната по съгласуван и систематичен начин[36].

65. В случая с млякото, дори да се приеме, че някои от качествата му може да бъдат засегнати при превоза, това, изглежда, е вярно само когато то е „прясно“ (било то сурово или пастьоризирано). Доколкото от преписката е видно, че обжалваният декрет се прилага без разграничение по отношение на всички видове мляко, както „прясно“, така и „UHT“ мляко, той като че ли надхвърля необходимото за постигане на изтъкнатата от запитващата юрисдикция цел.

66. Ако все пак може *научно* да се докаже, че някои качества, били те физически, хранителни, органолептични или вкусови, на млякото, дори на UHT млякото, има вероятност да бъдат променени при превоза му и ако потребителите придават значение на тези конкретни качества — както е посочено в анализа на втория въпрос — съображенията, свързани с устойчивостта на храната при превоз и риска от разваляне по време на транзит, би могло да се вземат предвид.

67. Разбира се, ако е вярно, че в случая с „прясното“ мляко самият въпрос за неговия пресен характер — в по-голяма или по-малка степен зависещ от съответния вид мляко — е свързан с разстоянието, което млякото изминава от производството до пазара[37]. Не мога обаче да не отбележа в този контекст, че съгласно предвиденото в член 3-III от обжалвания декрет в случая с млякото, произведено в която и да е друга държава членка, различна от Франция, посочването на произхода може да стане под формата „Произход: ЕС“. За разлика от това, член 3-IV гласи, че когато млякото или млякото, използвано като съставка в млечните продукти, е било събрано, опаковано или преработено в една или повече държави извън ЕС, посочването на произхода може да стане под формата: „Произход: Извън ЕС“.

68. Доколкото при предвидената в тези разпоредби алтернатива между посочването — „Франция“, „ЕС“ или „Извън ЕС“ — е недостатъчно ясно за потребителите да преценят — дори косвено — изминатото от млякото разстояние, изглежда, че обжалваният декрет е несъгласуван с изтъкнатата от френското правителство цел като обосновка, а именно желанието потребителите да бъдат информирани за риска от разваляне на млякото по време на транзит.

34 В този смисъл вж. решение от 1 декември 2011 г., Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, т. 105 и 106).

35 Вж. например решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др. (C-547/14, EU:C:2016:325, т. 165 и цитираната съдебна практика).

36 Вж. например решение от 14 ноември 2018 г., Memoria и Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, т. 52).

37 Би могло да се приеме, че посочването на страната или мястото на произход не е непременно най-точният начин за информиране на потребителите за изминатото от млякото разстояние от производството до пазара. Ако например се разгледа случаят с внесено от Белгия във Франция мляко, разстоянието от района на производство и мястото на неговото потребление или по-нататъшна употреба при някои обстоятелства може да е по-късо, отколкото в случая с дадено мляко, произведено другаде във Франция. Все пак, изискване на опаковката да са предоставени такива данни има предимството, че е просто за изпълнение и вероятно по-малко скъпо за стопанските субекти от всяка друга алтернатива, като например данни, по-пряко свързани с изминатото от млякото разстояние, тъй като разстоянието може да варира в зависимост от веригата на разпространение.

69. Може по-специално да се счита, че декретът в настоящата си форма не успява да премине проверката за пропорционалност, в смисъл че не е в състояние да постигне целта да информира по съгласуван и систематичен начин потребителите за възможна връзка между дългия превоз на млякото и качеството му[38]. Това е така още повече поради обстоятелството, че съгласно член 6 от този декрет млечните продукти, законно произведени в друга държава членка, не са предмет на неговите разпоредби. Така например сиренето, произведено в Италия с германско мляко и впоследствие предлагано на пазара във Франция, не би било засегнато.

70. Тъй като обаче Съдът не е компетентен съгласно член 267 ДФЕС да приложи правило от правото на ЕС по отношение на конкретен случай — и следователно да даде преценка за валидността на национално право, като се позове на такова правило — самата запитващата юрисдикция е тази, която следва да установи, с оглед на всички допълнителни обяснения, дадени от френското правителство, дали упоменатите в точка 64 от настоящото заключение условия са изпълнени.

71. При тези обстоятелства предлагам на третия въпрос да се отговори, че член 39, параграф 2 следва да се тълкува в смисъл, че съображенията, свързани с устойчивостта на храната при превоз и риска от разваляне по време на транзит, могат да се вземат предвид при проверката дали е налице доказана връзка между някои качества на тази храна и нейния произход за целите на прилагане на член 39, параграф 2 ако, първо, се докаже, че млякото може да се развали при превоз, второ, тази промяна има вероятност да засегне някои качества на млякото, на които по-голямата част от потребителите придават значение, трето, подобно изискване е по-просто за прилагане от всяка друга мярка, която може да бъде по-пряко свързана с изминатото разстояние или времето за превоз на млякото, и четвърто, целта потребителите да бъдат информирани относно рисковете за качествата на храните при техния превоз се преследва с националната мярка по съгласуван и систематичен начин.

Г. По четвъртия въпрос

72. С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали преценката на критериите по член 39 от Регламент № 1169/2011 предполага качествата на храната да се считат за уникални поради нейния произход или като гарантирани поради факта на този произход и в последния случай дали посочването на произхода следва да бъде по-конкретно от посочване под формата „ЕС“ или „извън ЕС“, независимо от хармонизацията на приложимите в рамките на Европейския съюз санитарни и екологични норми.

73. В това отношение, както бе посочено по-горе в отговора на втория въпрос, член 39, параграф 2 въвежда два различни критерия, свързани, първо, с наличието на доказана връзка между някои свойства на храната и нейния произход, и второ, с необходимостта държавите членки да приведат доказателство, че по-голямата част от потребителите придават голямо значение на предоставянето на тази информация.

74. Тъй като връзката между някои качества на храната и нейния произход трябва да бъде „доказана“, първият критерий изисква храната с определен произход обикновено да притежава някои качества, специфични за този произход. Текстът на член 39, параграф 2 обаче не изисква тези качества да бъдат уникални, в смисъл че те трябва да бъдат специфични за отделна държава, нито да е необходимо държавата членка, която налага това посочване, да бъде една от страните, в които храните притежават такива качества.

38 Вж. например решение от 14 ноември 2018 г., Memoria и Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, т. 52).

75. За да е в съответствие обаче такава мярка с принципа на пропорционалност, както по същество се посочва във второто изречение на член 39, параграф 2, по-голямата част от потребителите не само трябва да придават голямо значение на специфичните качества на храната, произхождаща от някои страни или места, но и да могат да свържат тези качества с определени страни или места. В противен случай посочването на страната или мястото на произход не би изпълнявало функцията си, която е, съгласно предвиденото в член 3, параграф 1 от Регламент № 1169/2011, да предоставя на потребителите основа за информиран избор.

76. Що се отнася до степента на сигурност, която трябва да бъде свързана с наличието на определени качества на храната от дадена страна или място на произход, според мен е достатъчно да се докаже, че конкретните условия на производство, по-специално технически или климатични условия, които обикновено се прилагат в съответната държава, са свързани с подобни качества. Следователно считам, че качествата на храните от определена група страни или географски региони могат да бъдат специфични поради техния произход, без непременно да бъдат гарантирани поради този произход.

77. Тъй като тези качества могат да бъдат следствие от фактори като климата, свойствата на почвата или на приложимите производствени стандарти, посочването на произхода може да е по-точно, отколкото под формата „ЕС“ или „извън ЕС“, независимо от хармонизирането на приложимите в Европейския съюз здравни и екологични стандарти.

78. Дори когато тези качества произтичат от приложимите производствени стандарти, хармонизирането може, както е в настоящия случай, да остави на държавите членки известна свобода на преценка за приемането на конкретни мерки. Всъщност това хармонизиране може да не бъде изчерпателно, както се твърди в настоящия въпрос, а да обхваща само здравни и екологични въпроси, докато прилаганите национални стандарти може да преследват други цели, като например да се гарантира определена степен на превъзходство на храната. За да се насърчи стремежът към усъвършенстване, потребителите трябва да могат да определят произхода на храна, притежаваща качество, на което те придават голямо значение, когато е доказано, че определени държави членки прилагат по-високи производствени стандарти.

79. Следователно, когато специфични качества на храните са свързани с климатични фактори или със свойствата на почвата или с прилаганите производствени стандарти, държавата членка може, на основание на член 39, параграф 2, да направи задължително посочването на страната на произход, за да позволи на потребителите, проявяващи интерес към такива свойства, да правят информиран избор. Ако обаче се окаже, че търсените от потребителите качества на храната са гарантирани чрез прилагането на напълно хармонизирани производствени стандарти в Съюза, държавите членки не биха могли да изискват нищо друго освен посочването „ЕС/извън ЕС“. Всъщност по-точно посочване непременно би било нецелесъобразно и така би надхвърлило необходимото, в разрез с принципа на пропорционалност.

80. По отношение на млякото, макар въпросът да не е конкретно свързан с тази храна, не съм напълно убеден, че постигнатото от правото на Съюза хармонизиране напълно отчита всички условия за производството на мляко, което, наред с останалото, зависи от даваната на кравите храна, както и от цялостното хуманно отношение към тях. Впрочем отбелязвам например че Регламент № 178/2002, на който Lactalis основава становището си, определя едва, както се упоменава в член 1, параграф 2 от него, някои общи принципи, които държавите членки да спазват. По подобен начин в член 1, параграф 1 от Директива 98/58/ЕО[39] се посочва, че тя определя само минимални стандарти за защита на животните, отглеждани за селскостопански

39 Директива на Съвета от 20 юли 1998 година относно защитата на животни, отглеждани за селскостопански цели (ОВ L 221, 1998 г., стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 25, стр. 60).

цели[40]. Други нормативни актове, като Регламент (ЕО) № 853/2004[41], предвиждат възможността държавите членки да приемат дерогиращи мерки[42]. Освен това в съдебното заседание Комисията потвърждава, че правилата за производството на мляко не са напълно хармонизирани.

81. С оглед на гореизложеното според мен на четвъртия въпрос следва да се отговори в смисъл, че член 39 от Регламент № 1169/2011 изисква единствено качествата на храните от определена група страни или географски региони да могат да бъдат специфични поради техния произход, без непременно тези качества да се гарантират с посочения произход. Тази разпоредба не е непременно пречка държава членка да наложи допълнително задължително посочване, свързано с мястото на производство, което е по-точно от простото посочване „ЕС“/„извън ЕС“, независимо от хармонизирането на приложимите в Европейския съюз здравни и екологични стандарти.

Заключение

82. Предвид изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на отправените от Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) въпроси по следния начин:

„1) Член 26 от Регламент (ЕС) № 1169/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 година за предоставянето на информация за храните на потребителите следва да се тълкува в смисъл, че хармонизира условията, при които посочването на страната на произход или мястото на произход на млякото, използвано като краен продукт или като съставка, може да бъде направено задължително от държавите членки. Тази разпоредба обаче не е пречка държавите членки да направят въпросното посочване задължително на основание член 39 от този регламент, когато това е обосновано от съображения като опазването на общественото здраве, правата на потребителите, избягването на измама или предотвратяването на нелоялна конкуренция и когато предвидените в тази разпоредба условия са изпълнени.

2) Член 39, параграф 2 следва да се тълкува като въвеждащ два отделни критерия. Съответно анализът на първия критерий, свързан с наличието на доказана връзка, не може да се основава на изцяло субективна преценка относно значимостта на асоциацията, която по-голямата част от потребителите могат да направят между качествата на храна и нейния произход, а изисква съответните храни с произход от определени страни или места да притежават определени обективни качества или отличителни черти, които ги разграничават от същите храни с различен произход.

3) Член 39, параграф 2 следва да се тълкува в смисъл, че съображенията, свързани с устойчивостта на храната при превоз и риска от разваляне по време на транзит, могат да се вземат предвид при проверката дали е налице доказана връзка между някои качества на тази храна и нейния произход за целите на прилагането на член 39, параграф 2, ако, първо, се докаже, че млякото може да се развали при превоз, второ, тази промяна има вероятност да засегне някои качества на млякото, на които по-голямата част от потребителите придават значение, трето, подобно изискване е по-просто за прилагане от всяка друга мярка, която може да бъде по-пряко свързана с изминатото разстояние или времето за превоз на

40 Ето защо схващам тези правила като целящи да гарантират, че храните, предлагани на пазара в Съюза, имат известен минимум качества, а не идентични качества.

41 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно определяне на специфични хигиенни правила за храните от животински произход (ОВ L 139, 2004 г., стр. 55; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 71, и поправки в ОВ L 288, 2015 г., стр. 16, и ОВ L 282, 2019 г., стр. 35).

42 Вж. член 10, параграф 3 от Регламент № 853/2004.

млякото, и четвърто, целта потребителите да бъдат информирани относно рисковете за качествата на храните при техния превоз се преследва с националната мярка по съгласуван и систематичен начин.

4) Член 39 от Регламент № 1169/2011 изисква единствено качествата на храните от определена група страни или географски региони да могат да бъдат специфични поради техния произход, без непременно тези качества да се гарантират с посочения произход. Тази разпоредба не е непременно пречка държава членка да наложи допълнително задължително посочване, свързано с мястото на производство, което е по-точно от простото посочване „ЕС“/„извън ЕС“, независимо от хармонизирането на приложимите в Европейския съюз здравни и екологични стандарти“.