GERARD HOGAN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. július 16.[1]

C-485/18. sz. ügy

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

(a Conseil d'État [államtanács, Franciaország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 1169/2011/EU rendelet – A fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatása – A származási ország kötelező megjelölése – 26. cikk – A harmonizáció terjedelme – 3. cikk – Egyes élelmiszerfajtákra vagy -csoportokra vonatkozóan kötelező kiegészítő adatokat előíró nemzeti rendelkezések – Feltételek – A tej nemzeti, uniós vagy nem uniós eredetének kötelező megjelölését előíró nemzeti intézkedés"

I. Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról szóló, 2011. október 25-i 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet[2] 26. és 39. cikkének értelmezése képezi.

2. A jelen kérelmet a Groupe Lactalis társaság és a francia miniszterelnök, az igazságügyminiszter, a mezőgazdasági és élelmiszeripari miniszter, valamint a gazdasági és pénzügyminiszter között a tej, valamint az összetevőként tejet és húst tartalmazó élelmiszerek származásának jelöléséről szóló, 2016. augusztus 19-i 2016–1137. sz. rendelet (a JORF 2016. évi 194. száma, 18. sz. szöveg; a továbbiakban: megtámadott rendelet) jogszerűsége tárgyában fennálló jogvita keretében terjesztették elő. E rendelet a tejet illetően azzal a joghatással jár, hogy a termelők kötelesek a termék címkéjén feltüntetni a tej származását.

3. Megjegyzendő, hogy talán nem meglepő módon a termékek származási országának jelölése az egységes piac legvitatottabb jellemzőinek egyike. Az ilyen jelölési követelmények igen gyakran a nemzeti termékek burkolt módon történő előnyben részesítését szolgálják.[3] Vannak azonban olyan esetek, amikor egyértelmű és állandó összefüggés áll fenn a szóban forgó élelmiszer eredete és minősége között. A maga sajátos módján ezt a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek földrajzi

1 Eredeti nyelv: angol.

2 Az 1924/2006/EK és az 1925/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a 87/250/EGK bizottsági irányelv, a 90/496/EGK tanácsi irányelv, az 1999/10/EK bizottsági irányelv, a 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2002/67/EK és a 2008/5/EK bizottsági irányelv és a 608/2004/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL 2011. L 304., 18. o.; helyesbítések: HL 2014. L 331., 40. o.; HL 2015. L 50., 48. o.; HL 2016. L 266., 7. o.).

3 Lásd például: 1981. június 17-i Bizottság kontra Írország ítélet (113/80, EU:C:1981:139).

jelzéseinek és eredetmegjelöléseinek oltalmáról szóló, 1992. július 14-i 2081/92/EGK tanácsi rendelet[4] létezése is bizonyítja. A jelen ügyben az igazi kérdés az, hogy az uniós jog alapján indokolható-e a tej esetében ilyen követelményt előíró nemzeti intézkedés. Mindazonáltal, az alábbiakban kifejtett okokból, nem hiszem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által vizsgált helyzetben ez az eset állna fenn.

4. E kérdések vizsgálata előtt azonban először a releváns jogszabályi rendelkezéseket kell ismertetni.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 1169/2011 rendelet

5. Az 1169/2011 rendelet 1. cikkének (1) bekezdése szerint a rendelet „alapul [szolgál] az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásra vonatkozó magas szintű fogyasztóvédelem biztosításához, figyelembe véve a fogyasztók felfogásában és tájékoztatási igényeikben kialakult különbségeket, ugyanakkor biztosítva a belső piac zökkenőmentes működését.”

6. E rendelet 3. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen szól:

„(1) Az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás a fogyasztók egészségének és érdekeinek magas szintű védelmére törekszik azáltal, hogy a végső fogyasztók számára alapot biztosít a megalapozott választáshoz és az élelmiszerek biztonságos felhasználásához, különös tekintettel az egészségügyi, gazdasági, környezetvédelmi, társadalmi és etikai szempontokra.

(2) Az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásra vonatkozó jogszabályok célja, hogy az Unióban megvalósítsák a jogszerűen előállított és forgalomba hozott élelmiszerek szabad mozgását, adott esetben figyelembe véve, hogy szükség van az előállítók jogszerű érdekeinek védelmére, valamint a jó minőségű termékek előállításának ösztönzésére.

[…]”

7. Az 1169/2011 rendelet „A kötelező adatok felsorolása” címet viselő 9. cikke (1) bekezdésének i. pontja a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 10–35. cikknek megfelelően, és az e fejezetben foglalt kivételektől eltekintve a következő adatokat kötelező feltüntetni:

[…]

i. a származási ország vagy az eredet helye, amennyiben azt a 26. cikk előírja;

[…].”

8. E rendelet „Egyes élelmiszerfajtákra vagy -csoportokra vonatkozó kötelező kiegészítő adatok” címet viselő 10. cikke a következőképpen szól:

„(1) A 9. cikk (1) bekezdésében említett adatokon felül a III. melléklet állapítja meg a meghatározott élelmiszerfajtákra vagy -csoportokra vonatkozó kiegészítő kötelező adatokat.

4 HL 1992. L 208., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 3. fejezet, 13. kötet, 4. o.

(2) A Bizottság a fogyasztók egyes élelmiszerfajtákkal vagy -csoportokkal kapcsolatos tájékoztatása, valamint a legújabb technológiai ismeretek és tudományos eredmények figyelembevétele, a fogyasztók egészségének védelme vagy az élelmiszer biztonságos felhasználása céljából felhatalmazáson alapuló jogi aktusok útján, az 51. cikkel összhangban módosíthatja a III. mellékletet.

[…]”

9. Az 1169/2011 rendelet „Származási ország vagy az eredet helye” címet viselő 26. cikke szerint:

„(1) Ezt a cikket a vonatkozó uniós rendelkezésekben – különösen a hagyományos különleges terméknek minősülő mezőgazdasági termékekről és élelmiszerekről szóló, 2006. március 20-i 509/2006/EK tanácsi rendeletben és a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek földrajzi jelzéseinek és eredetmegjelöléseinek oltalmáról szóló, 2006. március 20-i 510/2006/EK tanácsi rendeletben – megállapított jelölési követelmények sérelme nélkül kell alkalmazni.

(2) Kötelező feltüntetni a származási országot vagy az eredet helyét:

a) abban az esetben, ha ezek feltüntetésének elmulasztása félrevezethetné a fogyasztókat az élelmiszer valódi származási országa vagy eredetének helye tekintetében, különösen, ha az élelmiszerrel kapcsolatos tájékoztatás vagy a címke egésze egyébként arra utalna, hogy az élelmiszer származási országa vagy eredetének helye más;

b) a XI. mellékletben felsorolt Kombinált Nómenklatúra- (KN-) kódok alá tartozó hús esetében. E pont alkalmazásának előfeltétele, hogy a (8) bekezdésben említett végrehajtási jogi aktusok elfogadásra kerüljenek.

(3) Ha az élelmiszer származási országát vagy eredetének helyét feltüntetik, és az nem egyezik meg elsődleges összetevője vagy összetevői származási országával vagy eredetének helyével,

a) akkor az érintett elsődleges összetevő származási országát vagy eredetének helyét szintén meg kell adni; vagy

b) akkor az elsődleges összetevő származási országát vagy eredetének helyét az élelmiszer származási országától vagy eredetének helyétől eltérőként kell feltüntetni.

E bekezdés alkalmazásának előfeltétele, hogy a (8) bekezdésben említett végrehajtási jogi aktusok elfogadásra kerüljenek.

(4) A Bizottság a (2) bekezdés b) pontja alkalmazásának kezdetét követő öt éven belül jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az abban a pontban említett termékek származási országa vagy eredetének helye kötelező megjelölésének értékelése céljából.

(5) A Bizottság 2014. december 13-ig jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az alábbi élelmiszerek származási országának vagy eredetük helyének kötelező megjelöléséről:

a) a marhahústól és a (2) bekezdés b) pontjában említettektől eltérő hústermékek;

b) tej;

c) a tejtermékek összetevőjeként felhasznált tej;

d) feldolgozatlan élelmiszerek;

e) egyetlen összetevőből álló termékek;

f) a valamely élelmiszernek több mint 50%-át kitevő összetevők.

[…]

(7) Az (5) és (6) bekezdésekben említett jelentéseknek figyelembe kell vennie a fogyasztók tájékoztatás iránti igényét, a származási ország vagy az eredet helye kötelező jelölésének megvalósíthatóságát és az ezen intézkedések bevezetéséből eredő költségek és előnyök elemzését, ideértve a belső piacra és a nemzetközi kereskedelemre gyakorolt hatást is.

A Bizottság e jelentéseihez a vonatkozó uniós rendelkezések módosítására vonatkozó javaslatokat is csatolhat.

(8) A Bizottság – hatástanulmányok elvégzését követően – 2013. december 13-ig elfogadja az e cikk (2) bekezdése b) pontjának és (3) bekezdésének alkalmazására vonatkozó végrehajtási jogi aktusokat. Ezeket a végrehajtási jogi aktusokat a 48. cikk (2) bekezdésében említett vizsgálóbizottsági eljárás keretében kell elfogadni.

[…]”

10. A „Nemzeti intézkedések” címet viselő VI. fejezet többek között a 38. és 39. cikket tartalmazza.

11. A „Nemzeti intézkedések” címet viselő 38. cikk a következőképpen szól:

„(1) Az e rendelet által egyedileg harmonizált tárgykörökben a tagállamok nem fogadhatnak el és nem tarthatnak fenn nemzeti intézkedéseket, kivéve, ha azt [helyesen: azt az] uniós jog megengedi. Az ilyen nemzeti intézkedések nem gátolhatják az áruk szabad mozgását, és ezek következtében a más tagállamokból érkező élelmiszertermékeket hátrányos megkülönböztetés nem érheti.

(2) A tagállamok a 39. cikk sérelme nélkül az e rendelet által egyedileg nem harmonizált kérdésekre vonatkozóan elfogadhatnak nemzeti intézkedéseket, feltéve, hogy azok nem tiltják, akadályozzák vagy korlátozzák az e rendelet előírásainak megfelelő áruk szabad mozgását.”

12. Az 1169/2011 rendelet „A további kötelező adatokra vonatkozó nemzeti intézkedések” címet viselő 39. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 9. cikk (1) bekezdésében és a 10. cikkben említett kötelező adatok mellett a tagállamok a 45. cikkben meghatározott eljárással összhangban további kötelező adatokat előíró intézkedéseket fogadhatnak el egyes meghatározott élelmiszerfajták vagy -csoportok esetében, az alábbi indokok legalább egyike alapján:

a) a közegészség védelme;

b) a fogyasztók védelme;

c) csalás megelőzése;

d) ipari és kereskedelmi tulajdonjogok, származásmegjelölés, bejegyzett eredetmegjelölés védelme és a tisztességtelen verseny megelőzése.

(2) Az (1) bekezdés értelmében a tagállamok csak akkor vezethetnek be az élelmiszer származási országával vagy eredete helyével kapcsolatos kötelező jelölésre vonatkozó intézkedéseket, ha bizonyított kapcsolat van az élelmiszer bizonyos jellemzői és származása vagy eredete között. A tagállamok a szóban forgó intézkedések Bizottságnak történő bejelentésekor bizonyítékot szolgáltatnak arról, hogy a fogyasztók többsége különösen értékesnek tartja az ilyen információ feltüntetését.”

B. A francia jog

13. A megtámadott rendelet 2017. január 17-én lépett hatályba, és azt 2018. december 31-ig kellett alkalmazni.

14. Az 1. cikk I. pontja a következőképpen szól:

„Az [1169/2011 rendelet] 2. cikke értelmében vett előrecsomagolt élelmiszer címkézésének meg kell felelnie e rendelet rendelkezéseinek, amennyiben az előrecsomagolt élelmiszer:

1° tejet;

2° a mellékletben felsorolt tejtermékek összetevőjeként felhasznált tejet;

[…] tartalmaz.

Az előrecsomagolt élelmiszer címkézésének fel kell tüntetnie az 1–3. pontban megjelölt összetevők származását. Amennyiben azonban ezen összetevők az előrecsomagolt élelmiszerben felhasznált összetevők teljes súlyának egy bizonyos, küszöbértékét el nem érő százalékát teszik ki, e rendelet rendelkezései nem alkalmazandók az előrecsomagolt élelmiszer jelölésére.”

15. A szóban forgó rendelet 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„I. A tej vagy az 1. cikkben említett tejtermékek összetevőjeként felhasznált tej jelölése a következő adatokat tartalmazza:

1° »a gyűjtés országa: (azon ország neve, amelyben a tejet gyűjtötték)«;

2° »a csomagolás vagy feldolgozás országa: (azon ország neve, amelyben a tejet csomagolták vagy feldolgozták)«.

II. Az I. ponttól eltérően abban az esetben, ha a tejet vagy a tejtermékekben összetevőként felhasznált tejet ugyanabban az országban gyűjtötték, csomagolták vagy dolgozták fel, a származás megjelölése a következő formát öltheti: »Származás: (az ország neve)«.

III. Az I. és II. ponttól eltérően abban az esetben, ha a tejet vagy a tejtermékekben összetevőként felhasznált tejet az Európai Unió egy vagy több tagállamában gyűjtötték, csomagolták vagy dolgozták fel, a származás megjelölése a következő formát öltheti: »Származás: EU«.

IV. Az I. és II. ponttól eltérően abban az esetben, ha a tejet vagy a tejtermékekben összetevőként felhasznált tejet egy vagy több nem uniós tagállamban gyűjtötték, csomagolták vagy dolgozták fel, a származás megjelölése a következő formát öltheti: »Származás: EU-n kívül«.”

16. A megtámadott rendelet 4. cikkének utolsó bekezdése a következőképpen szól:

„[…]

A 2. és 3. cikk I. pontja alkalmazásában, abban az esetben, ha a származás megjelölése az Európai Unió egy vagy több tagállamának megjelölését eredményezi, nem uniós tagállamok megjelölését azonban nem, vagy ha a származás nem meghatározható, az országnevek megjelölése helyettesíthető az »EU vagy EU-n kívül« megjelöléssel.”

17. Ezen rendelet 6. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az Európai Unió egy másik tagállamában vagy harmadik országban szabályszerűen előállított vagy forgalmazott termékek nem tartoznak e rendelet rendelkezéseinek hatálya alá.”

18. 2018. december 24-én a tej, valamint az összetevőként tejet és húst tartalmazó élelmiszerek származásának jelöléséről szóló 2018–1239. sz. rendelet (a JORF 2018. évi 298. száma, 70. sz. szöveg) a megtámadott rendelet alkalmazását meghosszabbította 2020. március 31-ig.

19. Hatálybalépésüket megelőzően mind e rendeletről, mind pedig a megtámadott rendeletről értesítették az Európai Bizottságot az 1169/2011 rendelet 45. cikke alapján. A Bizottság egyik rendelet vonatkozásában sem adott ki kedvezőtlen véleményt az 1169/2011 rendelet 45. cikkének (3) bekezdése alapján. [5]

III. A tényállás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

20. A Lactalis a 2016. október 24-én nyilvántartásba vett keresetlevelével keresetet indított a Conseil d’État (államtanács, Franciaország) előtt a megtámadott rendelet megsemmisítése iránt. A Lactalis kérelmének alátámasztása céljából többek között két olyan jogalapot hozott fel, amelyek az 1169/2011 rendelet 26., 38. és 39. cikkének megsértésével kapcsolatosak. A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítélte meg, hogy e két jogalap elbírálásához először értelmeznie kell a szóban forgó rendelet egyes rendelkezéseit, ami bizonyos nehézségekkel jár.

21. E körülmények között a Conseil d’État (államtanács) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e tekinteni, hogy a 2011. október 25-i 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 26. cikke – amely előírja többek között, hogy a Bizottság jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a tej, valamint az összetevőként tejet tartalmazó élelmiszerek származási országának vagy eredete helyének kötelező megjelöléséről – ugyanezen rendelet 38. cikkének (1) bekezdése értelmében ezt a kérdést kifejezetten harmonizálta, valamint ez akadályát képezi-e annak, hogy a tagállamok e rendelet 39. cikke alapján további kötelező adatokat előíró intézkedéseket fogadjanak el?

2) Abban az esetben, ha a nemzeti intézkedéseket a rendelet 39. cikkének (1) bekezdésére tekintettel a fogyasztók védelme igazolja, az e cikk (2) bekezdésében előírt két kritériumot – azaz egyrészt az élelmiszer bizonyos jellemzői és származása vagy eredete közötti bizonyított kapcsolatot, másrészt annak bizonyítását, hogy a fogyasztók többsége különösen értékesnek tartja az információ feltüntetését – együttesen kell-e értelmezni, továbbá különösen, a bizonyított kapcsolat értékelése alapozható-e az azzal kapcsolatos kizárólagosan szubjektív elemekre, hogy a fogyasztók többsége milyen mértékben kapcsolja össze egy élelmiszer jellemzőit, és annak származási országát vagy eredetének helyét?

3) Amennyiben az élelmiszer jellemzői az élelmiszer minőségét meghatározó valamennyi elemet jelenthetik, az élelmiszer szállíthatósággal szembeni ellenálló képességére és a szállítás során bekövetkező változásainak kockázatára vonatkozó megfontolások számításba vehetők-e a 39. cikk (2) bekezdésének alkalmazásában az élelmiszer bizonyos jellemzői és származása vagy eredete közötti bizonyított kapcsolat értékelésénél?

5 Ugyanakkor mind a Lactalis, mind pedig a Bizottság azzal érvel, hogy a megtámadott rendelet tervezete, amelyről a Bizottságot értesítették, nem egyezett meg a végleges változattal.

4) A 39. cikkben foglalt feltételek értékelése feltételezi-e, hogy egy élelmiszer jellemzői úgy tekinthetők, mint amelyek a származási hely vagy eredet helye miatt egyedülállóak, vagy e származás vagy ezen eredet miatt biztosítottak, és ez utóbbi esetben – függetlenül az alkalmazandó egészségügyi és környezetvédelmi szabályok Európai Unión belüli harmonizációjától – a származás vagy az eredet feltüntetése lehet pontosabb, mint az »EU« vagy »EU-n kívüli« formában történő megjelölés?"

IV. Elemzés

A. Az első kérdésről

22. A kérdést előterjesztő bíróság első kérdésével arra keres választ, hogy úgy kell-e értelmezni az 1169/2011 rendelet 26. cikkét – amely előírja többek között, hogy a Bizottság jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a tej, valamint az összetevőként tejet tartalmazó élelmiszerek származási országának vagy eredete helyének kötelező megjelöléséről – hogy az kifejezetten harmonizálta a késztermékként vagy összetevőként felhasznált tej származási országának vagy eredete helyének megjelölésével kapcsolatos szabályokat, valamint hogy e rendelkezés akadályát képezi-e annak, hogy a tagállamok e rendelet 39. cikke alapján kötelezővé tegyék ezt a megjelölést.

23. Elöljáróban megjegyzendő, hogy először is a Bizottság 1169/2011 rendelet 26. cikkének (5) bekezdése szerinti kötelezettsége – amelynek értelmében a Bizottság jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a tej származási országának vagy eredete helyének kötelező megjelöléséről – nem érinti a tej származási országának vagy eredete helyének megjelölésével kapcsolatos szabályok e rendelet általi harmonizációját. Az említett kötelezettségből ugyanis kizárólag arra lehet következtetni, hogy az uniós jog jelenleg nem teszi kötelezővé a szóban forgó megjelölést.

24. Másodszor, azt is ki lehet emelni, hogy az uniós jogszabályoknak a megosztott hatáskörbe tartozó területen történő elfogadása szükségszerűen maga után vonja a nemzeti szabályozás bizonyos fokú harmonizációját, ezáltal az EUMSZ 2. cikkének (2) bekezdésével összhangban megfosztja a tagállamokat a nemzeti hatásköreiktől. Az ilyen harmonizáció ugyanakkor csak minimumkövetelményeket ír elő, vagy egy konkrét területnek csak bizonyos aspektusait fedi le, így a tagállamok a szóban forgó terület többi aspektusát illetően a saját hatáskörükben továbbra is meghozhatnak konkrét intézkedéseket.

25. Az 1169/2011 rendelet által az élelmiszerek származási országának vagy eredete helyének megjelölését illetően megvalósított harmonizációt illetően megjegyzendő, hogy e rendelet 9. cikke felsorolja azokat a kötelező adatokat, amelyeket a gazdasági szereplőknek kötelezően meg kell említeniük az élelmiszerek címkéjén. A10. cikk hasonlóképpen felsorolja azokat a kötelező kiegészítő adatokat, amelyeket - kizárólag egyes élelmiszerfajták vagy -csoportok esetében - meg kell említeni.[6]

26. Az 1169/2011 rendelet 9. cikke (1) bekezdésének i. pontja az érintett élelmiszerfajtákra vagy -csoportokra tekintet nélkül kötelező adatok között említi a származási országot vagy az eredet helyét, de csak annyiban, amennyiben e kötelező megjelölést a szóban forgó rendelet 26. cikke előírja.

6 Az 1169/2011 rendelet 10. cikkében említett III. mellékletében előirányzott helyzetekből e tekintetben az következik, hogy az „egyes élelmiszerfajták vagy -csoportok" fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az magában foglalja az előállítási módszereket és az élelmiszerek összetételét.

27. Az 1169/2011 rendelet 26. cikkének (2) bekezdése szerint a származási országot vagy az eredet helyét két esetben kötelező feltüntetni, jelesül:

– abban az esetben, ha ezek feltüntetésének elmulasztása félrevezethetné a fogyasztókat az élelmiszer valódi származási országa vagy eredetének helye tekintetében, különösen, ha az élelmiszerrel kapcsolatos tájékoztatás vagy a címke egésze egyébként arra utalna, hogy az élelmiszer származási országa vagy eredetének helye más;[7]

– a XI. mellékletben felsorolt Kombinált Nómenklatúra- (KN-) kódok alá tartozó hús, jelesül friss, hűtött vagy fagyasztott sertéshús, juhhús, kecskehús vagy a 0105. vtsz. alá tartozó baromfi húsa esetében.

28. Jóllehet e rendelkezés nem rögzíti, hogy harmonizálja-e a származási ország vagy az eredet helyének kötelező megjelölésével kapcsolatos nemzeti szabályozást, a rendelkezés *kontextusa* rávilágít annak hatályára. E tekintetben megjegyezhető, hogy az 1169/2011 rendelet VI. fejezete kifejezetten a nemzeti intézkedésekkel foglalkozik.

29. Kétségtelen, hogy a szóban forgó rendelet VI. fejezete 38. cikkének (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy „a tagállamok a 39. cikk sérelme nélkül az e rendelet által egyedileg nem harmonizált kérdésekre vonatkozóan elfogadhatnak nemzeti intézkedéseket, feltéve, hogy azok nem tiltják, akadályozzák vagy korlátozzák az e rendelet előírásainak megfelelő áruk szabad mozgását”. A 38. cikk (1) bekezdése ezzel ellentétben úgy szól, hogy „az e rendelet által egyedileg harmonizált tárgykörökben a tagállamok nem fogadhatnak el és nem tarthatnak fenn nemzeti intézkedéseket, kivéve, ha azt [helyesen: azt az] uniós jog megengedi”. Noha ebben a kontextusban a „39. cikk sérelme nélkül” kifejezés pontos jelentése talán nem teljesen egyértelmű, úgy vélem, hogy a 38. cikk (2) bekezdése nem érinti a 39. cikkben említett szabályokat (jelesül az élelmiszerek címkéjén feltüntetendő kötelező adatokra irányadó szabályokat).[8]

30. Ebből tehát az következik, hogy a VI. fejezetet bevezető 38. cikk pusztán azt rögzíti, hogy egyes rendelkezések csak részleges harmonizációt valósítanak meg, míg más rendelkezések teljeskörűen harmonizálják az élelmiszerek címkézésével kapcsolatos adatokat, és meghatározza az egyes helyzetek jogkövetkezményeit. Az értelmezési nehézség tehát amiatt merül fel, hogy a 38. cikk nem határozza meg, mely rendelkezések vonatkoznak e két helyzet valamelyikére.

31. Ezzel szemben számomra úgy tűnik, hogy az 1169/2011 rendelet 39. cikkében szereplő rendelkezések meghatározó jellegűek. E cikk első bekezdése ugyanis kifejezetten úgy szól, hogy a tagállamok bizonyos körülmények fennállása esetén további kötelező adatokat előíró intézkedéseket fogadhatnak el egyes meghatározott élelmiszerfajták vagy -csoportok esetében. E rendelkezés azon értelmezése, amely szerint azon feltételek nem teljeskörű harmonizációja, amelyek mellett a tagállamok további kötelező adatokat előíró intézkedések fogadhatnak el, ennélfogva lehetővé tenné a 39. cikket felülíró nemzeti intézkedések hatályosulását, ekként teljes mértékben aláásná a szóban forgó rendelkezés hatékony érvényesülését. Ebből következően az 1169/2011 rendeletet szükségszerűen úgy kell értelmezni, hogy az megakadályozza, hogy a tagállamok kötelező adatokat vezessenek be a teljes mértékben önálló saját nemzeti hatásköreik alapján.

7 Lásd e rendelet 26. cikke (2) bekezdésének a) pontját. Az 1169/2011 rendelet 26. cikkének (3) bekezdése szerint, ha az élelmiszer származási országát vagy eredetének helyét feltüntetik, és az nem egyezik meg elsődleges összetevője vagy összetevői származási országával vagy eredetének helyével, akkor az érintett elsődleges összetevő származási országát vagy eredetének helyét szintén meg kell adni; vagy az élelmiszer származási országától vagy eredetének helyétől eltérőként kell feltüntetni. E rendelkezés hatályát a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról szóló 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 26. cikke (3) bekezdésének az élelmiszerek elsődleges összetevője származási országának vagy eredete helyének feltüntetésére vonatkozó szabályok tekintetében történő alkalmazására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2018. május 28-i (EU) 2018/775 végrehajtási rendelet (HL 2018. L 131, 8. o.) határozta meg. Mivel azonban ez utóbbi alacsonyabb szintű jogszabály, az nem vehető figyelembe a 26. cikk hatályának értelmezése során.

8 Álláspontom szerint e kifejezést úgy kell érteni, az pusztán arra utal, hogy annak ellenére, hogy a 39. cikkben említett helyzetek harmonizált területhez tartoznak, a tagállamok elfogadhatnak nemzeti intézkedéseket, ha azok megfelelnek az e rendelkezésekben rögzített feltételeknek.

32. Ezt a következtetést megerősítik az 1169/2011 rendelet *célkitűzései*. Az 1169/2011 rendelet (6) és (9) preambulumbekezdése ugyanis rámutat arra, hogy e rendelet pusztán az élelmiszerek címkézésére, kiszerelésére és reklámozására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 2000. március 20-i 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvből[9] következő, meglévő szabályozás megszilárdítását szolgálta. Mivel a szóban forgó irányelv 3. cikkének (1) bekezdése úgy szólt, hogy „[az e rendelkezésben említett adatokat] *kötelező külön* feltüntetni az élelmiszerek címkézésén”[10], e preambulumbekezdésekből arra lehet következtetni, hogy az 1169/2011 rendelet legalábbis fenntartotta azt az elvet, amely szerint a tagállamok már nem rendelkeznek teljesen önálló hatáskörrel arra, hogy meghatározzák a kötelezően feltüntetendő adatokat.

33. Ezenfelül az 1169/2011 rendelet (13) és (14) preambulumbekezdése szerint e rendelet célja különösen az, hogy „közös fogalommeghatározásokat, elveket, követelményeket és eljárásokat [határozzon meg], hogy egyértelmű keretet és közös alapot alkossanak az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatást szabályozó uniós és nemzeti intézkedésekhez […] [annak érdekében, hogy] a fogyasztók számára – az általuk elfogyasztott élelmiszerekkel kapcsolatban – nyújtott tájékoztatás terén átfogó […] megközelítés[t] [hozzon létre]”[11]. Az „átfogó” jelző használata meglehetősen beszédes.

34. Álláspontom szerint mindez kellően szemlélteti, hogy a 26. cikknek mind kontextusa, mind pedig célkitűzései azt bizonyítják, hogy az 1169/2011 rendelet harmonizálta a tagállamok kötelező adatokkal kapcsolatos nemzeti szabályozását. Ez a harmonizáció azonban nem kimerítő jellegű, mivel a tagállamok továbbra is szabadon előírhatnak kötelező adatokat, de ezt *kizárólag* az e rendelet által rögzített feltételek mellett tehetik.[12]

35. Ami a származási ország vagy az eredet helyének kötelező megjelölését illeti, mivel az 1169/2011 rendelet 26. cikkének (2) bekezdése meghatározza azokat az eseteket, amelyekben az élelmiszer-vállalkozóknak fel kell tüntetniük ezt a jelölést az élelmiszerek címkéjén, e rendelkezést akként kell értelmezni, hogy legalább azokat a feltételeket harmonizálta, amelyek mellett egyes adatok kötelezővé tehetők. Következésképpen a tagállamok már nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy e megjelöléseket illetően a maguk módján alkossanak jogszabályt.[13] E rendelet 39. cikke azonban az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdése révén kizárt hatáskörök egy részét ismételten biztosítja azáltal, hogy hatáskörrel *ruházza fel* a tagállamokat, hogy azok elfogadják a saját kötelező megjelöléseiket, feltéve, hogy azok megfelelnek az említett rendelkezésben rögzített feltételeknek.[14]

9 HL 2000. L 109., 29. o.; magyar nyelvű különkiadás: 15. fejezet, 5. kötet, 75. o.

10 Kiemelés tőlem. A 2000/13 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében említett adatok néhány kiegészítéssel megegyeznek az 1169/2011 rendelet 9. cikkében előírt adatokkal.

11 Kiemelés tőlem.

12 Érintőlegesen megjegyezhető, úgy tűnik, hogy a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslat (COM(2008) 40 végleges) megerősíti, hogy az 1169/2011 rendelet arra irányul, hogy összehangolja azokat a feltételeket, amelyek mellett bizonyos adatok kötelezővé tehetők. A javaslat ugyanis úgy szól, hogy „a nem harmonizált szabályok torzítanák a belső piacot, elégtelen tájékoztatáshoz vezetnének és csökkentenék a fogyasztóvédelem szintjét. A meglévő szabályok hasznosnak bizonyultak abban a tekintetben, hogy lehetővé teszik az áruk szabad forgalmát és a fogyasztók védelmét” (6. oldal). A „harmonizált szabályok” hatályon kívül helyezése tehát nem minősült életképes megközelítésnek. Épp ellenkezőleg, „[a]z élelmiszer származási országának vagy eredete helyének akár kötelező, akár önkéntes feltüntetése forgalombahozatali eszközként nem járhat a fogyasztó megtévesztésével, és harmonizált kritériumokon kell alapulnia” (8. oldal). Ennek megfelelően „[a] javaslat az élelmiszerek címkézésére vonatkozó horizontális rendelkezések szabályozási keretét harmonizálja, így hozzájárul a fogyasztók védelméhez azáltal, hogy biztosítja, hogy a fogyasztók megfelelő információkhoz jussanak, amelyek lehetővé teszik, hogy tájékozott, biztonságos, egészséges és fenntartható módon válasszanak.” (10. o.)

13 Mivel az 1169/2011 rendelet harmonizálja a kötelező adatokkal kapcsolatos nemzeti szabályokat, és a 45. cikkében sajátos eljárásról rendelkezik arra az esetre, ha valamely tagállam más kötelező adatokat kíván előírni, úgy vélem, hogy az egyes nemzeti műszaki szabályoknak a valamely másik tagállamban jogszerűen forgalmazott termékekre történő alkalmazására vonatkozó eljárások megállapításáról és a 3052/95/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. július 9-i 764/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2008. L 218., 21. o.) nem alkalmazandó a jelen ügyben.

14 Történetesen úgy tűnik, hogy az, hogy az 1169/2011 rendelet harmonizálja a kötelező adatok területét, miközben a tagállamok számára meghagyja annak lehetőségét, hogy más kötelező adatokat írjanak elő, megfelel a szóban forgó rendelet 1. cikke (2) bekezdése szövegének, amely úgy szól, hogy „[e rendelet] *megállapítja* a fogyasztók tájékoztatáshoz való jogának biztosítására szolgáló eszközöket és az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás eljárásait, figyelembe véve annak szükségességét, hogy elegendő rugalmasságot biztosítson a jövőbeli fejlesztések és új tájékoztatási igények megválaszolásához.” Kiemelés tőlem.

36. Ezt a következtetést nem kérdőjelezi meg az alapeljárás egyes felei által felhozott azon érv, amely szerint az 1169/2011 rendelet által megvalósított harmonizáció nem vonatkozik a származási országnak vagy az eredet helyének megjelölésére, mivel e megjelölés az élelmiszerek és összetevőik nyomon követhetőségének biztosításához lenne szükséges. Eltekintve ugyanis attól, hogy álláspontom szerint ezt az érvet az 1169/2011 rendelet szövege nem támasztja alá, az élelmiszerek nyomon követhetősége biztosításának igénye önmagában nem összeegyeztethetetlen azzal, hogy nem kötelező megjelölni az áruk származási országát vagy eredetének helyét. Az általános élelmiszerjogi rendelet [15] 3. cikkének 15. pontjában foglalt meghatározás szerint ugyanis a nyomon követhetőség „lehetőség arra, hogy nyomon követhető legyen egy élelmiszer, takarmány, élelmiszer előállítására szánt állat vagy olyan anyag, amely anyagot élelmiszer vagy takarmány előállításánál felhasználásra szánnak, illetve amelynél ez várható, a termelés, a feldolgozás és a forgalmazás minden szakaszában”. A nyomon követhetőséghez tehát nem szükséges a származási országot vagy az eredet helyét kifejezetten megjelölni a címkén, mivel ez például azonosítókód révén is megvalósítható. [16]

37. Mivel az 1169/2011 rendelet által megvalósított harmonizációból a tej nincs kifejezetten kizárva, úgy kell tekinteni, hogy e rendelet hatálya kiterjed a tej származási országának vagy eredete helyének megjelölésére. Kétségtelen, hogy az 1169/2011 rendelet 26. cikke (2) bekezdésének a) pontja úgy rendelkezik, hogy a származási országnak vagy az eredet helyének feltüntetése kötelező abban az esetben, ha ezek feltüntetésének elmulasztása félrevezethetné a fogyasztókat az élelmiszer valódi származási országa vagy eredetének helye tekintetében. E rendelkezés ugyanakkor nem értelmezhető az egyes felek által javasolt olyan módon, hogy annak értelmében a tagállamok minden körülmények között jogosultak megkövetelni a tej származási országának vagy eredete helyének megjelölését. E rendelkezés ugyanis nem jogosítja fel a tagállamokat általánosságban eltérő intézkedések meghozatalára. Inkább arra vonatkozik, hogy az élelmiszer-vállalkozóknak fel kell tüntetniük az élelmiszer származási országát vagy eredetének helyét abban az esetben, ha ezek feltüntetésének elmulasztása félrevezethetné a fogyasztókat az élelmiszer valódi származási országa vagy eredetének helye tekintetében. [17] Ezenfelül az 1169/2011 rendelet 26. cikkének (5) és (7) bekezdéséből – amelynek értelmében a Bizottságnak meg kell vizsgálnia a tej származási országa kötelező megjelölésének megvalósíthatóságát – arra lehet következtetni, hogy az élelmiszer-vállalkozók a 26. cikk (2) bekezdésének a) pontjában említett esetet leszámítva jelenleg nem kötelesek ezt a megjelölést feltüntetni. [18]

38. A fentiek tükrében az első kérdést a következőképpen javaslom megválaszolni: az 1169/2011 rendelet 26. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az harmonizálta azokat a feltételeket, amelyek esetén a tagállamok kötelezővé tehetik a késztermékként vagy összetevőként felhasznált tej származási országának vagy eredete helyének megjelölését. E rendelkezés azonban nem képezi akadályát annak, hogy a tagállamok e rendelet 39. cikke alapján kötelezővé tegyék ezt a megjelölést, ha azt olyan megfontolások igazolják, mint a közegészség védelme, a fogyasztók jogainak védelme, a csalás megelőzése és a tisztességtelen verseny megelőzése, valamint ha az e rendelkezésben előírt feltételek teljesülnek.

15 Az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 2002. január 28-i 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2002. L 31., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 15. fejezet, 6. kötet, 463. o.; helyesbítések: HL 2014. L 327., 9. o.; HL 2016. L 11., 19. o.).

16 Lásd még az általános élelmiszerjogi rendelet 18. cikkének (2) bekezdését.

17 Igaz, hogy a 26. cikk (2) bekezdésének a) pontja a „különösen” kifejezést használja annak pontosítására, hogy a származási ország megjelölése kötelező, „ha az élelmiszerrel kapcsolatos tájékoztatás vagy a címke egésze egyébként arra utalna, hogy az élelmiszer származási országa vagy eredetének helye más”, amiből az következik, hogy e rendelkezés hatálya nem korlátozódik arra a helyzetre, amelyben az élelmiszerrel kapcsolatos tájékoztatás vagy a címke félrevezető. Ugyanakkor nem hiszem, hogy ebből arra lehetne következtetni, hogy e megjelölés az összetévesztés kockázatának hiányában is kötelező lenne. Inkább úgy értem, hogy a „különösen” kifejezés használata arra utal, hogy a félrevezető tájékoztatás nem csak az élelmiszerhez vagy a címkéhez kapcsolódhat. Például bizonyos védjegyek is előidézhetnek összetévesztést.

18 Lásd még az 1169/2011 rendelet (32) preambulumbekezdésének utolsó mondatát.

B. A második kérdésről

39. A kérdést előterjesztő bíróság a második kérdésével lényegében arra keres választ, hogy abban az esetben, ha a származási országnak vagy az eredet helyének megjelölését előíró valamely intézkedést az 1169/2011 rendelet 39. cikkének (1) bekezdése igazolja, az e cikk (2) bekezdésében előírt két kritériumot együttesen kell-e értelmezni, vagy különösen az első kritérium, jelesül a „bizonyított kapcsolat" fennállásának értékelése alapozható-e az azzal kapcsolatos kizárólagosan szubjektív elemekre, hogy a fogyasztók többsége milyen mértékben kapcsolja össze egy élelmiszer jellemzőit, és annak származási országát vagy eredetének helyét.

40. Az 1169/2011 rendelet 39. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok e rendelet 9. cikkének (1) bekezdésében és a 10. cikkében említett kötelező adatok mellett további kötelező adatokat az e rendelkezésben rögzített követelményeknek megfelelően írhatnak elő. E rendelkezés az említett kiegészítő adatokat előíró nemzeti intézkedések elfogadásának három feltételét állapítja meg, jelesül a következőket:

– először is, a kötelező adatok csak egyes meghatározott élelmiszerfajtákra vagy -csoportokra vonatkozhatnak;

– másodszor, az a 39. cikk (1) bekezdésében felsorolt indokok legalább egyikével, köztük a fogyasztóvédelem igényével indokolható;

– harmadszor, az azt előíró nemzeti intézkedésnek összhangban kell lennie az e rendelet 45. cikkében meghatározott eljárással.

41. Végezetül, arra az esetre, ha a kötelező adatok az élelmiszerek származási országának vagy eredete helyének megjelölésével kapcsolatosak, az 1169/2011 rendelet 39. cikke (2) bekezdésének első mondata rögzíti, hogy „a tagállamok csak akkor vezethetnek be az élelmiszer [e jelölésére] vonatkozó intézkedéseket, ha bizonyított kapcsolat van az élelmiszer bizonyos jellemzői és származása vagy eredete között", a második mondata pedig azt, hogy „[a] tagállamok a szóban forgó intézkedések Bizottságnak történő bejelentésekor bizonyítékot szolgáltatnak arról, hogy a fogyasztók többsége különösen értékesnek tartja az ilyen információ feltüntetését."

42. E három, a 39. cikk (1) bekezdésében kifejezetten meghatározott feltétel mellett az adatokat előíró mindennemű nemzeti intézkedésnek meg kell felelnie az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás e rendelet II. fejezetében rögzített általános elveinek és az uniós jog általános elveinek.

43. Az 1169/2011 rendelet egyetlen preambulumbekezdése sem foglalkozik e rendelet 39. cikkének (2) bekezdésével. E rendelkezés felépítése azonban már sugallja, hogy két különböző kritériumot határoz meg. Habár elfogadható, hogy e rendelkezés szövegének egyes elemei vagy e rendelkezés kontextusa, valamint a szóban forgó rendelet egyes célkitűzései azt az álláspontot támaszthatják alá, hogy a „bizonyított kapcsolat" fennállása alapozható az azzal kapcsolatos szubjektív elemekre, hogy a fogyasztók többsége milyen mértékben kapcsolja össze egy élelmiszer jellemzőit, és annak származását vagy eredetét, úgy vélem, e rendelkezést helyesebb úgy értelmezni, hogy az pusztán objektív tényezőkre vonatkozik.

44. Minden más következtetés végső soron az élelmiszerekkel kapcsolatos olyan nemzeti szabályok közvetett újbóli bevezetését tenné lehetővé, amelyek a fogyasztók tisztán nacionalista – akár soviniszta – törekvéseinek támogatását szolgálnák. Mivel a belső piac tervének egyik tárgyát az ilyen szabályok (lehetőség szerinti) megszüntetése képezte, nehezen hihető, hogy az uniós jogalkotó lehetővé kívánta volna tenni azoknak az 1169/2011 rendelet 39. cikkének (2) bekezdése szerinti mechanizmus révén történő közvetett újbóli bevezetését. A szóban forgó rendelkezés megfogalmazása mindazonáltal ennek alapján vizsgálható.

45. Először is, a „jellemző” kifejezés a termék olyan tulajdonságaira vagy funkcióira utalhat, amelyek lehetővé teszik a fogyasztók várakozásainak teljesítését.[19] Másodszor, az 1169/2011 rendelet 39. cikke (2) bekezdésének második bekezdése által a fogyasztók többségének véleményére mint olyan bizonyítékra tett utalás, amelyet a tagállamok kötelesek rendelkezésre bocsátani, amikor az ilyen intézkedést bejelentik a Bizottságnak, arra utalhat, hogy e rendelkezés pusztán azt határozza meg, hogy a bizonyítékot mely időpontban kell rendelkezésre bocsátani. Harmadszor, az 1169/2011 rendelet ismétlődő jelleggel kimondja, hogy a fogyasztóknak megfelelő tájékoztatást, többek között környezetvédelmi és etikai szempontokra vonatkozó tájékoztatást kell kapniuk a „megalapozott választáshoz”[20]. Közelebbről, a 4. cikk (2) bekezdése úgy szól, hogy „az élelmiszerekkel kapcsolatos kötelező tájékoztatás szükségességének mérlegelésekor figyelembe kell venni a fogyasztók többségénél megjelenő, bizonyos, általuk jelentős értékűnek ítélt információk iránti, széles körű igényeket, vagy a fogyasztók által általánosan elfogadott esetleges előnyöket, hogy megalapozott módon választhassanak.”[21]

46. Részemről azonban úgy vélem, hogy a rendelet részletekbe menő vizsgálata alapján – ahogyan azt az imént említettem – az uniós jogalkotó első mondat megfogalmazásával kapcsolatos szándéka pontosan annak kizárására irányult, hogy a származás helyének megjelölését előíró konkrét intézkedéseket *kizárólag* tisztán szubjektív megfontolások alapján fogadják el.

47. A „jellemző” kifejezés meghatározása többes számban általában a szóban forgó termék belső tulajdonságaira vagy funkcióira utal.[22] Ezen a ponton érdemes megjegyezni, hogy a 39. cikk (2) bekezdésének francia változata a „qualités” helyett a „propriétés” (tulajdonságok) kifejezést használja, amely egyértelműen egy dolog tulajdonságának vagy részének tekintett jellemzőre vagy funkcióra utal. A 39. cikk (2) bekezdésének első mondata továbbá az élelmiszer bizonyos jellemzői és származása vagy eredete közötti kapcsolatot illetően kimondja, hogy annak „bizonyítottnak” kell lennie, az tehát azon a hallgatólagos feltevésen alapul, hogy e jellemzők fennállásáról tárgyilagosan meg lehet bizonyosodni.[23] Végezetül, az 1169/2011 rendelet 1. cikkének (1) bekezdéséből és 3. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik, hogy az 1169/2011 rendelet nem csak a magas szintű fogyasztóvédelem biztosítására irányul, hanem arra is, hogy az élelmiszerekkel kapcsolatos kérdésekben tiszteletben tartsák a mozgás szabadságát. A származás országának vagy az eredet helyének kötelező megjelölése valószínűsíthetően azonban még akkor is, esetlegesen még a hátrányos megkülönböztetést meg nem valósító adatok minden más formájánál is jobban sérti a termékek szabad mozgását, ha azt megkülönböztetés nélkül alkalmazzák a belföldi és az importált élelmiszerekre.[24] A Bizottság ugyanis e rendelet elfogadását megelőzően megállapította, hogy a szóban forgó követelmények „lehetővé teszik, hogy a fogyasztók különbséget tegyenek a belföldi és az importált termékek között, ezáltal pedig kifejezésre juttassák a külföldi termékekkel kapcsolatos esetleges előítéleteiket”[25].

19 Például az ISO 9000:2000 szabvány a „minőséget” a belső tulajdonságok követelményeknek való megfelelése képességeként határozza meg.

20 Lásd a 3. cikk (1) bekezdését és a (4) preambulumbekezdést.

21 Lásd a 4. cikk (2) bekezdését, valamint e tekintetben a (16)–(18) preambulumbekezdést. Mivel e rendelkezés az élelmiszerjog általános elvét határozza meg, úgy értem, hogy az a tagállamoknak szól arra az esetre, ha alkalmazzák a 39. cikket, valamint a Bizottságnak is szól arra az esetre, ha gyakorolja az uniós jogalkotó által a 10. cikk (2) bekezdésében a kiegészítő kötelező adatok felsorolásának módosítására vonatkozóan biztosított hatáskört.

22 Úgy is érhető, hogy e kifejezés az élelmiszerek fizikai, táplálkozási, érzékszervi, különösen pedig ízzel kapcsolatos tulajdonságaira utal.

23 A 4. cikk (2) bekezdése az 1169/2011 rendelet II. fejezetében szerepel, amely a címe alapján az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás általános elveivel foglalkozik. Mivel e rendelkezés az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás általános elvét rögzíti, az abban meghatározott szabály alól létezhetnek kivételek.

24 Amennyiben a termékek származásával vagy eredetével kapcsolatos tájékoztatás kötelezettségét előíró nemzeti intézkedések megkülönböztetés nélkül vonatkoznak valamennyi termékre, nem valósítanak meg közvetlen hátrányos megkülönböztetést, hanem olyan intézkedéseknek minősülnek, amelyek mennyiségi korlátozással egyenértékű hatással járhatnak. Lásd e tekintetben: 1985. április 25-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (207/83, EU:C:1985:161, 17. pont). A jelen ügyben a megtámadott rendelet nem vonatkozik Unión kívül feldolgozott termékekre. A Bíróság azonban megállapította, hogy „[…] nemzeti intézkedés[ek] alkalmazása – még ha a belföldi termelőkre korlátozódik is – érintheti az áruk szabad mozgását”, mivel arra ösztönzi a belföldi feldolgozókat, hogy helyben előállított termékeket, a jelen ügyben tejet vásároljanak. Lásd e tekintetben: 1997. május 7-i Pistre és társai ítélet (C-321/94–C-324/94, EU:C:1997:229, 45. pont).

25 1985. április 25-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (207/83, EU:C:1985:161, 17. pont).

48. Mindez tehát azt jelenti, hogy a 39. cikk (2) bekezdését akként kell érteni, hogy az további feltételeket határoz meg a származási ország vagy az eredet helyének megjelölését előíró intézkedések meghozatalát illetően. E rendelkezés tárgyát ugyanis az képezi, hogy igazságos egyensúlyt biztosítson az 1169/2011 rendelet két célkitűzése, vagyis egyrészt annak biztosítása, hogy a fogyasztók olyan tájékoztatást kapjanak, amely lehetővé teszi számukra, hogy megalapozott, biztonságos, egészséges és fenntartható döntést hozzanak, másrészt pedig annak biztosítása között, hogy az élelmiszerekkel kapcsolatos kérdésekben tiszteletben tartsák a mozgás szabadságát. E feltételek célja, hogy korlátozzák az ilyen intézkedések alátámasztása céljából felhozható indokokat, és hogy a két célkitűzés közötti nagyobb mértékű arányosságot követeljenek meg [26]

49. A 39. cikk rendelkezéseire visszatérve viszont arra a következtetésre lehet jutni, hogy a 39. cikk (1) bekezdése meghatározza azokat a közérdekű okokat, amelyek igazolhatják az élelmiszerek egyes csoportjaival kapcsolatban további konkrét követelményeket előíró nemzeti rendelkezéseket. Az eredet helyével kapcsolatos megjelöléseket illetően a 39. cikk (2) bekezdése két még szigorúbb feltételt, jelesül azt írja elő, hogy egyrészt bizonyított kapcsolatnak kell lennie az érintett termék egyes jellemzői és származása vagy eredete között, másodszor pedig hogy a fogyasztók többsége jelentős értékűnek ítélje a szóban forgó tájékoztatást. [27]

50. A 39. cikk (2) bekezdésének szövegére, felépítésére és konkrét céljára tekintettel ezért arra az álláspontra helyezkedem, hogy az első és második kritérium önálló és együttesen alkalmazandó kritérium. [28] Közelebbről, az élelmiszer jellemzői és származása vagy eredete közötti bizonyított kapcsolat fennállásának követelménye nem teljesíthető pusztán az azzal kapcsolatos tisztán szubjektív elemek alapján, hogy a fogyasztók többsége mekkora jelentőséget tulajdonít ennek a jellemzőnek.

51. Ezt a következtetést nem kérdőjelezik meg a francia és az olasz kormány által felhozott azon érvek, amelyek szerint, ha a 39. cikk (2) bekezdését akként kellene értelmezni, hogy két különböző feltételt rögzít, megszűnne annak a hatékony érvényesülése *(effet utile)* különösen amiatt, hogy az említett két feltételt egyedüliként teljesítő nemzeti intézkedések ellentétesek az 1151/2012 rendelet által megvalósított kimerítő jellegű harmonizációval. [29]

52. Kétségtelen, hogy a 39. cikk (2) bekezdésének hatálya meglehetősen korlátozottnak tűnhet e rendelkezés olyan értelmezése esetén, hogy az nem csak az élelmiszer egyes jellemzői és annak származása vagy eredete közötti bizonyított kapcsolatot, hanem azt is megköveteli, hogy a fogyasztók többsége jelentőségnek ítélje ezen információt. Mivel azonban e rendelkezés kizárólag a származási országnak vagy az eredet helyének megjelölését előíró intézkedésekre vonatkozik, észszerűnek tűnik azt korlátozott hatályú rendelkezésként értelmezni. Az egyes felek által felhozott érvekkel ellentétben azonban a szóban forgó rendelkezés hatékony érvényesülése *(effet utile)* nem szűnne meg, ha azt úgy értelmeznék, hogy két külön feltételt határoz meg. A mérce nem teljesíthetetlen, még ha azt igen magasra is tették is.

26 Például, bár az 1169/2011 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy az élelmiszerekkel kapcsolatos kötelező tájékoztatás szükségességének mérlegelésekor a tagállamoknak csak figyelembe kell venniük a fogyasztók többségénél megjelenő, bizonyos, általuk jelentős értékűnek ítélt információk iránti, széles körű igényeket, vagy a fogyasztók által általánosan elfogadott esetleges előnyöket, abban az esetben, amelyben konkrétan a származás országa vagy az eredet helye a kötelező adat, a tagállamoknak azt is bizonyítaniuk kell, hogy a fogyasztók többsége jelentős értékűnek ítéli e tájékoztatást.

27 Pontosabban megfogalmazva, e két feltétel annak megakadályozását szolgálja, hogy a származási ország megjelölését előíró nemzeti intézkedések a fogyasztók egyes országokból származó egyes élelmiszerek állítólagos jellemzőivel kapcsolatos előítéletein alapuljanak, és hogy hallgatólagosan kizárja annak lehetőségét, hogy a tagállamok az élelmiszerek jellemzőit ürügyként használják fel a származási ország megjelölésének előírásához.

28 Kétségtelen, hogy e két kritériumot együttesen kell értelmezni, de csak abban az értelemben, hogy az élelmiszer származásával vagy eredetével bizonyítottan kapcsolatban álló nem minden jellemző indokolhatja az élelmiszerek származási országának vagy eredete helyének kötelező megjelölését, hanem csak azok, amelyek relevánsak a fogyasztók számára.

29 A mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszereiről szóló, 2012. november 21-i 1152/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2012. L 343., 1. o.; helyesbítés: HL 2013. L 55., 27. o.).

53. Ami a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszereiről szóló 1151/2012 rendelet által megvalósított harmonizációt illeti, e rendelettel nem ellentétes a származási országnak vagy az eredet helyének megjelölését előíró intézkedések meghozatala. Jóllehet e rendelet egységes és kimerítő oltalmi szabályozást nyújt az olyan minősített földrajzi jelzésekre vonatkozóan, amelyeket olyan termékek megjelölésére használnak, amelyek jellemzői és földrajzi eredete között sajátos kapcsolat van,[30] a harmonizáció kizárólag az egyes termékek megjelölésére használt egyes megnevezésekre terjed ki.[31] A származási országnak vagy az eredet helyének kötelező megjelölése esetén nem ez a helyzet.

54. A fentiek tükrében a második kérdésre azt a választ javaslom adni, hogy a 39. cikk (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az két külön kritériumot határoz meg. Ennek megfelelően a bizonyított kapcsolat fennállásával kapcsolatos első kritérium értékelése nem alapozható az azzal kapcsolatos tisztán szubjektív elemekre, hogy a fogyasztók többsége milyen mértékben kapcsolja össze egy élelmiszer jellemzőit, és annak származási országát vagy eredetének helyét. A 39. cikk (2) bekezdése ehelyett azt követeli meg, hogy a bizonyos országokból vagy helyekről származó érintett élelmiszerek bizonyos olyan objektív jellemzőkkel vagy tulajdonságokkal rendelkezzenek, amelyek megkülönböztetik azokat a máshonnan származó, de azonos élelmiszerektől.

C. A harmadik kérdésről

55. A kérdést előterjesztő bíróság harmadik kérdésével arra keres választ, hogy úgy kell-e értelmezni az 1169/2001 rendelet 39. cikkének (2) bekezdését, hogy az élelmiszer szállíthatósággal szembeni ellenálló képességére és a szállítás során bekövetkező változásainak kockázatára vonatkozó megfontolások számításba vehetők a 39. cikk (2) bekezdésének alkalmazásában az élelmiszer bizonyos jellemzői és származása vagy eredete közötti bizonyított kapcsolat értékelésénél.

1. Az elfogadhatóságról

56. A Bírósághoz benyújtott iratanyagból eleve nem úgy tűnik, hogy a francia hatóságok a megtámadott rendelet indokolása céljából a tej szállíthatósággal szembeni ellenálló képességével kapcsolatos megfontolásokra hivatkoztak volna, amikor arról az elfogadása előtt értesítették a Bizottságot. Ezenfelül a francia kormány írásbeli észrevételeiben egy másik magyarázattal, jelesül azzal szolgált, hogy a rendeletet „a fogyasztók tej jelölésével kapcsolatos határozott várakozásainak való megfelelés érdekében [fogadták el] […] azt követően, hogy a lóhús marhahús helyetti csalárd felhasználásához hasonló botrányok robbantak ki”, és „a származás megjelölésének kötelezettsége az élelmiszerellátási láncban fokozná az átláthatóságot és a nyomon követhetőséget, ezáltal egyre hatékonyabban lépnének fel az élelmiszerekkel kapcsolatos csalásokkal szemben és helyreállítanák a fogyasztók bizalmát.”

57. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy az előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolását, ha az uniós rendelkezés értelmezése vagy érvényességének értékelése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson.[32]

30 Lásd e tekintetben: 2009. szeptember 8-i Budějovický Budvar ítélet (C-478/07, EU:C:2009:521, 114. pont).

31 Lásd analógia útján: 2014. május 8-i Assica és Kraft Foods Italia ítélet (C-35/13, EU:C:2014:306, 29–31. pont).

32 Lásd például: 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 25. pont).

58. A jelen ügyben úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a nemzeti jogalkotó figyelembe vehetett a tej szállíthatósággal szembeni ellenálló képességével kapcsolatos megfontolásokat a megtámadott rendelet elfogadása során. Mivel a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a nemzeti jog értelmezésére – így annak meghatározására, hogy a megtámadott rendelet céljai valóban megfelelnek-e a feltett kérdésben előirányzott céloknak –, úgy vélem, hogy a kérdést elfogadhatónak kell tekinteni.

2. Az ügy érdeméről

59. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdéssel kapcsolatos következtetésemre tekintettel elöljáróban megjegyzendő, hogy a 39. cikk (2) bekezdése két kritériumot rögzít az élelmiszer származási országának vagy eredete helyének megjelölését előíró nemzeti intézkedés tagállam általi meghozatalát illetően. Az első kritérium szerint a megjelölés kizárólag akkor alkalmazható, ha bizonyított kapcsolat áll fenn az élelmiszer egyes jellemzői és annak származása vagy eredete között.

60. Ahogyan azt már megjegyeztem, a „jellemzők” kifejezés egy dolognak a tulajdonságaira, például a mezőgazdaságban valamely élelmiszer fizikai, táplálkozási, érzékszervi és különösen az ízzel kapcsolatos jellemzőire utal.

61. Mivel a 39. cikk (2) bekezdése a „bizonyos jellemzők” kifejezést e jellemzők meghatározása nélkül használja, álláspontom szerint e rendelkezés minden olyan esetre vonatkozik, amikor megállapítható, hogy kapcsolat áll fenn az élelmiszerek valamely jellemzője és annak származása vagy eredete között. Ebben az összefüggésben úgy tekinthető, hogy az élelmiszer szállíthatósággal szembeni ellenálló képessége egyike a szóban forgó élelmiszer jellemzőinek.[33]

62. A 39. cikk (2) bekezdésében meghatározott első kritérium viszont akkor teljesül, ha kapcsolat áll fenn a kérdést előterjesztő bíróság által a kérdésében megjelölt jellemző, jelesül *az élelmiszer szállíthatósággal szembeni ellenálló képessége* és annak származása vagy eredete között. Ami az utóbbi kritériumot illeti, e jellemző általánosságban nem kapcsolódik az élelmiszer származásához. Így például egyes gyümölcsök vagy zöldségek esetében a megművelés során alkalmazott termelési technikák befolyásolhatják azoknak a szállíthatósággal szembeni ellenálló képességét. A tej esetében azonban – legalábbis a modern kor körülményei között – a szállíthatósággal szembeni ellenálló képesség – vagyis a tej minőségének megóvása – nem változik az előállítás helyétől függően. Ennek megfelelően – természetesen ezzel ellentétes bármely bizonyíték hiányában – vélelmezhető, hogy a Franciaországban előállított tej vagy a Belgiumban előállított tej szállíthatósággal szembeni ellenálló képessége azonos. Kétségtelen, hogy az élelmiszer más jellemzőit – kezdve annak ízétől – hátrányosan érintheti a szállítás. Mivel e szállítás az élelmiszer származási helyétől függően több vagy kevesebb időt vesz igénybe, kapcsolat állhat fenn annak származása és egyes jellemzői között. A 39. cikkben meghatározott első kritérium – jelesül az élelmiszer bizonyos jellemzői és annak származása vagy eredete közötti bizonyított kapcsolat – továbbra is csak akkor teljesül, ha az adott élelmiszerek szállítása azok bizonyos jellemzői változásának kockázatát objektíve előidézi.

63. Ami a második kritériumot illeti, a tej esetében e változásnak érintenie kell annak a fogyasztók által értékesnek ítélt bizonyos jellemzőit.

33 Habár vannak olyan, uniós szinten részben harmonizált higiéniai és biztonsági előírások (hűtési lánc fenntartása stb.), amelyek célja, hogy a szállítás során megóvják az élelmiszerek egyes jellemzőit, a szállíthatósággal szembeni ellenálló képesség nem minden élelmiszer esetében azonos.

64. Ezenfelül a tagállamoknak – az uniós jog alkalmazási keretein belül eljárva,[34] vagyis az 1169/2011 rendelet 39. cikkének végrehajtása során – be kell tartaniuk az uniós jog általános elveit, köztük az arányosság elvét. Ebből az következik, hogy minden olyan intézkedésnek, amelyet a tagállamoknak lehetőségük van meghozni, alkalmasnak kell lennie a céljának megvalósítására és az nem haladhatja meg az e cél megvalósításához szükséges mértéket. Ebből különösen az következik, hogy amennyiben több alkalmas intézkedés kínálkozik, a kevésbé kényszerítő intézkedéshez kell folyamodni.[35] Végezetül rá kell mutatni arra, hogy valamely nemzeti szabályozás csak akkor alkalmas az említett cél megvalósítására, ha azt valóban koherens és szisztematikus módon kívánja elérni.[36]

65. Kizárólag „friss" tej (nyers vagy pasztörizált tej) esetén tűnik ez igaznak, még azt elfogadva is, hogy a tej bizonyos jellemzőit hátrányosan érintheti a szállítás. Amennyiben az ügyiratok alapján a megtámadott rendelet megkülönböztetés nélkül alkalmazandó minden típusú tejre, mind a „friss", mind pedig az „UHT" tejre, a megtámadott rendelet láthatólag túlmutat a kérdést előterjesztő bíróság által előirányzott cél eléréséhez szükséges mértéken.

66. Amennyiben azonban *tudományosan* megállapítható, hogy a tej bizonyos, akár fizikai, táplálkozási, érzékszervi vagy ízzel kapcsolatos jellemzői – még UHT tej esetében is – valószínűsíthetően megváltoznak a szállítás révén, és ha a fogyasztók e jellemzőknek a második kérdés vizsgálata során kifejtett jelentőséget tulajdonítanak, figyelembe vehetők az élelmiszer szállíthatósággal szembeni ellenálló képességével és a szállítás során bekövetkező változásának kockázatával kapcsolatos megfontolások.

67. Természetesen igaz, hogy a „friss" tej esetében maga a frissesség – amely az érintett tej fajtájától függően lehet nagyobb vagy kisebb mértékű – attól a távolságtól függ, amelyet a tej az előállítás helyétől megtesz a piacig.[37] Ebben az összefüggésben azonban megjegyzendő, hogy a megtámadott rendelet 3-II. cikke akként rendelkezik, hogy a Franciaországtól eltérő tagállamban előállított tej esetében a származás megjelölésének a „Származás: EU" formát kell öltenie. Ezzel szemben a 3-III. cikk úgy szól, hogy ha a tejet vagy a tejtermékekben összetevőként felhasznált tejet nem az Európai Unió egy vagy több tagállamában gyűjtötték, csomagolták vagy dolgozták fel, a származás megjelölése a következő formát öltheti: „Származás: EU-n kívül".

68. Amennyiben e rendelkezések a „Franciaország", az „EU" és az „EU-n kívül" megjelölés között teszik lehetővé a választást, így az nem kellően pontos ahhoz, hogy a fogyasztók – akár közvetetten is – felmérjék a tej által megtett távolságot, a megtámadott rendelet láthatólag nem összeegyeztethető a francia kormány által indokolás révén előirányzott céllal, jelesül annak kívánalmával, hogy tájékoztassák a fogyasztókat a tej szállítás során történő megváltozásának kockázatáról.

34 Lásd ebben az értelemben: 2011. december 1-jei Painer ítélet (C-145/10, EU:C:2011:798, 105. és 106. pont).

35 Lásd például: 2016. május 4-i Philip Morris Brands és társai ítélet (C-547/14, EU:C:2016:325, 165. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

36 Lásd például: 2018. november 14-i Memoria és Dall'Antonia ítélet (C-342/17, EU:C:2018:906, 52. pont).

37 Úgy tekinthető, hogy a származási ország vagy hely megjelölése nem feltétlenül a legpontosabb módja a fogyasztók tej által az előállítás helyétől a piacig megtett távolságról való tájékoztatásának. A Belgiumból Franciaországba importált tej esetében például az előállítás helye és a fogyasztás vagy további felhasználás helye közötti távolság bizonyos körülmények esetén akár kisebb is lehet, mint a Franciaországban máshol előállított tej esetében. Ugyanakkor az a követelmény, hogy a csomagoláson szerepelnie kell ezeknek az adatoknak, azzal az előnnyel jár, hogy egyszerűen teljesíthető és valószínűleg még kevésebb költséggel is jár a gazdasági szereplők számára a többi olyan alternatívánál, mint például a tej által megtett távolsághoz közvetlenebbül kapcsolódó adat, mivel a távolság a forgalmazási hálózattól függően változó lehet.

69. Pontosabban úgy vélhető, hogy a rendelet a jelenlegi formájában nem felel meg az arányossági kritériumnak, mivel nem valósítja meg koherens és szisztematikus módon azt a célt, hogy a fogyasztókat tájékoztassák a tej hosszadalmas szállítása és e tej minősége közötti esetleges kapcsolatról.[38] Ez annál is inkább így van, mert a megtámadott rendelet 6. cikke szerint a másik tagállamban jogszerűen előállított tejtermékek nem tartoznak e rendelet rendelkezéseinek hatálya alá. Így például e rendelkezések nem érintik az Olaszországban német tejből előállított olyan sajtot, amelyet ezt követően Franciaországban forgalmaznak.

70. Mivel azonban a Bíróság az EUMSZ 267. cikk alapján nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy valamely uniós jogi szabályt egy konkrét ügyre alkalmazzon, ekként arra, hogy e szabály alapján megvizsgálja a nemzeti jog érvényességét, a kérdést előterjesztő bíróság feladata meghatározni a francia kormány által nyújtott bármely további magyarázat fényében, hogy teljesül-e a jelen indítvány 64. pontjában említett négy feltétel.

71. Ilyen körülmények között a harmadik kérdésre azt a választ javaslom adni, hogy a 39. cikk (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az élelmiszer szállíthatósággal szembeni ellenálló képességére és a szállítás során bekövetkező változásainak kockázatára vonatkozó megfontolások számításba vehetők a 39. cikk (2) bekezdésének alkalmazásában az élelmiszer bizonyos jellemzői és származása vagy eredete közötti bizonyított kapcsolat értékelésénél, ha – először is – megállapítást nyer, hogy a tej megromolhat a szállítás során, másodszor, a változás valószínűsíthetően hátrányosan érinti a tej fogyasztók többsége által értékesnek ítélt bizonyos jellemzőit, harmadszor, e követelmény könnyebben teljesíthető, mint a többi olyan intézkedés, amely közvetlenebbül kapcsolódhatott volna a megtett távolsághoz vagy a tej szállítási idejéhez, és negyedszer, a nemzeti intézkedés koherens és szisztematikus módon valósítja meg azt a célt, hogy a fogyasztókat tájékoztassák azokról a kockázatokról, amelyeknek az élelmiszer jellemzői ki vannak téve a szállítás során.

D. A negyedik kérdésről

72. A kérdést előterjesztő bíróság a negyedik kérdésével arra keres választ, hogy az 1169/2011 rendelet 39. cikkében rögzített kritériumok értékelése feltételezi-e, hogy egy élelmiszer jellemzői úgy tekinthetők, mint amelyek a származási hely miatt egyedülállóak, vagy e származás folytán garantáltak és ez utóbbi esetben a származás vagy az eredet feltüntetése lehet pontosabb, mint az „EU” vagy „EU-n kívüli” formában történő megjelölés, függetlenül az alkalmazandó egészségügyi és környezetvédelmi szabályok Európai Unión belüli harmonizációjától.

73. A második kérdésre adott válasz keretében fent kifejtettek szerint a 39. cikk (2) bekezdése e tekintetben két önálló kritériumot határoz meg, amelyek közül az első az élelmiszer bizonyos jellemzői és annak származása vagy eredete közötti bizonyított kapcsolat fennállásával kapcsolatos, míg a második azzal kapcsolatos, hogy a tagállamoknak bizonyítaniuk kell, hogy a fogyasztók többsége jelentőséget tulajdonít e tájékoztatásnak.

74. Mivel az élelmiszer bizonyos jellemzői és annak származása közötti kapcsolatnak „bizonyítottnak” kell lennie, az első kritérium szerint a bizonyos származású élelmiszereknek rendszerint az e származással kapcsolatban álló bizonyos jellemzőkkel kell rendelkezniük. A 39. cikk (2) bekezdéséből azonban nem következik, hogy e jellemzőknek egyedülállóknak kellene lenniük abban az értelemben, hogy azoknak egyetlen országhoz kell kapcsolódniuk, vagy hogy a tagállamnak elő kellene írnia, hogy e megjelölésben olyan országnak kell szerepelnie, amelyből az élelmiszer e jellemzői származnak.

38 Lásd például: 2018. november 14-i Memoria és Dall’Antonia ítélet (C-342/17, EU:C:2018:906, 52. pont).

75. Ugyanakkor ahhoz, hogy ezen intézkedés megfeleljen az arányosság elvének – ahogyan az a 39. cikk (2) bekezdésének második mondatában lényegében szerepel –, nem csak az szükséges, hogy a fogyasztók többsége jelentőséget tulajdonítson a bizonyos országokból vagy helyekről származó élelmiszerek egyes jellemzőinek, hanem az is, hogy e jellemzőket bizonyos országokkal vagy helyekkel kapcsolja össze. Máskülönben a származási ország vagy hely megjelölése nem töltené be a funkcióját, vagyis az 1169/2011 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében foglaltak szerint azt, hogy a fogyasztók számára alapot biztosítson a megalapozott választáshoz.

76. Álláspontom szerint a bizonyos származási országból vagy helyről jövő élelmiszerek bizonyos jellemzőinek meglétével kapcsolatos bizonyosság fokát illetően elegendő megállapítani, hogy az előállítás konkrét körülményei, különösen az érintett országra általánosan vonatkozó műszaki vagy éghajlati feltételek e jellemzőkhöz kapcsolódnak. Ennek megfelelően úgy vélem, hogy a bizonyos országcsoportból vagy földrajzi régióból származó élelmiszerek jellemzőit meghatározhatja a származásuk, azonban azokat e származás nem feltétlenül garantálja.

77. Mivel előfordulhat, hogy e jellemzők az éghajlathoz vagy a talaj jellemzőihez hasonló tényezők vagy az alkalmazandó termelési előírások alkalmazásának következményei, a származás vagy eredet megjelölése lehet pontosabb – függetlenül az alkalmazandó egészségügyi és környezetvédelmi szabályok Európai Unión belüli harmonizációjától – az „EU” vagy „EU-n kívül” formában történő megjelölésnél.

78. Még ha e jellemzők az alkalmazandó termelési előírásokból erednek is, a harmonizáció a jelen ügyben foglaltakhoz hasonlóan hagyhat némi mérlegelési mozgásteret a tagállamok számára, hogy konkrét intézkedéseket fogadhassanak el. Ugyanis előfordulhat, hogy a harmonizáció – ahogyan az a jelen ügyből is kitűnik – nem teljes körű, hanem csak az egészségügyi és környezetvédelmi kérdésekre terjed ki, míg az alkalmazott nemzeti előírások más célokat is követhetnek, például az élelmiszer bizonyos fokú kiválóságának biztosítását szolgálhatják. A „csúcsra törés” ösztönzése érdekében a fogyasztóknak képeseknek kell lenniük az olyan jellemzővel rendelkező élelmiszer eredetének azonosítására, amelynek jelentős értéket tulajdonítanak, míg vitathatatlan, hogy bizonyos tagállamok magasabb szintű termelési előírásokat alkalmaznak.

79. Ennek megfelelően, amennyiben az élelmiszer bizonyos jellemzői az éghajlatra vonatkozó tényezőkkel vagy a talaj jellemzőivel, illetve az alkalmazott termelési előírásokkal kapcsolatosak, a 39. cikk (2) bekezdése alapján a tagállamok kötelezővé tehetik a származási ország megjelölését, hogy megalapozott döntést hozhassanak azok a fogyasztók, akiket érdekel ez a jellemző. Amennyiben viszont kiderül, hogy a fogyasztók által igényelt élelmiszer jellemzőit az Unióban teljeskörűen harmonizált termelési előírások alkalmazása biztosítja, a tagállamok kizárólag az „EU”/„EU-n kívül” megjelölést írhatják elő. Az ennél pontosabb megjelölés ugyanis szükségképpen értelmetlen lenne és ekként, ellentétben azzal, amit az arányosság elve megkövetel, meghaladná a szükséges mértéket.

80. Még ha a kérdés konkrétan nem is a tejre vonatkozik, ezen élelmiszert illetően nem vagyok teljesen meggyőződve arról, hogy az uniós jog által megvalósított harmonizáció a tejtermeléshez szükséges valamennyi feltételre vonatkozik, amely többek között a teheneknek adott takarmánytól, valamint a tehenek általános jólététől függ. Például megjegyzem, hogy a Lactalis által az észrevételeihez alapul vett 178/2002 rendelet pusztán azt írja elő az 1. cikkének (2) bekezdésében, hogy a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk egyes általános elveket. Hasonlóképpen, a 98/58/EK irányelv[39] 1. cikkének (1) bekezdése szerint az irányelv csak a tenyésztési célból tenyésztett vagy tartott állatok védelmére

39 A tenyésztés céljából tartott állatok védelméről szóló, 1998. július 20-i tanácsi irányelv (HL 1998. L 221., 23. o.; magyar nyelvű különkiadás: 3. fejezet, 23.kötet, 316. o.).

vonatkozó minimumkövetelményeket határozza meg.[40] Más jogszabályok, köztük a 853/2004/EK rendelet[41] lehetővé teszi, hogy a tagállamok eltérő intézkedéseket hozzanak.[42] Ezenfelül a Bizottság a tárgyaláson megerősítette, hogy a tejtermeléssel kapcsolatos szabályok nem teljeskörűen harmonizáltak.

81. Úgy vélem, hogy a fentiek tükrében a negyedik kérdést akként kell megválaszolni, hogy az 1169/2011 rendelet 39. cikke csak azt írja elő, hogy az országok bizonyos csoportjából vagy bizonyos földrajzi régióból származó élelmiszerek jellemzőit meghatározhatja a származásuk, anélkül azonban, hogy e jellemzők e származás folytán szükségszerűen garantálva lennének. E rendelkezés nem feltétlenül akadályozza meg, hogy a tagállamok az előállítás helyével kapcsolatban olyan kötelező kiegészítő megjelölést írjanak elő, amely – függetlenül az alkalmazandó egészségügyi és környezetvédelmi szabályok Európai Unión belüli harmonizációjától – pontosabb az „EU”/„EU-n kívül” puszta megjelölésénél.

Végkövetkeztetés

82. A fenti megfontolások tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Conseil d’État (államtanács, Franciaország) által feltett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

1) A fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról szóló, 2011. október 25-i 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 26. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az harmonizálta azokat a feltételeket, amelyek esetén a tagállamok kötelezővé tehetik a késztermékként vagy összetevőként felhasznált tej származási országának vagy eredete helyének megjelölését. E rendelkezés azonban nem képezi akadályát annak, hogy a tagállamok e rendelet 39. cikke alapján kötelezővé tegyék ezt a megjelölést, ha azt olyan megfontolások igazolják, mint a közegészség védelme, a fogyasztók jogainak védelme, a csalás megelőzése és a tisztességtelen verseny megelőzése, valamint ha az e rendelkezésben előírt feltételek teljesülnek.

2) A 39. cikk (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az két külön kritériumot határoz meg. Ennek megfelelően a bizonyított kapcsolat fennállásával kapcsolatos első kritérium értékelése nem alapozható az azzal kapcsolatos tisztán szubjektív elemekre, hogy a fogyasztók többsége milyen mértékben kapcsolja össze egy élelmiszer jellemzőit és annak származási országát vagy eredetének helyét, hanem azt követeli meg, hogy a bizonyos országokból vagy helyekről származó érintett élelmiszerek bizonyos olyan objektív jellemzőkkel vagy tulajdonságokkal rendelkezzenek, amelyek megkülönböztetik azokat a máshonnan származó, de azonos élelmiszerektől.

3) A 39. cikk (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az élelmiszer szállíthatósággal szembeni ellenálló képességére és a szállítás során bekövetkező változásainak kockázatára vonatkozó megfontolások számításba vehetők a 39. cikk (2) bekezdésének alkalmazásában az élelmiszer bizonyos jellemzői és származása vagy eredete közötti bizonyított kapcsolat értékelésénél, ha – először is – megállapítást nyer, hogy a tej megromolhat a szállítás során, másodszor, a változás valószínűsíthetően hátrányosan érinti a tej fogyasztók többsége által értékesnek ítélt bizonyos jellemzőit, harmadszor, e követelmény könnyebben teljesíthető, mint a többi olyan intézkedés, amely közvetlenebbül kapcsolódhatott volna a megtett távolsághoz vagy a tej szállítási idejéhez.

40 Ennek megfelelően úgy értem, hogy e szabályok annak biztosítására szolgálnak, hogy az Unión belül forgalmazott élelmiszerek ne azonos jellemzőkkel, hanem bizonyos minimum jellemzőkkel rendelkezzenek.

41 Az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról szóló, 2004. április 29-i 853/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2004. L 139., 55. o.).

42 Lásd a 853/2004 rendelet 10. cikkének (3) bekezdését.

4) Az 1169/2011 rendelet 39. cikke csak azt írja elő, hogy az országok bizonyos csoportjából vagy bizonyos földrajzi régióból származó élelmiszerek jellemzőit meghatározhatja a származásuk, anélkül azonban, hogy e jellemzők e származás folytán szükségszerűen garantálva lennének. Az 1169/2011 rendelet 39. cikke értelmében a bizonyos országcsoportból vagy földrajzi régióból származó élelmiszerek jellemzőit meghatározhatja a származásuk, azonban azok e származás miatt nem feltétlenül biztosítottak. E rendelkezés nem feltétlenül akadályozza meg, hogy a tagállamok az előállítás helyével kapcsolatban olyan kötelező kiegészítő megjelölést írjanak elő, amely – függetlenül az alkalmazandó egészségügyi és környezetvédelmi szabályok Európai Unión belüli harmonizációjától – pontosabb az „EU”/„EU-n kívül” puszta megjelölésénél.