Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
GERARD HOGAN
της 16ης Ιουλίου 2020 [1]

Υπόθεση C-485/18

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

[αίτηση του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας, Γαλλία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Κανονισμός (ΕΕ) 1169/2011 – Παροχή πληροφοριών για τα τρόφιμα στους καταναλωτές – Υποχρεωτική αναγραφή της χώρας καταγωγής – Άρθρο 26 – Έκταση της εναρμόνισης – Άρθρο 3 – Εθνικά μέτρα που απαιτούν πρόσθετες υποχρεωτικές ενδείξεις για συγκεκριμένα είδη ή κατηγορίες τροφίμων – Προϋποθέσεις – Εθνικό μέτρο που προβλέπει την υποχρεωτική αναγραφή της εθνικής, ευρωπαϊκής ή μη ευρωπαϊκής καταγωγής του γάλακτος»

I. Εισαγωγή

1. Η υπό εξέταση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως έχει ως αντικείμενο την ερμηνεία των άρθρων 26 και 39 του κανονισμού (ΕΕ) 1169/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2011, σχετικά με την παροχή πληροφοριών για τα τρόφιμα στους καταναλωτές [2].

2. Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της εταιρίας Groupe Lactalis και του Πρωθυπουργού, του Υπουργού Δικαιοσύνης, του Υπουργού Γεωργίας και Τροφίμων και του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών της Γαλλίας, με αντικείμενο τη νομιμότητα του διατάγματος 2016-1137, της 19ης Αυγούστου 2016, σχετικά με την αναγραφή της καταγωγής του γάλακτος, καθώς και του γάλακτος και των κρεάτων που χρησιμοποιούνται ως συστατικά (JORF 2016, αριθ. 194, κείμενο αριθ. 18) (στο εξής: προσβαλλόμενο διάταγμα). Το διάταγμα αυτό έχει ως αποτέλεσμα, όσον αφορά το γάλα, ότι οι παραγωγοί υποχρεούνται να αναγράφουν την καταγωγή του γάλακτος στην επισήμανση που χρησιμοποιούν για το προϊόν.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 Επίσης, για την τροποποίηση των κανονισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 1924/2006 και (ΕΚ) αριθ. 1925/2006 και την κατάργηση της οδηγίας 87/250/ΕΟΚ της Επιτροπής, της οδηγίας 90/496/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της οδηγίας 1999/10/ΕΚ της Επιτροπής, της οδηγίας 2000/13/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, των οδηγιών της Επιτροπής 2002/67/ΕΚ και 2008/5/ΕΚ και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 608/2004 της Επιτροπής (ΕΕ 2011, L 304, σ. 18).

3. Ίσως δεν προκαλεί έκπληξη η παρατήρηση ότι η επισήμανση της χώρας καταγωγής των προϊόντων καταλέγεται στα πλέον αμφιλεγόμενα χαρακτηριστικά της ενιαίας αγοράς. Είναι αρκετά σύνηθες τέτοιες απαιτήσεις επισήμανσης να αποτελούν απλώς συγκεκαλυμμένη μέθοδο διασφάλισης της επιλογής των εθνικών προϊόντων [3]. Ωστόσο, υπάρχουν περιπτώσεις ύπαρξης σαφούς και αποδεδειγμένης σύνδεσης μεταξύ της προέλευσης του επίμαχου τροφίμου και της ποιότητάς του. Η ίδια η ύπαρξη του κανονισμού (ΕΟΚ) 2081/92 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουλίου 1992, για την προστασία των γεωγραφικών ενδείξεων και των ονομασιών προέλευσης των γεωργικών προϊόντων και των τροφίμων [4], αποτελεί, τρόπον τινά, απόδειξη περί τούτου. Το πραγματικό ζήτημα που τίθεται στην υπό κρίση υπόθεση είναι κατά πόσον εθνικό μέτρο το οποίο επιβάλλει τέτοια απαίτηση στην περίπτωση του γάλακτος μπορεί να δικαιολογηθεί με βάση το δίκαιο της Ένωσης. Για τους λόγους που πρόκειται να εκθέσω, φρονώ ότι τούτο δεν συμβαίνει στην υπόθεση της κύριας δίκης.

4. Ωστόσο, πριν αρχίσω την εξέταση των εν λόγω ζητημάτων, είναι κατ' αρχάς αναγκαίο να παραθέσω τις κρίσιμες νομοθετικές διατάξεις.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Ο κανονισμός 1169/2011

5. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 1169/2011, σκοπός του κανονισμού αυτού είναι να αποτελέσει «τη βάση για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών όσον αφορά τις πληροφορίες για τα τρόφιμα, λαμβανομένων υπόψη των διαφορών αντίληψης των καταναλωτών και των αναγκών τους για πληροφόρηση και με παράλληλη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς».

6. Το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, του εν λόγω κανονισμού ορίζει τα εξής:

«1. Με την παροχή πληροφοριών για τα τρόφιμα επιδιώκεται υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας και των συμφερόντων των καταναλωτών, αυτή αποτελεί δε τη βάση για να επιλέγουν οι τελικοί καταναλωτές ενήμεροι και να κάνουν ασφαλή χρήση των τροφίμων, με ιδιαίτερη έμφαση στους υγειονομικούς, οικονομικούς, περιβαλλοντικούς, κοινωνικούς και δεοντολογικούς παράγοντες.

2. Η νομοθεσία σχετικά με τις πληροφορίες για τα τρόφιμα έχει ως στόχο την επίτευξη, στην Ένωση, της ελεύθερης κυκλοφορίας των τροφίμων που παράγονται και διατίθενται στην αγορά νόμιμα, λαμβανομένης υπόψη, ανάλογα με την περίπτωση, της ανάγκης προστασίας των θεμιτών συμφερόντων των παραγωγών και της προώθησης της παραγωγής ποιοτικών προϊόντων.

[…]»

7. Το άρθρο 9, παράγραφος 1, στοιχείο θ', του κανονισμού 1169/2011, το οποίο επιγράφεται «Κατάλογος υποχρεωτικών ενδείξεων», προβλέπει τα εξής:

«1. Σύμφωνα με τα άρθρα 10 έως 35 και με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο, είναι υποχρεωτική η αναγραφή των ακόλουθων ενδείξεων:

[…]

3 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 17ης Ιουνίου 1981, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (113/80, EU:C:1981:139).

4 ΕΕ 1992, L 208, σ. 1.

θ) η χώρα καταγωγής ή ο τόπος προέλευσης όπως προβλέπεται στο άρθρο 26·

[…]».

8. Το άρθρο 10 του κανονισμού αυτού, το οποίο επιγράφεται «Πρόσθετες υποχρεωτικές ενδείξεις για συγκεκριμένους τύπους ή κατηγορίες τροφίμων», ορίζει τα εξής:

«1. Εκτός από τις ενδείξεις που αναφέρονται στο άρθρο 9 παράγραφος 1, στο παράρτημα ΙΙΙ προβλέπονται πρόσθετες υποχρεωτικές ενδείξεις για συγκεκριμένους τύπους ή κατηγορίες τροφίμων.

2. Προκειμένου να εξασφαλίζεται η πληροφόρηση του καταναλωτή όσον αφορά συγκεκριμένους τύπους ή κατηγορίες τροφίμων και προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη η πρόοδος της τεχνολογίας, οι επιστημονικές εξελίξεις, η προστασία της υγείας των καταναλωτών ή η ασφαλής χρήση των τροφίμων, η Επιτροπή δύναται να τροποποιεί το παράρτημα ΙΙΙ με κατ' εξουσιοδότηση πράξεις, σύμφωνα με το άρθρο 51.

[…]»

9. Το άρθρο 26 του κανονισμού 1169/2011, το οποίο επιγράφεται «Χώρα καταγωγής ή τόπος προέλευσης», έχει ως εξής:

«1. Το παρόν άρθρο ισχύει με την επιφύλαξη των απαιτήσεων επισήμανσης που προβλέπονται σε ειδικές ενωσιακές διατάξεις, ειδικότερα στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 509/2006 του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 2006, για τα γεωργικά προϊόντα και τα τρόφιμα που χαρακτηρίζονται ως εγγυημένα παραδοσιακά ιδιότυπα προϊόντα, και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 510/2006 του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 2006, για την προστασία των γεωγραφικών ενδείξεων και των ονομασιών προέλευσης των γεωργικών προϊόντων και των τροφίμων.

2. Η χώρα καταγωγής ή ο τόπος προέλευσης αναγράφονται υποχρεωτικά:

α) όταν η μη αναγραφή τους ενδέχεται να παραπλανήσει τον καταναλωτή ως προς την πραγματική χώρα καταγωγής ή τον πραγματικό τόπο προέλευσης του τροφίμου, ιδίως αν οι πληροφορίες που συνοδεύουν το τρόφιμο ή η ετικέτα στο σύνολό της υπονοούν ότι το τρόφιμο έχει διαφορετική χώρα καταγωγής ή τόπο προέλευσης·

β) για το κρέας των κωδικών συνδυασμένης ονοματολογίας ("ΣΟ") που απαριθμούνται στο παράρτημα XI. Η εφαρμογή του παρόντος στοιχείου υπόκειται στην έκδοση των εκτελεστικών πράξεων που αναφέρονται στην παράγραφο 8.

3. Σε περίπτωση που αναφέρεται η χώρα καταγωγής ή ο τόπος προέλευσης τροφίμου και δεν είναι ίδια με τη χώρα καταγωγής ή τον τόπο προέλευσης του πρωταρχικού συστατικού του:

α) αναφέρεται επίσης η χώρα καταγωγής ή ο τόπος προέλευσης του εν λόγω πρωταρχικού συστατικού· ή

β) αναφέρεται ότι η χώρα καταγωγής ή ο τόπος προέλευσης τού πρωταρχικού συστατικού είναι διαφορετικός από αυτόν του τροφίμου.

Η εφαρμογή της παρούσας παραγράφου υπόκειται στην έκδοση των εκτελεστικών κανόνων που αναφέρονται στην παράγραφο 8.

4. Η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο εντός πέντε ετών από την ημερομηνία εφαρμογής της παραγράφου 2 στοιχείο β), στην οποία αξιολογείται η υποχρεωτική αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης για τα προϊόντα που αναφέρονται στο εν λόγω στοιχείο.

5. Έως τις 13 Δεκεμβρίου 2014, η Επιτροπή υποβάλλει εκθέσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σχετικά με την υποχρεωτική αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης για τα ακόλουθα τρόφιμα:

α) τα είδη κρέατος εκτός των βόειων και εκείνων που αναφέρονται στην παράγραφο 2 στοιχείο β)·

β) το γάλα·

γ) το γάλα ως συστατικό γαλακτοκομικών προϊόντων·

δ) τα μη μεταποιημένα τρόφιμα·

ε) τα προϊόντα που αποτελούνται από ένα μόνο συστατικό·

στ) τα συστατικά που αντιστοιχούν σε περισσότερο από το 50 % τροφίμου.

[…]

7. Οι εκθέσεις που εμφαίνονται στις παραγράφους 5 και 6 λαμβάνουν υπόψη την ανάγκη ενημέρωσης του καταναλωτή, το εφικτό της παροχής της υποχρεωτικής αναγραφής της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης και την ανάλυση του κόστους και του οφέλους από την εισαγωγή των μέτρων αυτών, συμπεριλαμβανομένων του νομικού αντικτύπου στην εσωτερική αγορά και του αντικτύπου στο διεθνές εμπόριο.

Η Επιτροπή μπορεί να συνοδεύσει τις εκθέσεις αυτές με προτάσεις για τροποποίηση των οικείων διατάξεων της Ένωσης.

8. Έως τις 13 Δεκεμβρίου 2013, κατόπιν εκτιμήσεων αντικτύπου, η Επιτροπή εκδίδει εκτελεστικές πράξεις σχετικά με την εφαρμογή της παραγράφου 2 στοιχείο β) του παρόντος άρθρου και την εφαρμογή της παραγράφου 3 του παρόντος άρθρου. Οι εκτελεστικές αυτές πράξεις εκδίδονται σύμφωνα με τη διαδικασία εξέτασης στην οποία παραπέμπει το άρθρο 48 παράγραφος 2.

[…]»

10. Το κεφάλαιο VI, το οποίο επιγράφεται «Εθνικά μέτρα», περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τα άρθρα 38 και 39.

11. Το άρθρο 38 επιγράφεται «Εθνικά μέτρα» και ορίζει τα εξής:

«1. Όσον αφορά τα θέματα που εναρμονίζονται ειδικά από τον παρόντα κανονισμό, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να θεσπίζουν ούτε να διατηρούν εθνικά μέτρα, εκτός αν εξουσιοδοτούνται προς τούτο από το δίκαιο της Ένωσης. Τα εν λόγω εθνικά μέτρα δεν παρεμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών ούτε εισάγουν διακρίσεις όσον αφορά τρόφιμα από άλλα κράτη μέλη.

2. Με την επιφύλαξη του άρθρου 39, τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν εθνικά μέτρα για θέματα που δεν εναρμονίζονται ειδικά από τον παρόντα κανονισμό, υπό τον όρο ότι δεν απαγορεύουν, παρακωλύουν ή περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων τα οποία συμμορφώνονται με τον παρόντα κανονισμό.»

12. Το άρθρο 39 του κανονισμού 1169/2011, το οποίο επιγράφεται «Εθνικά μέτρα για τις πρόσθετες υποχρεωτικές ενδείξεις», προβλέπει τα εξής:

«1. Εκτός από τις υποχρεωτικές ενδείξεις που αναφέρονται στο άρθρο 9 παράγραφος 1 και στο άρθρο 10, τα κράτη μέλη μπορούν, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 45, να θεσπίζουν μέτρα που να απαιτούν πρόσθετες υποχρεωτικές ενδείξεις για συγκεκριμένους τύπους ή κατηγορίες τροφίμων, για τουλάχιστον έναν από τους εξής λόγους:

α) την προστασία της δημόσιας υγείας·

β) την προστασία των καταναλωτών·

γ) την πρόληψη της απάτης·

δ) την προστασία των δικαιωμάτων βιομηχανικής και εμπορικής ιδιοκτησίας, των αναγραφών προέλευσης και των ελεγχόμενων ονομασιών προέλευσης και την πρόληψη του αθέμιτου ανταγωνισμού.

2. Κατ' εφαρμογήν της παραγράφου 1, τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν μέτρα σχετικά με την υποχρεωτική αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης τροφίμων, μόνο όταν υπάρχει αποδεδειγμένη διασύνδεση μεταξύ ορισμένων ιδιοτήτων του τροφίμου και της καταγωγής ή της προέλευσής του. Όταν κοινοποιούν στην Επιτροπή τα εν λόγω μέτρα, τα κράτη μέλη παρέχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η πλειονότητα των καταναλωτών αποδίδει ιδιαίτερη αξία στην παροχή αυτής της πληροφορίας.»

Β. Το γαλλικό δίκαιο

13. Το προσβαλλόμενο διάταγμα τέθηκε σε ισχύ στις 17 Ιανουαρίου 2017 και προοριζόταν να έχει εφαρμογή μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2018.

14. Το άρθρο 1 του διατάγματος αυτού περιλαμβάνει το σημείο Ι, το οποίο έχει ως εξής:

«Η επισήμανση των προσυσκευασμένων τροφίμων κατά την έννοια του άρθρου 2 του [κανονισμού 1169/2011] πρέπει να συνάδει με τις διατάξεις του παρόντος διατάγματος, εφόσον τα τρόφιμα αυτά περιέχουν τα εξής:

1° γάλα·

2° ως συστατικό, γάλα που χρησιμοποιείται στα γαλακτοκομικά προϊόντα που απαριθμούνται στον κατάλογο του παραρτήματος·

[…]

Η επισήμανση των προσυσκευασμένων τροφίμων πρέπει να αναγράφει την καταγωγή των συστατικών που μνημονεύονται στις περιπτώσεις 1 έως 3. Ωστόσο, αν τα συστατικά αυτά αποτελούν ποσοστό το οποίο, εκφραζόμενο ως συνολικό βάρος των συστατικών που χρησιμοποιούνται στο προσυσκευασμένο τρόφιμο, υπολείπεται ορισμένου ορίου, η επισήμανση του τροφίμου αυτού δεν υπόκειται στις διατάξεις του παρόντος διατάγματος.»

15. Το άρθρο 3 του προσβαλλόμενου διατάγματος προβλέπει τα εξής:

«Ι. Η αναγραφή της καταγωγής του γάλακτος ή του γάλακτος που χρησιμοποιείται ως συστατικό των γαλακτοκομικών προϊόντων που μνημονεύονται στο άρθρο 1 περιλαμβάνει τις ακόλουθες ενδείξεις:

1° “Χώρα συλλογής: (ονομασία της χώρας στην οποία το γάλα έχει συλλεγεί)”·

2° “Χώρα συσκευασίας ή μεταποίησης: (ονομασία της χώρας στην οποία το γάλα έχει συσκευαστεί ή μεταποιηθεί)”.

II. Κατά παρέκκλιση από το σημείο I, όταν το γάλα ή το γάλα που χρησιμοποιείται ως συστατικό γαλακτοκομικών προϊόντων έχει συλλεγεί, συσκευαστεί ή μεταποιηθεί στην ίδια χώρα, η αναγραφή της καταγωγής μπορεί να λαμβάνει την εξής μορφή: “Καταγωγή: (ονομασία της χώρας)”.

III. Κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις των σημείων I και II, όταν το γάλα ή το γάλα που χρησιμοποιείται ως συστατικό γαλακτοκομικών προϊόντων έχει συλλεγεί, συσκευαστεί ή μεταποιηθεί σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αναγραφή της καταγωγής μπορεί να λαμβάνει την εξής μορφή: “Καταγωγή: ΕΕ”.

IV. Κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις των σημείων I και II, όταν το γάλα ή το γάλα που χρησιμοποιείται ως συστατικό γαλακτοκομικών προϊόντων έχει συλλεγεί, συσκευαστεί ή μεταποιηθεί σε ένα ή περισσότερα μη κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αναγραφή της καταγωγής μπορεί να λαμβάνει την εξής μορφή: “Καταγωγή: εκτός ΕΕ”.»

16. Το άρθρο 4, τελευταία παράγραφος, του προσβαλλόμενου διατάγματος ορίζει τα εξής:

«[…]

Για την εφαρμογή του σημείου I των άρθρων 2 και 3, όταν η αναγραφή της καταγωγής συνεπάγεται την αναγραφή περισσότερων του ενός κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μη κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή όταν η καταγωγή δεν έχει προσδιοριστεί, η αναγραφή των ονομασιών των χωρών μπορεί να αντικαθίσταται από την ένδειξη “ΕΕ ή εκτός ΕΕ”.»

17. Το άρθρο 6 του εν λόγω διατάγματος προβλέπει τα εξής:

«Τα προϊόντα που νομίμως παρασκευάζονται ή διατίθενται στο εμπόριο σε άλλο κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή σε τρίτη χώρα δεν υπόκεινται στις διατάξεις του παρόντος διατάγματος.»

18. Στις 24 Δεκεμβρίου 2018, το διάταγμα 2018-1239 για την αναγραφή της καταγωγής του γάλακτος, καθώς και του γάλακτος και των κρεάτων που χρησιμοποιούνται ως συστατικά (JORF αριθ. 2018, αριθ. 298, κείμενο αριθ. 70), παρέτεινε την ισχύ του προσβαλλόμενου διατάγματος μέχρι τις 31 Μαρτίου 2020.

19. Τόσο το διάταγμα αυτό όσο και το προσβαλλόμενο διάταγμα κοινοποιήθηκαν, πριν από την έναρξη ισχύος τους, στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 45 του κανονισμού 1169/2011. Η Επιτροπή δεν διατύπωσε αρνητική γνώμη, σύμφωνα με το άρθρο 45, παράγραφος 3, του κανονισμού 1169/2011, για κανένα από τα δύο διατάγματα [5].

5 Ωστόσο, τόσο η Lactalis όσο και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι το σχέδιο του προσβαλλόμενου διατάγματος που κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή δεν ήταν πανομοιότυπο με το τελικό κείμενο.

III. Τα πραγματικά περιστατικά και η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως

20. Με δικόγραφο που πρωτοκολλήθηκε στις 24 Οκτωβρίου 2016, η Lactalis άσκησε ενώπιον του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας, Γαλλία) αίτηση ακυρώσεως του προσβαλλόμενου διατάγματος. Προς στήριξη του εν λόγω αιτήματος, η Lactalis προέβαλε, μεταξύ άλλων, δύο λόγους ακυρώσεως, οι οποίοι αφορούν παράβαση των άρθρων 26, 38 και 39 του κανονισμού 1169/2011. Το αιτούν δικαστήριο έκρινε ότι, για να μπορέσει να αποφανθεί επί των δύο αυτών λόγων, πρέπει κατ' αρχάς να προσδιοριστεί η ερμηνεία που πρέπει να δοθεί σε ορισμένες διατάξεις του εν λόγω κανονισμού, έργο που παρουσιάζει ορισμένες δυσκολίες.

21. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Conseil d'État (Συμβούλιο της Επικρατείας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Πρέπει το άρθρο 26 του κανονισμού 1169/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2011, το οποίο προβλέπει μεταξύ άλλων ότι η Επιτροπή υποβάλλει εκθέσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σχετικά με την υποχρεωτική αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης όσον αφορά το γάλα καθώς και το γάλα που χρησιμοποιείται ως συστατικό, να θεωρείται ότι έχει ρητώς εναρμονίσει το θέμα αυτό, κατά την έννοια του άρθρου 38, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού, και εμποδίζει το άρθρο 26 τα κράτη μέλη να λαμβάνουν μέτρα τα οποία επιβάλλουν πρόσθετες υποχρεωτικές ενδείξεις βάσει του άρθρου 39 του ίδιου κανονισμού;

2) Σε περίπτωση που τα εθνικά μέτρα δικαιολογούνται από την προστασία των καταναλωτών βάσει του άρθρου 39, παράγραφος 1, του ανωτέρω κανονισμού, πρέπει τα δύο κριτήρια που προβλέπονται στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού, όσον αφορά, αφενός, την αποδεδειγμένη σχέση μεταξύ ορισμένων ιδιοτήτων του τροφίμου και της καταγωγής ή της προελεύσεώς του και, αφετέρου, την απόδειξη ότι η πλειονότητα των καταναλωτών προσδίδει ιδιαίτερη αξία στην παροχή αυτής της πληροφορίας, να ερμηνεύονται συνδυαστικά και, ειδικότερα, μπορεί η εκτίμηση της αποδεδειγμένης σχέσεως να στηρίζεται μόνο σε υποκειμενικά στοιχεία τα οποία αφορούν την αξία που προσδίδουν οι καταναλωτές στην πλειονότητά τους στη σχέση μεταξύ των ιδιοτήτων ενός τροφίμου και της καταγωγής ή της προέλευσής του;

3) Στο μέτρο που οι ιδιότητες του τροφίμου φαίνεται ότι μπορούν να περιλαμβάνουν όλα τα στοιχεία που συμβάλλουν στην ποιότητα του τροφίμου, μπορούν τα ζητήματα που σχετίζονται με την ανθεκτικότητα του τροφίμου στις μεταφορές και με τους κινδύνους αλλοιώσεώς του κατά τη διάρκεια της διαδρομής να λαμβάνονται υπόψη κατά την εκτίμηση, στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 39, παράγραφος 2, του εν λόγω κανονισμού, της υπάρξεως αποδεδειγμένης σχέσεως μεταξύ ορισμένων ιδιοτήτων του τροφίμου και της καταγωγής ή της προελεύσεώς του;

4) Προϋποθέτει η εκτίμηση των προϋποθέσεων που θέτει το άρθρο 39 ότι οι ιδιότητες ενός τροφίμου θεωρούνται ως μοναδικές λόγω της καταγωγής ή της προέλευσής του ή ως εγγυημένες λόγω της καταγωγής ή της προέλευσης αυτής και, στην τελευταία αυτή περίπτωση, παρά την εναρμόνιση των υγειονομικών και περιβαλλοντικών προτύπων που εφαρμόζονται εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μπορεί η μνεία της καταγωγής ή της προέλευσης να είναι πιο συγκεκριμένη από τη μνεία υπό τη μορφή "ΕΕ" ή "εκτός ΕΕ";»

IV. Ανάλυση

Α. Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

22. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί κατά πόσον πρέπει να θεωρηθεί ότι το άρθρο 26 του κανονισμού 1169/2011, το οποίο προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι η Επιτροπή υποβάλλει εκθέσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σχετικά με την υποχρεωτική αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης όσον αφορά το γάλα καθώς και το γάλα που χρησιμοποιείται ως συστατικό, έχει ρητώς εναρμονίσει τους κανόνες για την αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης του γάλακτος που χρησιμοποιείται ως τελικό προϊόν ή ως συστατικό και κατά πόσον η διάταξη αυτή απαγορεύει στα κράτη μέλη να καθιστούν υποχρεωτική την εν λόγω αναγραφή βάσει του άρθρου 39 του ίδιου κανονισμού.

23. Πρέπει να επισημανθεί, εκ προοιμίου, ότι, πρώτον, η προβλεπόμενη στο άρθρο 26, παράγραφος 5, του κανονισμού 1169/2011 υποχρέωση της Επιτροπής να υποβάλλει εκθέσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σχετικά με την υποχρεωτική αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης του γάλακτος δεν μπορεί να προδικάσει το κατά πόσον ο κανονισμός αυτός έχει εναρμονίσει τους κανόνες σχετικά με την αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης του γάλακτος. Συγκεκριμένα, το μόνο συμπέρασμα που μπορεί να συναχθεί από την υποχρέωση αυτή είναι ότι η εν λόγω αναγραφή δεν είναι επί του παρόντος υποχρεωτική στο δίκαιο της Ένωσης.

24. Δεύτερον, τονίζω το γεγονός ότι η έκδοση νομοθετικής πράξης της Ένωσης σε τομέα συντρεχουσών αρμοδιοτήτων συνεπάγεται κατ' ανάγκην ορισμένη εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών, απαλλάσσοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τα κράτη μέλη από τις εθνικές τους αρμοδιότητες σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Ωστόσο, η εναρμόνιση αυτή είναι δυνατόν να προβλέπει μόνον τους ελάχιστους κανόνες ή να αφορά ορισμένες μόνον πτυχές του συγκεκριμένου τομέα, οπότε τα κράτη μέλη θα μπορούν να εξακολουθήσουν να στηρίζονται, όσον αφορά τις λοιπές πτυχές του τομέα αυτού, στις δικές τους αρμοδιότητες για τη θέσπιση ειδικών μέτρων.

25. Όσον αφορά την εναρμόνιση που πραγματοποιήθηκε με τον κανονισμό 1169/2011 σε σχέση με την αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης των τροφίμων, επισημαίνεται ότι το άρθρο 9 του κανονισμού αυτού περιλαμβάνει κατάλογο των υποχρεωτικών ενδείξεων τις οποίες οι υπεύθυνοι των επιχειρήσεων οφείλουν να αναγράφουν στις ετικέτες των τροφίμων. Πέραν του καταλόγου αυτού, το άρθρο 10 περιλαμβάνει κατάλογο πρόσθετων υποχρεωτικών ενδείξεων που πρέπει να αναγράφονται, αλλά μόνο για συγκεκριμένα είδη ή κατηγορίες τροφίμων [6].

26. Μεταξύ των ενδείξεων που είναι υποχρεωτικές ανεξαρτήτως του συγκεκριμένου είδους ή κατηγορίας τροφίμων, το άρθρο 9, παράγραφος 1, στοιχείο θ', του κανονισμού 1169/2011 μνημονεύει τη χώρα καταγωγής ή τον τόπο προέλευσης, αλλά μόνο στις περιπτώσεις που η υποχρεωτική ένδειξη αυτή προβλέπεται στο άρθρο 26 του εν λόγω κανονισμού.

6 Συναφώς, από τις περιπτώσεις που προβλέπονται στο παράρτημα ΙΙΙ του κανονισμού 1169/2011, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 10, προκύπτει ότι ο όρος «συγκεκριμένοι τύποι ή κατηγορίες τροφίμων» πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι περιλαμβάνει τις μεθόδους παραγωγής και τη σύνθεση των τροφίμων.

27. Κατά το άρθρο 26, παράγραφος 2, του κανονισμού 1169/2011, η χώρα καταγωγής ή ο τόπος προέλευσης αναγράφονται υποχρεωτικά σε δύο περιπτώσεις, ήτοι:

– όταν η μη αναγραφή τους ενδέχεται να παραπλανήσει τον καταναλωτή ως προς την πραγματική χώρα καταγωγής ή τον πραγματικό τόπο προέλευσης του τροφίμου, ιδίως αν οι πληροφορίες που συνοδεύουν το τρόφιμο ή η ετικέτα στο σύνολό της υπονοούν ότι το τρόφιμο έχει διαφορετική χώρα καταγωγής ή τόπο προέλευσης[7]·

– για το κρέας των κωδικών συνδυασμένης ονοματολογίας («ΣΟ») που απαριθμούνται στο παράρτημα XI, ήτοι για τα νωπά, διατηρημένα με απλή ψύξη ή κατεψυγμένα κρέατα χοιροειδών, προβατοειδών, αιγοειδών ή πουλερικών της κλάσης 0105.

28. Μολονότι η διάταξη αυτή δεν διευκρινίζει κατά πόσον εναρμονίζει την εθνική νομοθεσία σχετικά με την υποχρεωτική αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης, το *πλαίσιο* στο οποίο εντάσσεται η εν λόγω διάταξη αποσαφηνίζει το πεδίο εφαρμογής της. Συναφώς, επισημαίνεται ότι ο κανονισμός 1169/2011 περιλαμβάνει το κεφάλαιο VI, το οποίο αφορά ειδικώς τα εθνικά μέτρα.

29. Βεβαίως, το άρθρο 38, παράγραφος 2, του εν λόγω κανονισμού, το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο αυτό, προβλέπει ότι, «[μ]ε την επιφύλαξη του άρθρου 39, τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν εθνικά μέτρα για θέματα που δεν εναρμονίζονται ειδικά από τον παρόντα κανονισμό, υπό τον όρο ότι δεν απαγορεύουν, παρακωλύουν ή περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων τα οποία συμμορφώνονται με τον παρόντα κανονισμό». Ωστόσο, το άρθρο 38, παράγραφος 1, ορίζει αντιθέτως ότι, «[ό]σον αφορά τα θέματα που εναρμονίζονται ειδικά από τον παρόντα κανονισμό, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να θεσπίζουν ούτε να διατηρούν εθνικά μέτρα, εκτός αν εξουσιοδοτούνται προς τούτο από το δίκαιο της Ένωσης». Μολονότι το ακριβές νόημα της έκφρασης «[μ]ε την επιφύλαξη του άρθρου 39», εντός του πλαισίου αυτού, δεν είναι ίσως απολύτως σαφές, φρονώ ότι οι κανόνες που μνημονεύονται στο άρθρο 39 (ήτοι αυτοί που διέπουν τις υποχρεωτικές ενδείξεις στις ετικέτες τροφίμων) δεν θίγονται από το άρθρο 38, παράγραφος 2[8].

30. Κατά συνέπεια, το άρθρο 38, το οποίο επέχει θέση εισαγωγής στο κεφάλαιο VI, απλώς αναγνωρίζει ότι ορισμένες διατάξεις εναρμονίζουν μόνο μερικώς, ενώ άλλες διατάξεις εναρμονίζουν πλήρως τις ενδείξεις όσον αφορά την επισήμανση των τροφίμων και καθορίζει τις συνέπειες της κάθε περίπτωσης. Η ερμηνευτική δυσχέρεια που προκύπτει, ως εκ τούτου, οφείλεται στο γεγονός ότι το άρθρο 38 δεν διευκρινίζει ποιες διατάξεις εμπίπτουν σε ποια από τις δύο αυτές περιπτώσεις.

31. Αντιθέτως, φρονώ ότι οι διατάξεις του άρθρου 39 του κανονισμού 1169/2011 έχουν καθοριστική σημασία. Συγκεκριμένα, η παράγραφος 1 του άρθρου αυτού ορίζει ρητώς ότι τα κράτη μέλη δύνανται, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να θεσπίζουν μέτρα που απαιτούν πρόσθετες υποχρεωτικές ενδείξεις για συγκεκριμένα είδη ή κατηγορίες τροφίμων Αν η διάταξη αυτή ερμηνευόταν υπό την έννοια ότι δεν εναρμονίζει πλήρως τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα κράτη μέλη δύνανται να καθιερώνουν πρόσθετες υποχρεωτικές ενδείξεις, τούτο θα επέτρεπε την εφαρμογή εθνικών μέτρων μη συμβατών με το άρθρο 39 και θα έθιγε πλήρως την πρακτική αποτελεσματικότητα της εν λόγω διάταξης. Επομένως, ο κανονισμός 1169/2011 πρέπει κατ' ανάγκην να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν υποχρεωτικές ενδείξεις στηριζόμενα σε εντελώς αυτοτελείς εθνικές αρμοδιότητες.

7 Βλ. άρθρο 26, παράγραφος 2, στοιχείο α', του κανονισμού αυτού. Το άρθρο 26, παράγραφος 3, του κανονισμού 1169/2011 διευκρινίζει ότι, σε περίπτωση που αναφέρεται η χώρα καταγωγής ή ο τόπος προέλευσης τροφίμου και δεν συμπίπτει με τη χώρα καταγωγής ή τον τόπο προέλευσης του πρωταρχικού συστατικού του, αναφέρεται επίσης η χώρα καταγωγής ή ο τόπος προέλευσης του εν λόγω πρωταρχικού συστατικού ή αναφέρεται ότι ο τόπος αυτός είναι διαφορετικός από αυτόν του τροφίμου. Το πεδίο εφαρμογής της διάταξης αυτής έχει διευκρινιστεί με τον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2018/775 της Επιτροπής, της 28ης Μαΐου 2018, περί καθορισμού κανόνων για την εφαρμογή του άρθρου 26 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1169/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ 2018, L 131, σ. 8). Ωστόσο, στο μέτρο που ο εν λόγω κανονισμός είναι κατώτερης τυπικής ισχύος, δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη κατά την ερμηνεία του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 26.

8 Κατά την άποψή μου, η έκφραση αυτή πρέπει να νοηθεί ως υποδηλώνουσα απλώς ότι, παρά το γεγονός ότι οι περιπτώσεις που μνημονεύονται στο άρθρο 39 εμπίπτουν σε εναρμονισμένο τομέα, τα κράτη μέλη δύνανται εντούτοις να θεσπίζουν εθνικά μέτρα, εφόσον αυτά πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην ως άνω διάταξη.

32. Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται από τους *σκοπούς* τους οποίους επιδιώκει ο κανονισμός 1169/2011. Οι αιτιολογικές σκέψεις 6 και 9 του κανονισμού 1169/2011 υποδηλώνουν, πράγματι, ότι ένας από τους σκοπούς του εν λόγω κανονισμού ήταν απλώς να κωδικοποιήσει την ισχύουσα νομοθεσία, η οποία απέρρεε από την οδηγία 2000/13/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 2000, για προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την επισήμανση, την παρουσίαση και τη διαφήμιση των τροφίμων[9]. Δεδομένου ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής διευκρινίζει ότι «[η] επισήμανση των τροφίμων περιλαμβάνει […] τις [μνημονευόμενες στην εν λόγω διάταξη] *υποχρεωτικές* ενδείξεις»[10], μπορεί να συναχθεί από τις εν λόγω αιτιολογικές σκέψεις ότι ο κανονισμός 1169/2011 έχει, τουλάχιστον, διατηρήσει την αρχή ότι τα κράτη μέλη δεν διαθέτουν πλέον αμιγώς αυτοτελή αρμοδιότητα να αποφασίζουν ποιες ενδείξεις θα καθίστανται υποχρεωτικές.

33. Επιπλέον, κατά τις αιτιολογικές σκέψεις 13 και 14 του κανονισμού 1169/2011, σκοπός του κανονισμού αυτού είναι, μεταξύ άλλων, να θεσπιστούν «κοινοί ορισμοί, αρχές, απαιτήσεις και διαδικασίες, έτσι ώστε να δημιουργηθούν ένα σαφές πλαίσιο και μια κοινή βάση για τη λήψη ενωσιακών και εθνικών μέτρων όσον αφορά τις πληροφορίες για τα τρόφιμα […] [προκειμένου να καθιερωθεί] μια *εκτενής* […] προσέγγιση όσον αφορά τις πληροφορίες που παρέχονται στους καταναλωτές σχετικά με τα τρόφιμα που καταναλώνουν»[11]. Η χρήση του επιθέτου «εκτενής» είναι αρκετά σαφής.

34. Τα προεκτεθέντα, στο σύνολό τους, αρκούν, κατά την άποψή μου, για να καταδειχθεί ότι τόσο από το πλαίσιο όσο και από τους σκοπούς του άρθρου 26 προκύπτει ότι ο κανονισμός 1169/2011 έχει εναρμονίσει τις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών όσον αφορά τις υποχρεωτικές ενδείξεις. Ωστόσο, η εναρμόνιση αυτή δεν είναι εξαντλητική, καθότι τα κράτη μέλη εξακολουθούν να έχουν την ευχέρεια να θεσπίζουν πρόσθετες υποχρεωτικές ενδείξεις, αλλά *μόνον* υπό τις προϋποθέσεις που θέτει ο εν λόγω κανονισμός[12].

35. Όσον αφορά την υποχρεωτική αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης, δεδομένου ότι το άρθρο 26, παράγραφος 2, του κανονισμού 1169/2011 διευκρινίζει τις περιπτώσεις στις οποίες, βάσει του άρθρου 9 του ίδιου κανονισμού, οι υπεύθυνοι επιχειρήσεων τροφίμων οφείλουν να αναγράφουν την εν λόγω ένδειξη στις ετικέτες των τροφίμων, η διάταξη αυτή πρέπει επομένως να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι εναρμόνισε τουλάχιστον τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ορισμένες ενδείξεις μπορούν να καταστούν υποχρεωτικές. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη απαλλάσσονται από την εθνική τους αρμοδιότητα να νομοθετούν όσον αφορά τις ενδείξεις αυτές σύμφωνα με τις δικές

9 ΕΕ 2000, L 109, σ. 29.

10 Η υπογράμμιση δική μου. Ο κατάλογος των ενδείξεων που μνημονεύονται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2000/13 συμπίπτει, με ορισμένες προσθήκες, με τον κατάλογο που προβλέπεται στο άρθρο 9 του κανονισμού 1169/2011.

11 Η υπογράμμιση δική μου.

12 Επισημαίνεται, παρεμπιπτόντως, ότι η πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την παροχή πληροφοριών για τα τρόφιμα στους καταναλωτές, COM(2008) 40 τελικό, φαίνεται να επιβεβαιώνει ότι ο κανονισμός 1169/2011 έχει ως σκοπό να εναρμονίσει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ορισμένες ενδείξεις μπορούν να καθίστανται υποχρεωτικές. Συγκεκριμένα, κατά την πρόταση αυτή, «[ο]ι μη εναρμονισμένοι κανόνες θα έβλαπταν την εσωτερική αγορά, θα οδηγούσαν σε πλημμελή πληροφόρηση και θα μείωναν το επίπεδο προστασίας των καταναλωτών. Οι ισχύοντες κανόνες έχουν αποδείξει την αξία τους ως προς το ότι επιτρέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και την προστασία των καταναλωτών». (σελίδα 6). Κατά συνέπεια, η κατάργηση των «εναρμονισμένων κανόνων» κρίθηκε ότι δεν αποτελούσε βιώσιμη λύση. Αντιθέτως, «[τ]όσο η υποχρεωτική όσο και η εθελοντική επισήμανση της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης ενός τροφίμου ως εργαλείο εμπορίας δεν πρέπει να παραπλανά τον καταναλωτή και πρέπει να βασίζεται σε εναρμονισμένα κριτήρια» (σελίδα 8). Ως εκ τούτου, «[η] πρόταση εναρμονίζει το κανονιστικό πλαίσιο για τις οριζόντιες διατάξεις όσον αφορά την επισήμανση των τροφίμων και, συνεπώς, συμβάλλει στην προστασία των καταναλωτών, εξασφαλίζοντας ότι οι καταναλωτές λαμβάνουν κατάλληλες πληροφορίες που τους επιτρέπουν να κάνουν, ενημερωμένοι, ασφαλείς, υγιεινές και βιώσιμες επιλογές» (σελίδα 10).

τους διαδικασίες[13]. Ωστόσο, το άρθρο 39 του κανονισμού αυτού απονέμει εκ νέου μέρος των αρμοδιοτήτων που είχαν υποχωρήσει δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, *αναθέτοντας* στα κράτη μέλη την αρμοδιότητα να καθιερώνουν τις δικές τους υποχρεωτικές ενδείξεις, υπό την επιφύλαξη της τήρησης των προϋποθέσεων που προβλέπει η διάταξη αυτή[14].

36. Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται από το επιχείρημα που προέβαλαν ορισμένοι διάδικοι της κύριας δίκης, κατά το οποίο η εναρμόνιση που πραγματοποιήθηκε με τον κανονισμό 1169/2011 δεν εκτείνεται και στο ζήτημα της αναγραφής της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης, καθότι η αναγραφή αυτή είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της ανιχνευσιμότητας των τροφίμων και των συστατικών τους. Συγκεκριμένα, πέραν του ότι δεν βλέπω δυνατότητα στήριξης του επιχειρήματος αυτού στο γράμμα του κανονισμού 1169/2011, η ανάγκη διασφάλισης της ανιχνευσιμότητας των τροφίμων δεν είναι καθεαυτή ασύμβατη με τη μη υποχρεωτική αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης των τροφίμων. Συγκεκριμένα, το άρθρο 3, σημείο 15, του κανονισμού για τη γενική νομοθεσία για τα τρόφιμα[15] ορίζει τον όρο «ανιχνευσιμότητα» ως «[τη] δυνατότητα ανίχνευσης και παρακολούθησης τροφίμων, ζωοτροφών, ζώων που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή τροφίμων ή ουσιών που πρόκειται ή αναμένεται να ενσωματωθούν σε τρόφιμα ή σε ζωοτροφές, σε όλα τα στάδια της παραγωγής, μεταποίησης και διανομής τους». Για την ανιχνευσιμότητα δεν απαιτείται, ως εκ τούτου, η ρητή μνεία της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης στην ετικέτα, καθότι τούτο μπορεί να επιτευχθεί, επί παραδείγματι, με αναγνωριστικό κωδικό[16].

37. Λόγω της μη ρητής εξαίρεσης του γάλακτος από την εναρμόνιση την οποία πραγματοποίησε ο κανονισμός 1169/2011, πρέπει να θεωρηθεί ότι η αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης του γάλακτος εμπίπτει στον εν λόγω κανονισμό. Βεβαίως, το άρθρο 26, παράγραφος 2, στοιχείο α′, του κανονισμού 1169/2011 προβλέπει ότι η αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης είναι υποχρεωτική όταν η μη αναγραφή ενδέχεται να παραπλανήσει τον καταναλωτή ως προς την πραγματική χώρα καταγωγής ή τον πραγματικό τόπο προέλευσης του τροφίμου. Ωστόσο, η διάταξη αυτή δεν μπορεί να ερμηνευθεί, όπως υποστηρίζουν ορισμένοι μετέχοντες στη διαδικασία, υπό την έννοια ότι παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να απαιτούν την αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης του γάλακτος σε όλες τις περιπτώσεις. Συγκεκριμένα, η διάταξη αυτή δεν παρέχει στα κράτη μέλη την εξουσία να θεσπίζουν γενικά μέτρα παρέκκλισης. Αντιθέτως, διευκρινίζει ότι οι υπεύθυνοι των επιχειρήσεων τροφίμων οφείλουν να αναγράφουν τη χώρα καταγωγής ή τον τόπο προέλευσης του τροφίμου όταν η μη αναγραφή τους ενδέχεται να παραπλανήσει τον καταναλωτή ως προς την πραγματική χώρα καταγωγής ή τον πραγματικό τόπο προέλευσης του τροφίμου[17]. Επιπλέον, από το άρθρο 26, παράγραφοι 5 και 7, του κανονισμού

13 Δεδομένου ότι ο κανονισμός 1169/2011 εναρμονίζει τους εθνικούς κανόνες σχετικά με τις υποχρεωτικές ενδείξεις και προβλέπει, στο άρθρο 45, ειδική διαδικασία για την περίπτωση που ένα κράτος μέλος επιθυμεί να προβλέψει περαιτέρω υποχρεωτικές ενδείξεις, εκτιμώ ότι ο κανονισμός (ΕΚ) 764/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Ιουλίου 2008, για τη θέσπιση διαδικασιών σχετικά με την εφαρμογή ορισμένων εθνικών τεχνικών κανόνων στα προϊόντα που κυκλοφορούν νομίμως στην αγορά άλλου κράτους μέλους και για την κατάργηση της απόφασης αριθ. 3052/95/ΕΚ (ΕΕ 2008, L 218, σ. 21), δεν έχει εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση.

14 Παρεμπιπτόντως, το γεγονός ότι ο κανονισμός 1169/2011 εναρμονίζει τον τομέα των υποχρεωτικών ενδείξεων, καταλείποντας στα κράτη μέλη την ευχέρεια να προβλέπουν και άλλες υποχρεωτικές ενδείξεις, φαίνεται να συνάδει με το γράμμα του άρθρου 1, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού, το οποίο ορίζει ότι «[ο εν λόγω κανονισμός] *[κ]αθορίζει τα μέσα* για την κατοχύρωση του δικαιώματος πληροφόρησης των καταναλωτών και των διαδικασιών παροχής πληροφοριών για τα τρόφιμα, λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης επαρκούς ευελιξίας ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι μελλοντικές εξελίξεις και οι νέες απαιτήσεις πληροφόρησης». Η υπογράμμιση δική μου.

15 Κανονισμός (ΕΚ) 178/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2002, για τον καθορισμό των γενικών αρχών και απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων και τον καθορισμό διαδικασιών σε θέματα ασφαλείας των τροφίμων (ΕΕ 2002, L 31, σ. 1).

16 Βλ., επίσης, άρθρο 18, παράγραφος 2, του κανονισμού για τη γενική νομοθεσία για τα τρόφιμα.

17 Είναι αληθές ότι στο άρθρο 26, παράγραφος 2, στοιχείο α′, χρησιμοποιείται ο όρος «ιδίως» για να διευκρινιστεί ότι η αναγραφή της χώρας καταγωγής είναι υποχρεωτική «αν οι πληροφορίες που συνοδεύουν το τρόφιμο ή η ετικέτα στο σύνολό της υπονοούν ότι το τρόφιμο έχει διαφορετική χώρα καταγωγής ή τόπο προέλευσης», πράγμα που υποδηλώνει ότι το πεδίο εφαρμογής της διάταξης αυτής δεν εξαντλείται στην περίπτωση κατά την οποία οι πληροφορίες που συνοδεύουν το τρόφιμο ή την ετικέτα είναι παραπλανητικές. Ωστόσο, φρονώ ότι εξ αυτού δεν μπορεί να συναχθεί ότι η αναγραφή της χώρας καταγωγής είναι υποχρεωτική ακόμη και όταν δεν υπάρχει κανένας κίνδυνος σύγχυσης. Αντιθέτως, αντιλαμβάνομαι την ανάγκη χρησιμοποίησης του όρου «ιδίως» υπό την έννοια ότι οι παραπλανητικές πληροφορίες μπορούν να συνδέονται με το τρόφιμο ή με την ετικέτα, αλλά όχι αποκλειστικά. Επί παραδείγματι, ορισμένα σήματα μπορούν επίσης να προκαλέσουν τέτοια σύγχυση.

1169/2011, βάσει του οποίου η Επιτροπή πρέπει να εξετάζει το εφικτό της καθιέρωσης της υποχρεωτικής αναγραφής της καταγωγής του γάλακτος, μπορεί να συναχθεί ότι, επί του παρόντος, οι υπεύθυνοι των επιχειρήσεων τροφίμων δεν υπέχουν υποχρέωση να αναγράφουν την ένδειξη αυτή, πλην της περίπτωσης που μνημονεύεται στο άρθρο 26, παράγραφος 2, στοιχείο α'[18].

38. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, προτείνω να δοθεί στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα η ακόλουθη απάντηση: το άρθρο 26 του κανονισμού 1169/2011 έχει την έννοια ότι έχει εναρμονίσει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα κράτη μέλη δύνανται να καθιστούν υποχρεωτική την αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης του γάλακτος που χρησιμοποιείται ως τελικό προϊόν ή ως συστατικό. Ωστόσο, η εν λόγω διάταξη δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να καθιστούν υποχρεωτική την αναγραφή αυτή βάσει του άρθρου 39 του ίδιου κανονισμού, όταν τούτο δικαιολογείται από λόγους που αφορούν, επί παραδείγματι, την προστασία της δημόσιας υγείας, τα δικαιώματα των καταναλωτών, την αποφυγή της απάτης ή την πρόληψη του αθέμιτου ανταγωνισμού και εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις που προβλέπονται στην τελευταία αυτή διάταξη.

Β. Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος

39. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί κατά πόσον, όταν ένα μέτρο που απαιτεί την αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης δικαιολογείται βάσει του άρθρου 39, παράγραφος 1, του κανονισμού 1169/2011, τα δύο κριτήρια που προβλέπονται στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού πρέπει να ερμηνεύονται συνδυαστικά ή, ειδικότερα, η εκτίμηση του πρώτου κριτηρίου, ήτοι της ύπαρξης «αποδεδειγμένης διασύνδεσης», μπορεί να στηρίζεται μόνο σε υποκειμενικά στοιχεία τα οποία αφορούν τη σημασία της σχέσης την οποία η πλειονότητα των καταναλωτών θεωρεί ότι υφίσταται μεταξύ των ιδιοτήτων του τροφίμου και της καταγωγής ή της προέλευσής του.

40. Βάσει του άρθρου 39, παράγραφος 1, του κανονισμού 1169/2011, τα κράτη μέλη δύνανται να απαιτούν την αναγραφή πρόσθετων υποχρεωτικών ενδείξεων, πέραν όσων μνημονεύονται στο άρθρο 9, παράγραφος 1, και στο άρθρο 10 του εν λόγω κανονισμού, με την επιφύλαξη των απαιτήσεων που προβλέπονται στη διάταξη αυτή. Η εν λόγω διάταξη προβλέπει τρεις προϋποθέσεις για τη θέσπιση εθνικών μέτρων τα οποία επιβάλλουν υποχρέωση αναγραφής των πρόσθετων αυτών ενδείξεων, ήτοι:

– πρώτον, ότι οι υποχρεωτικές ενδείξεις πρέπει να αφορούν μόνο συγκεκριμένα είδη ή κατηγορίες τροφίμων·

– δεύτερον, ότι μπορούν να δικαιολογηθούν για τουλάχιστον έναν από τους λόγους που απαριθμούνται στο άρθρο 39, παράγραφος 1, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η προστασία των καταναλωτών·

– τρίτον, ότι το εθνικό μέτρο που επιβάλλει την υποχρέωση πρέπει να συνάδει με τη διαδικασία του άρθρου 45 του εν λόγω κανονισμού.

41. Τέλος, στις περιπτώσεις που οι υποχρεωτικές ενδείξεις αφορούν την αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης των τροφίμων, το άρθρο 39, παράγραφος 2, του κανονισμού 1169/2011 διευκρινίζει, στην πρώτη του περίοδο, ότι «τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν μέτρα σχετικά με την [εν λόγω αναγραφή], μόνο όταν υπάρχει αποδεδειγμένη διασύνδεση μεταξύ ορισμένων ιδιοτήτων του τροφίμου και της καταγωγής ή της προέλευσής του» και, στη δεύτερη περίοδο, ότι, «[ό]ταν κοινοποιούν στην Επιτροπή τα εν λόγω μέτρα, τα κράτη μέλη παρέχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η πλειονότητα των καταναλωτών προσδίδει ιδιαίτερη αξία στην παροχή αυτής της πληροφορίας».

18 Βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 32, τελευταία περίοδος, του κανονισμού 1169/2011.

42. Πέραν των τριών αυτών προϋποθέσεων που προβλέπονται ρητά στο άρθρο 39, παράγραφος 1, κάθε εθνικό μέτρο που απαιτεί την αναγραφή ενδείξεων πρέπει επίσης να συνάδει με τις γενικές αρχές όσον αφορά τις πληροφορίες για τα τρόφιμα, οι οποίες προβλέπονται στο κεφάλαιο ΙΙ του εν λόγω κανονισμού, καθώς και με τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης.

43. Καμία αιτιολογική σκέψη του κανονισμού δεν αφορά το άρθρο 39, παράγραφος 2, του κανονισμού 1169/2011. Ωστόσο, από τον τρόπο διάρθρωσης της εν λόγω διάταξης και μόνο συνάγεται ότι αυτή θέτει δύο διακριτά κριτήρια. Μολονότι είναι αληθές ότι ορισμένα στοιχεία του γράμματος της διάταξης αυτής ή του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται, καθώς και ορισμένοι σκοποί που επιδιώκονται από τον εν λόγω κανονισμό, θα μπορούσαν να συνηγορούν υπέρ της άποψης ότι η ύπαρξη «αποδεδειγμένης διασύνδεσης» μπορεί να στηρίζεται σε υποκειμενικά στοιχεία όσον αφορά τη σημασία της σχέσης την οποία η πλειονότητα των καταναλωτών θεωρεί ότι υφίσταται μεταξύ των ιδιοτήτων του τροφίμου και της καταγωγής ή της προέλευσής του, φρονώ ότι η βέλτιστη ερμηνεία της διάταξης αυτής είναι ότι αναφέρεται σε αμιγώς αντικειμενικούς παράγοντες.

44. Οποιοδήποτε άλλο συμπέρασμα θα δημιουργούσε, εν τέλει, τις προϋποθέσεις για την έμμεση επανακαθιέρωση των εθνικών κανόνων για τα προϊόντα διατροφής οι οποίοι απευθύνονταν στα αμιγώς πατριωτικά –ακόμη και σοβινιστικά– ένστικτα των καταναλωτών. Δεδομένου ότι ένας από τους σκοπούς της ιδέας της εσωτερικής αγοράς ήταν να εξαλειφθούν (όπου αυτό είναι δυνατό) οι εν λόγω κανόνες, δύσκολα μπορεί να γίνει δεκτό ότι ο νομοθέτης της Ένωσης είχε σκοπό να επιτρέψει την διά της πλαγίας οδού επανακαθιέρωσή τους μέσω του μηχανισμού του άρθρου 39, παράγραφος 2, του κανονισμού 1169/2011. Αυτό είναι το πλαίσιο εντός του οποίου μπορεί πάντως να εξεταστεί το γράμμα της διάταξης αυτής.

45. Πρώτον, ο όρος «ιδιότητα» μπορεί να αναφέρεται σε μια δέσμη χαρακτηριστικών και γνωρισμάτων ενός προϊόντος τα οποία καθιστούν δυνατή την ανταπόκριση στις προσδοκίες των καταναλωτών [19]. Δεύτερον, η περιλαμβανόμενη στο άρθρο 39, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, του κανονισμού 1169/2011 μνεία για τη γνώμη της πλειονότητας των καταναλωτών ως αποδεικτικού στοιχείου που πρέπει να προσκομίζεται όταν κράτος μέλος κοινοποιεί τέτοιο μέτρο στην Επιτροπή μπορεί να υποδηλώνει ότι η διάταξη αυτή περιορίζεται στον προσδιορισμό του χρονικού σημείου κατά το οποίο πρέπει να προσκομίζονται τα αποδεικτικά στοιχεία. Τρίτον, ο κανονισμός 1169/2011 επανειλημμένα ορίζει ότι οι καταναλωτές πρέπει να λαμβάνουν την κατάλληλη ενημέρωση προκειμένου να είναι σε θέση να «επιλέγουν ενήμεροι», μεταξύ άλλων, σε ζητήματα περιβαλλοντικού ή δεοντολογικού χαρακτήρα [20]. Ειδικότερα, το άρθρο 4, παράγραφος 2, αναφέρει ότι, «[ό]ταν εξετάζεται η ανάγκη παροχής υποχρεωτικών πληροφοριών για τα τρόφιμα και με σκοπό να μπορούν οι καταναλωτές να επιλέγουν ενήμεροι, λαμβάνονται υπόψη η ευρεία ανάγκη της πλειονότητας των καταναλωτών για ορισμένες πληροφορίες στις οποίες αποδίδουν σημαντική αξία ή τα τυχόν γενικώς αποδεκτά οφέλη για τον καταναλωτή» [21].

46. Ωστόσο, εκτιμώ ότι από τη λεπτομερή ανάλυση του κανονισμού προκύπτει ότι, όπως μόλις εξέθεσα, η πρόθεση του νομοθέτη της Ένωσης, με τη διατύπωση που χρησιμοποίησε στην πρώτη περίοδο, ήταν ακριβώς να αποκλειστεί το ενδεχόμενο, στην περίπτωση ειδικών μέτρων που απαιτούν την αναγραφή του τόπου καταγωγής, η θέσπισή τους να μπορεί να στηρίζεται *αποκλειστικά* σε αμιγώς υποκειμενικές εκτιμήσεις.

19 Επί παραδείγματι, το πρότυπο ISO 9000:2000 ορίζει την «ιδιότητα» ως τη δυνατότητα μιας δέσμης εγγενών χαρακτηριστικών να πληροί απαιτήσεις.

20 Βλ. άρθρο 3, παράγραφος 1, και αιτιολογική σκέψη 4.

21 Βλ. άρθρο 4, παράγραφος 2, και πρβλ. αιτιολογικές σκέψεις 16 έως 18. Δεδομένου ότι η διάταξη αυτή θέτει μια γενική αρχή της νομοθεσίας για τα τρόφιμα, αντιλαμβάνομαι ότι απευθύνεται στα κράτη μέλη, όταν κάνουν χρήση του εν λόγω άρθρου 39, καθώς και στην Επιτροπή, όταν κάνει χρήση της εξουσίας που της ανέθεσε ο νομοθέτης της Ένωσης, με το άρθρο 10, παράγραφος 2, να τροποποιεί τον κατάλογο των πρόσθετων υποχρεωτικών ενδείξεων.

47. Ο ορισμός του όρου «ιδιότητα» (quality), όταν αυτός χρησιμοποιείται στον πληθυντικό, αναφέρεται γενικώς στα εγγενή χαρακτηριστικά ή γνωρίσματα του επίμαχου προϊόντος [22]. Εν προκειμένω, είναι ενδιαφέρον να επισημανθεί ότι ο όρος που χρησιμοποιείται στην απόδοση του άρθρου 39, παράγραφος 2, στη γαλλική γλώσσα δεν είναι «qualités», αλλά «propriétés», ο οποίος παραπέμπει σαφώς στην ιδιότητα ή στο γνώρισμα που θεωρείται ως χαρακτηριστικό ή εγγενές στοιχείο κάποιου πράγματος. Επιπλέον, το άρθρο 39, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, διευκρινίζει, όσον αφορά τη σύνδεση που πρέπει να υφίσταται μεταξύ ορισμένων ιδιοτήτων του τροφίμου και της καταγωγής ή της προέλευσής του, ότι πρέπει να είναι «αποδεδειγμένη», πράγμα που σημαίνει ότι η διάταξη αυτή εδράζεται στο σιωπηρό τεκμήριο ότι οι εν λόγω ιδιότητες μπορούν να διαπιστωθούν αντικειμενικά [23]. Τέλος, από το άρθρο 1, παράγραφος 1, και το άρθρο 3, παράγραφος 2, του κανονισμού 1169/2011 προκύπτει ότι οι επιδιωκόμενοι από τον κανονισμό 1169/2011 σκοποί συνίστανται όχι μόνο στη διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών, αλλά και στη διασφάλιση της τήρησης της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας στον τομέα των τροφίμων. Πάντως, η υποχρεωτική αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης, ακόμη και όταν εφαρμόζεται αδιακρίτως στα εθνικά και εισαγόμενα τρόφιμα, είναι δυνατόν να παραβιάζει την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προϊόντων, ίσως περισσότερο από κάθε άλλη μορφή ενδείξεων που δεν ενέχουν διακρίσεις [24]. Συγκεκριμένα, όπως έκρινε το Δικαστήριο πριν από την έκδοση του εν λόγω κανονισμού, οι απαιτήσεις αυτές «[επιτρέπουν] στον καταναλωτή να ξεχωρίζει τα εγχώρια από τα εισαγόμενα προϊόντα και να έχει κατ' αυτόν τον τρόπο τη δυνατότητα να εκδηλώνει τις τυχόν προκαταλήψεις κατά των αλλοδαπών προϊόντων» [25].

48. Τα προεκτεθέντα, στο σύνολό τους, σημαίνουν, επομένως, ότι το άρθρο 39, παράγραφος 2, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιβάλλει πρόσθετες προϋποθέσεις για τη θέσπιση μέτρων που απαιτούν την αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης. Συγκεκριμένα, σκοπός της διάταξης αυτής είναι να διασφαλίσει τη δίκαιη ισορροπία μεταξύ των δύο σκοπών που επιδιώκει ο κανονισμός 1169/2011, οι οποίοι συνίστανται, αφενός, στην εξασφάλιση της παροχής στους καταναλωτές κατάλληλης πληροφόρησης, η οποία τους παρέχει τη δυνατότητα να προβαίνουν σε ενημερωμένες, ασφαλείς, υγιείς και βιώσιμες επιλογές, και, αφετέρου, στη διασφάλιση της τήρησης της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας στον τομέα των τροφίμων. Οι προϋποθέσεις αυτές αποσκοπούν στον περιορισμό των δικαιολογητικών λόγων που μπορούν να προβληθούν προς στήριξη τέτοιων μέτρων και στην επιβολή αυστηρότερης σύνδεσης αναλογικότητας μεταξύ των δύο [26].

49. Επανερχόμενος στις διατάξεις του άρθρου 39, έπεται, αντίστοιχα, ότι το άρθρο 39, παράγραφος 1, παραθέτει τους λόγους γενικού συμφέροντος που μπορούν να δικαιολογήσουν εθνικά μέτρα τα οποία επιβάλλουν πρόσθετες απαιτήσεις για τις ενδείξεις που αφορούν ορισμένη κατηγορία τροφίμων. Ωστόσο, όσον αφορά την αναγραφή ενδείξεων σχετικών με τον τόπο καταγωγής, το άρθρο 39,

22 Ο όρος αυτός μπορεί, επομένως, να έχει την έννοια ότι αναφέρεται στα φυσικά, θρεπτικά, οργανοληπτικά και, ιδίως, στα γευστικά χαρακτηριστικά ενός τροφίμου.

23 Όσον αφορά το άρθρο 4, παράγραφος 2, αυτό περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο ΙΙ του κανονισμού 1169/2011, το οποίο, όπως υποδηλώνει ο τίτλος του, έχει ως αντικείμενο τις γενικές αρχές όσον αφορά τις πληροφορίες για τα τρόφιμα. Δεδομένου ότι η διάταξη αυτή καθιερώνει μια γενική αρχή όσον αφορά τις πληροφορίες για τα τρόφιμα, ο κανόνας τον οποίο θέτει μπορεί να υπόκειται σε εξαιρέσεις.

24 Στον βαθμό που εθνικά μέτρα τα οποία επιβάλλουν υποχρέωση παροχής πληροφοριών σχετικά με την καταγωγή ή την προέλευση αγαθών εφαρμόζονται αδιακρίτως σε όλα τα αγαθά, δεν συνιστούν άμεση διάκριση αλλά μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό. Πρβλ. απόφαση της 25ης Απριλίου 1985, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (207/83, EU:C:1985:161, σκέψη 17). Στην υπό κρίση υπόθεση, το προσβαλλόμενο διάταγμα δεν έχει εφαρμογή στα προϊόντα που μεταποιούνται εκτός της Ένωσης. Ωστόσο, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι «η εφαρμογή [εθνικών μέτρων] μπορεί να έχει αποτελέσματα και στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων […] έστω και αν περιορίζεται μόνο στους ημεδαπούς παραγωγούς», καθότι ενθαρρύνει την εκ μέρους ημεδαπών μεταποιητών αγορά τοπικά παραχθέντων εμπορευμάτων, εν προκειμένω γάλακτος. Πρβλ. απόφαση της 7ης Μαΐου 1997, Pistre κ.λπ. (C-321/94 έως C-324/94, EU:C:1997:229, σκέψη 45).

25 Απόφαση της 25ης Απριλίου 1985, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (207/83, EU:C:1985:161, σκέψη 17).

26 Επί παραδείγματι, ενώ το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 1169/2011 προβλέπει ότι, όταν εξετάζεται η ανάγκη παροχής υποχρεωτικών πληροφοριών για τα τρόφιμα, τα κράτη μέλη οφείλουν απλώς να λαμβάνουν υπόψη την ευρεία ανάγκη της πλειονότητας των καταναλωτών για ορισμένες πληροφορίες στις οποίες αποδίδουν σημαντική αξία ή τα τυχόν γενικώς αποδεκτά οφέλη για τον καταναλωτή, στη συγκεκριμένη περίπτωση κατά την οποία οι υποχρεωτικές αυτές πληροφορίες είναι η χώρα καταγωγής ή ο τόπος προέλευσης, τα κράτη μέλη οφείλουν επίσης να παρέχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η πλειονότητα των καταναλωτών αποδίδει ιδιαίτερη αξία στην παροχή των πληροφοριών αυτών.

παράγραφος 2, επιβάλλει δύο πιο περιοριστικές προϋποθέσεις, ήτοι, αφενός, την ύπαρξη αποδεδειγμένης σύνδεσης μεταξύ ορισμένων ιδιοτήτων του οικείου τροφίμου και της καταγωγής ή της προέλευσής του και, αφετέρου, το γεγονός ότι η πλειονότητα των καταναλωτών αποδίδει ιδιαίτερη αξία στην παροχή της πληροφορίας αυτής [27].

50. Επομένως, λαμβανομένου υπόψη του γράμματος, της διάρθρωσης και του συγκεκριμένου σκοπού που επιδιώκει το άρθρο 39, παράγραφος 2, φρονώ ότι το πρώτο και το δεύτερο κριτήριο είναι διακριτά και σωρευτικά [28]. Ειδικότερα, η απαίτηση ύπαρξης αποδεδειγμένης σύνδεσης μεταξύ ορισμένων ιδιοτήτων του τροφίμου και της καταγωγής ή της προέλευσής του δεν μπορεί να πληρούται αποκλειστικά με γνώμονα αμιγώς υποκειμενικά στοιχεία που αφορούν τη σημασία της σχέσης την οποία αποδίδει η πλειονότητα των καταναλωτών στο χαρακτηριστικό αυτό.

51. Το ανωτέρω συμπέρασμα δεν αναιρείται από τα επιχειρήματα της Γαλλικής και της Ιταλικής Κυβέρνησης κατά τα οποία, αν το άρθρο 39, παράγραφος 2, ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι θέτει δύο διακριτές προϋποθέσεις, η διάταξη αυτή θα στερείται κάθε πρακτικής αποτελεσματικότητας (effet utile), τούτο δε κατά μείζονα λόγο διότι τα μόνα εθνικά μέτρα που θα μπορούν να πληρούν τις δύο αυτές προϋποθέσεις θα προσκρούουν στην εξαντλητική εναρμόνιση που πραγματοποιήθηκε με τον κανονισμό 1151/2012 [29].

52. Βεβαίως, ερμηνεύοντας το άρθρο 39, παράγραφος 2, υπό την έννοια ότι απαιτεί όχι μόνο να υπάρχει αποδεδειγμένη σύνδεση μεταξύ ορισμένων ιδιοτήτων του τροφίμου και της καταγωγής ή της προέλευσής του, αλλά και η πλειονότητα των καταναλωτών να αποδίδει ιδιαίτερη αξία στην πληροφορία αυτή, το περιεχόμενο της εν λόγω διάταξης μπορεί να φαίνεται αρκετά περιορισμένο. Ωστόσο, δεδομένου ότι η διάταξη αυτή έχει εφαρμογή μόνο στα μέτρα που απαιτούν την αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης, φαίνεται λογικό να πρέπει να ερμηνευθεί ως έχουσα περιορισμένο πεδίο εφαρμογής. Εντούτοις, αντίθετα με το επιχείρημα που έχουν προβάλει ορισμένοι μετέχοντες στη διαδικασία, η ερμηνεία της εν λόγω διάταξης υπό την έννοια ότι θέτει δύο διακριτές προϋποθέσεις δεν στερεί από το εν λόγω άρθρο κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα (effet utile). Παρόλο που ο πήχης έχει τοποθετηθεί πολύ ψηλά, δεν είναι ανυπέρβλητος.

53. Όσον αφορά την εναρμόνιση που πραγματοποιήθηκε με τον κανονισμό 1151/2012 για τα συστήματα ποιότητας των γεωργικών προϊόντων και τροφίμων, ο κανονισμός αυτός δεν απαγορεύει τη θέσπιση μέτρων που απαιτούν την αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης. Μολονότι ο κανονισμός αυτός προβλέπει ένα ομοιόμορφο και αποκλειστικό καθεστώς προστασίας των ειδικών γεωγραφικών ενδείξεων που χρησιμοποιούνται για τον προσδιορισμό προϊόντων για τα οποία υφίσταται ειδική σύνδεση μεταξύ των ιδιοτήτων τους και της γεωγραφικής καταγωγής τους [30], η εναρμόνιση αυτή περιορίζεται στη χρήση ορισμένων ονομασιών για τον προσδιορισμό προϊόντων [31]. Τούτο δεν συμβαίνει στην περίπτωση της υποχρεωτικής αναγραφής της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης.

27 Ειδικότερα, σκοπός των δύο αυτών προϋποθέσεων είναι, αφενός, να αποτραπεί το ενδεχόμενο εθνικά μέτρα που απαιτούν την αναγραφή της χώρας καταγωγής να στηρίζονται στις προκαταλήψεις των καταναλωτών όσον αφορά τις προβαλλόμενες ιδιότητες ορισμένων προϊόντων διατροφής που προέρχονται από ορισμένες χώρες και, αφετέρου, να αποκλειστεί εμμέσως η δυνατότητα ενός κράτους μέλους να χρησιμοποιεί ορισμένο χαρακτηριστικό των τροφίμων ως πρόσχημα για να απαιτεί την αναγραφή της χώρας καταγωγής.

28 Βεβαίως, τα δύο αυτά κριτήρια πρέπει να ερμηνεύονται συνδυαστικά, αλλά μόνον υπό την έννοια ότι όχι κάθε ιδιότητα σε σχέση με την οποία υφίσταται αποδεδειγμένη σύνδεση με την καταγωγή ή την προέλευση του τροφίμου μπορεί να δικαιολογήσει την υποχρεωτική αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης των τροφίμων, αλλά μόνον οι ιδιότητες που έχουν σημασία για τους καταναλωτές.

29 Κανονισμός (ΕΕ) 1151/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Νοεμβρίου 2012, για τα συστήματα ποιότητας των γεωργικών προϊόντων και τροφίμων (ΕΕ 2012, L 343, σ. 1).

30 Πρβλ. απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, σκέψη 114).

31 Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 8ης Μαΐου 2014, Assica και Kraft Foods Italia (C-35/13, EU:C:2014:306, σκέψεις 29 έως 31).

54. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, προτείνω να δοθεί στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα η απάντηση ότι το άρθρο 39, παράγραφος 2, έχει την έννοια ότι θέτει δύο διακριτά κριτήρια. Συγκεκριμένα, η εκτίμηση του πρώτου κριτηρίου σχετικά με την ύπαρξη αποδεδειγμένης σύνδεσης δεν μπορεί να στηρίζεται σε μια αμιγώς υποκειμενική εκτίμηση η οποία αφορά τη σημασία της σχέσης την οποία η πλειονότητα των καταναλωτών θεωρεί ότι υφίσταται μεταξύ των ιδιοτήτων του τροφίμου και της καταγωγής ή της προέλευσής του. Αντιθέτως, το άρθρο 39, παράγραφος 2, απαιτεί τα οικεία τρόφιμα που προέρχονται από ορισμένες χώρες ή τόπους προέλευσης να έχουν ορισμένες αντικειμενικές ιδιότητες ή αντικειμενικά χαρακτηριστικά που τα διαφοροποιούν από τα ίδια τρόφιμα διαφορετικής καταγωγής.

Γ. Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

55. Με το τρίτο του προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν το άρθρο 39, παράγραφος 2, του κανονισμού 1169/2011 έχει την έννοια ότι τα ζητήματα που σχετίζονται με την ανθεκτικότητα του τροφίμου στις μεταφορές και με τους κινδύνους αλλοίωσής του κατά τη διάρκεια της διαδρομής μπορούν να λαμβάνονται υπόψη κατά την εκτίμηση, στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 39, παράγραφος 2, του εν λόγω κανονισμού, της ύπαρξης αποδεδειγμένης σύνδεσης μεταξύ ορισμένων ιδιοτήτων του τροφίμου και της καταγωγής ή της προέλευσής του.

1. Επί του παραδεκτού

56. Επισημαίνω, εκ προοιμίου, ότι από τη δικογραφία που διαβιβάστηκε στο Δικαστήριο δεν προκύπτει ότι οι γαλλικές αρχές αναφέρθηκαν σε ζητήματα που σχετίζονται με την ανθεκτικότητα του γάλακτος στις μεταφορές για να δικαιολογήσουν το προσβαλλόμενο διάταγμα κατά την κοινοποίησή του στην Επιτροπή πριν από την έκδοσή του. Επιπλέον, στις γραπτές παρατηρήσεις της, η Γαλλική Κυβέρνηση προέβαλε μια άλλη εξήγηση, ήτοι ότι το διάταγμα αυτό εκδόθηκε «προκειμένου να ανταποκριθεί στη μεγάλη προσδοκία που εξέφρασαν οι καταναλωτές τασσόμενοι υπέρ της επισήμανσης του γάλακτος […] μετά τα σκάνδαλα, όπως αυτό του κρέατος αλόγων που χρησιμοποιήθηκε απατηλά αντί βόειου κρέατος» και ότι «η υποχρέωση αναγραφής της προέλευσης βελτιώνει τη διαφάνεια και την ανιχνευσιμότητα κατά μήκος της αλυσίδας εφοδιασμού τροφίμων, με σκοπό την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της απάτης στον τομέα των τροφίμων και την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των καταναλωτών».

57. Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι υπέρ των προδικαστικών ερωτημάτων που υποβάλλονται στο Δικαστήριο συντρέχει τεκμήριο λυσιτέλειας. Η άρνηση του Δικαστηρίου να αποφανθεί επί προδικαστικού ερωτήματος υποβληθέντος από εθνικό δικαστήριο είναι δυνατή μόνον αν προκύπτει προδήλως ότι η ζητούμενη ερμηνεία ή ο έλεγχος του κύρους κανόνα του δικαίου της Ένωσης ουδεμία σχέση έχει με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το ζήτημα είναι υποθετικής φύσεως ή επίσης όταν το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία τα οποία είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα [32].

58. Στην υπό κρίση υπόθεση, το αιτούν δικαστήριο φαίνεται να μην αποκλείει το ενδεχόμενο να έχουν ληφθεί υπόψη από τον εθνικό νομοθέτη, κατά την έκδοση του εν λόγω διατάγματος, ζητήματα που σχετίζονται με την ανθεκτικότητα του γάλακτος στις μεταφορές. Δεδομένου ότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο –και, επομένως, να κρίνει κατά πόσον οι σκοποί που επιδιώκονται με το προσβαλλόμενο διάταγμα είναι πράγματι οι σκοποί που μνημονεύονται στο υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα–, φρονώ ότι το ερώτημα αυτό πρέπει να κριθεί παραδεκτό.

32 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, Gauweiler κ.λπ. (C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψη 25).

2. Επί της ουσίας

59. Υπό το πρίσμα του συμπεράσματος που συνήγαγα σε σχέση με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, πρέπει να υπομνησθεί εκ προοιμίου ότι το άρθρο 39, παράγραφος 2, θέτει δύο κριτήρια για τη θέσπιση, από κράτος μέλος, εθνικού μέτρου το οποίο απαιτεί την αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης των τροφίμων. Κατά το πρώτο κριτήριο, η αναγραφή αυτή μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο σε περίπτωση αποδεδειγμένης σύνδεσης μεταξύ ορισμένων ιδιοτήτων του τροφίμου και της καταγωγής ή της προέλευσής του.

60. Όσον αφορά την έννοια των «ιδιοτήτων», όπως επισήμανα, ο όρος αυτός αναφέρεται στα χαρακτηριστικά ενός πράγματος, όπως, επί παραδείγματι, από απόψεως αγρονομίας, στα φυσικά, θρεπτικά, οργανοληπτικά και, ιδίως, τα γευστικά χαρακτηριστικά ενός τροφίμου.

61. Καθόσον το άρθρο 39, παράγραφος 2, χρησιμοποιεί την έκφραση «ορισμένες ιδιότητες», χωρίς να διευκρινίζει ποια μπορούν να είναι τα χαρακτηριστικά αυτά, φρονώ ότι η εν λόγω διάταξη έχει εφαρμογή σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες μπορεί να διαπιστωθεί η σύνδεση μεταξύ οποιουδήποτε χαρακτηριστικού ενός τροφίμου και της καταγωγής ή της προέλευσης του. Στο πλαίσιο αυτό, η ανθεκτικότητα του τροφίμου στη μεταφορά του μπορεί να θεωρηθεί ως μία από τις ιδιότητες του τροφίμου αυτού [33].

62. Ωστόσο, για να πληρούται το πρώτο κριτήριο που τίθεται στο άρθρο 39, παράγραφος 2, είναι αναγκαίο να υφίσταται σύνδεση μεταξύ, αφενός, της ιδιότητας την οποία μνημονεύει το αιτούν δικαστήριο στο προδικαστικό ερώτημά του, ήτοι της *ανθεκτικότητας του τροφίμου στη μεταφορά του* και, αφετέρου, της καταγωγής ή της προέλευσής του. Όσον αφορά το τελευταίο αυτό κριτήριο, η εν λόγω ιδιότητα, κατά κανόνα, δεν προσιδιάζει στην καταγωγή του τροφίμου. Επί παραδείγματι, στην περίπτωση ορισμένων συγκεκριμένων οπωροκηπευτικών, οι τεχνικές παραγωγής που χρησιμοποιούνται για την καλλιέργεια μπορεί ενδεχομένως να επηρεάζουν την ανθεκτικότητά τους στη μεταφορά. Στην περίπτωση του γάλακτος, ωστόσο, η ανθεκτικότητά του στη μεταφορά, σε βαθμό που να μην τίθεται σε κίνδυνο η ποιότητά του, δεν διαφοροποιείται, τουλάχιστον υπό τις σύγχρονες συνθήκες, ανάλογα με τον τόπο παραγωγής. Κατά συνέπεια, μπορεί να υποτεθεί –εφόσον βεβαίως δεν υπάρχουν αποδείξεις περί του αντιθέτου– ότι το γάλα που παράγεται στη Γαλλία και το γάλα που παράγεται στο Βέλγιο έχουν την ίδια ανθεκτικότητα στη μεταφορά τους.

63. Βεβαίως, άλλες ιδιότητες του τροφίμου, με πρώτη τη γεύση του, είναι δυνατόν να επηρεάζονται από τη μεταφορά του. Επομένως, δεδομένου ότι η μεταφορά θα διαρκεί περισσότερο ή λιγότερο χρόνο ανάλογα με την καταγωγή του προϊόντος, μπορεί να υφίσταται σύνδεση μεταξύ της καταγωγής του και ορισμένων ιδιοτήτων του. Ωστόσο, προκειμένου να πληρούται το πρώτο κριτήριο που προβλέπεται στο άρθρο 39 –ήτοι προκειμένου να υπάρχει αποδεδειγμένη σύνδεση μεταξύ ορισμένων ιδιοτήτων του τροφίμου αυτού και της καταγωγής ή της προέλευσής του–, είναι, σε κάθε περίπτωση, αναγκαίο να αποδειχθεί ότι η μεταφορά συγκεκριμένου τροφίμου ενέχει αντικειμενικούς κινδύνους για την αλλοίωση ορισμένων ιδιοτήτων του.

64. Στην περίπτωση του γάλακτος, λαμβανομένου υπόψη του δεύτερου κριτηρίου, η αλλοίωση αυτή πρέπει να επηρεάζει ορισμένες ιδιότητες του γάλακτος που έχουν αξία για την πλειονότητα των καταναλωτών. Επιπλέον, τα κράτη μέλη οφείλουν, όταν ενεργούν εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης [34] και, επομένως, όταν εφαρμόζουν το άρθρο 39 του κανονισμού 1169/2011, να τηρούν τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η αρχή της αναλογικότητας. Κατά την αρχή αυτή, τα μέτρα που τα κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια να λαμβάνουν πρέπει να είναι πρόσφορα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην

33 Μολονότι υφίστανται πρότυπα υγιεινής και ασφάλειας που έχουν μερικώς εναρμονισθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο (διατήρηση της ψυκτικής αλυσίδας κ.λπ.) και που έχουν σκοπό τη διατήρηση ορισμένων ιδιοτήτων των τροφίμων κατά τη μεταφορά, δεν έχουν όλα τα τρόφιμα την ίδια ανθεκτικότητα στη μεταφορά.

34 Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2011, Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, σκέψεις 105 και 106).

υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξή του. Τούτο συνεπάγεται, ειδικότερα, ότι, στην περίπτωση κατά την οποία υφίσταται επιλογή μεταξύ περισσοτέρων πρόσφορων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο επαχθές [35]. Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι η εθνική νομοθεσία είναι κατάλληλη για την επίτευξη του προβαλλόμενου σκοπού μόνον εφόσον επιδιώκει πράγματι την επίτευξή του κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό [36].

65. Στην περίπτωση του γάλακτος, ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι ορισμένες από τις ιδιότητές του μπορούν να επηρεαστούν από τη μεταφορά, τούτο φαίνεται να ισχύει μόνον όταν πρόκειται για «φρέσκο» γάλα (νωπό ή παστεριωμένο). Καθόσον από τη δικογραφία προκύπτει ότι το προσβαλλόμενο διάταγμα έχει εφαρμογή αδιακρίτως σε όλα τα είδη γάλακτος, τόσο στο «φρέσκο» όσο και στο γάλα «UHT», φαίνεται ότι υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του σκοπού τον οποίον επικαλείται το αιτούν δικαστήριο.

66. Αν, εντούτοις, μπορεί να αποδειχθεί *επιστημονικώς* ότι ορισμένες ιδιότητες –φυσικές, θρεπτικές, οργανοληπτικές ή γευστικές– του γάλακτος, ακόμη και του γάλακτος UHT, είναι δυνατόν να αλλοιωθούν από τη μεταφορά του και εφόσον οι καταναλωτές αποδίδουν αξία στις συγκεκριμένες αυτές ιδιότητες –όπως διευκρινίστηκε στο πλαίσιο της εξέτασης του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος–, τα ζητήματα που σχετίζονται με την ανθεκτικότητα του τροφίμου στη μεταφορά και τον κίνδυνο αλλοίωσης κατά τη διαδρομή θα μπορούν να ληφθούν υπόψη.

67. Είναι βεβαίως αληθές ότι, στην περίπτωση του «φρέσκου» γάλακτος, το ίδιο το ζήτημα της φρεσκάδας του συνδέεται –κατά το μάλλον ή ήττον ανάλογα με το είδος του συγκεκριμένου γάλακτος– με την απόσταση που διανύει το γάλα από την παραγωγή προς την αγορά [37]. Ωστόσο, δεν μπορώ να μην επισημάνω, στο πλαίσιο αυτό, ότι το άρθρο 3-IV του προσβαλλόμενου διατάγματος προβλέπει ότι, στην περίπτωση γάλακτος που έχει παραχθεί σε οποιοδήποτε άλλο κράτος μέλος πλην της Γαλλίας, η αναγραφή της καταγωγής μπορεί να λαμβάνει την ακόλουθη μορφή: «Καταγωγή: ΕΕ». Αντιθέτως, το άρθρο 3-III ορίζει ότι, όταν το γάλα ή γάλα που χρησιμοποιείται ως συστατικό γαλακτοκομικών προϊόντων έχει συλλεγεί, συσκευαστεί ή μεταποιηθεί σε ένα ή περισσότερα μη κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αναγραφή της καταγωγής μπορεί να λαμβάνει την ακόλουθη μορφή: «Καταγωγή: εκτός ΕΕ».

68. Στο μέτρο που η παρεχόμενη από τις διατάξεις αυτές δυνατότητα επιλογής μεταξύ της αναγραφής «Γαλλία», «ΕΕ» ή «εκτός ΕΕ», δεν είναι αρκούντως σαφής ώστε ο καταναλωτής να μπορεί να εκτιμήσει, έστω και εμμέσως, την απόσταση που έχει διανύσει το γάλα, φαίνεται ότι το προσβαλλόμενο διάταγμα δεν συνάδει με τον σκοπό τον οποίον επικαλείται η Γαλλική Κυβέρνηση ως δικαιολογητικό λόγο, ήτοι την επιθυμία ενημέρωσης των καταναλωτών για τον κίνδυνο αλλοίωσης του γάλακτος κατά τη διαδρομή.

69. Συγκεκριμένα, μπορεί να θεωρηθεί ότι το προσβαλλόμενο διάταγμα, στην παρούσα μορφή του, δεν πληροί το κριτήριο της αναλογικότητας, καθόσον δεν επιτυγχάνει κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό τον σκοπό της ενημέρωσης των καταναλωτών σχετικά με την πιθανή σύνδεση μεταξύ της μακράς μεταφοράς του γάλακτος και των ιδιοτήτων του γάλακτος αυτού [38]. Τούτο ισχύει κατά

35 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψη 165 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

36 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018, Memoria και Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, σκέψη 52).

37 Μπορεί να θεωρηθεί ότι η αναγραφή της χώρας ή του τόπου καταγωγής δεν είναι κατ' ανάγκη ο ακριβέστερος τρόπος ενημέρωσης των καταναλωτών για την απόσταση που διένυσε το γάλα από την παραγωγή προς την αγορά. Επί παραδείγματι, στην περίπτωση της εισαγωγής γάλακτος από το Βέλγιο στη Γαλλία, η απόσταση μεταξύ της περιοχής παραγωγής και του τόπου της κατανάλωσής του ή της μεταγενέστερης χρήσης του μπορεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, να είναι μικρότερη από ό,τι σε άλλες περιπτώσεις γάλακτος που παράγεται αλλού στη Γαλλία. Ωστόσο, η απαίτηση ότι η συσκευασία πρέπει να περιέχει τις εν λόγω ενδείξεις έχει το πλεονέκτημα ότι είναι ευχερώς εφαρμόσιμη και ότι είναι πιθανώς λιγότερο δαπανηρή για τους υπεύθυνους των επιχειρήσεων από κάθε άλλη εναλλακτική λύση, όπως από μια ένδειξη που θα αφορούσε πιο άμεσα την απόσταση που διανύει το γάλα, δεδομένου ότι απόσταση αυτή μπορεί να ποικίλλει ανάλογα με το κύκλωμα διανομής.

38 Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018, Memoria και Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, σκέψη 52).

μείζονα λόγο καθόσον, κατά το άρθρο 6 του προσβαλλόμενου διατάγματος, τα γαλακτοκομικά προϊόντα που παράγονται νομίμως σε άλλο κράτος μέλος δεν υπόκεινται στις διατάξεις του διατάγματος αυτού. Συγκεκριμένα, επί παραδείγματι, αυτή θα ήταν η περίπτωση τυριού που παράγεται στην Ιταλία από γερμανικό γάλα και εν συνεχεία διατίθεται στο εμπόριο στη Γαλλία.

70. Ωστόσο, δεδομένου ότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο, βάσει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, να εφαρμόσει κανόνα του δικαίου της Ένωσης σε συγκεκριμένη υπόθεση –και, κατ' επέκταση, να εκτιμήσει το κύρος εθνικού νόμου με γνώμονα τον κανόνα αυτόν–, εναπόκειται αποκλειστικά στο αιτούν δικαστήριο να κρίνει, υπό το πρίσμα των τυχόν πρόσθετων διευκρινίσεων που θα παραθέσει η Γαλλική Κυβέρνηση, κατά πόσον πληρούνται οι τέσσερις προϋποθέσεις που μνημονεύονται στο σημείο 64 των παρουσών προτάσεων.

71. Υπό τις συνθήκες αυτές, προτείνω να δοθεί στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα η απάντηση ότι το άρθρο 39, παράγραφος 2, του κανονισμού έχει την έννοια ότι τα ζητήματα που σχετίζονται με την ανθεκτικότητα του τροφίμου στις μεταφορές και με τον κίνδυνο αλλοίωσης κατά τη διάρκεια της διαδρομής μπορούν να λαμβάνονται υπόψη κατά την εξέταση της ύπαρξης αποδεδειγμένης σύνδεσης μεταξύ ορισμένων ιδιοτήτων του τροφίμου αυτού και της καταγωγής ή της προέλευσής του, στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 39, παράγραφος 2, εφόσον, πρώτον, αποδεικνύεται ότι το γάλα μπορεί να αλλοιωθεί κατά τη διάρκεια της μεταφοράς, δεύτερον, η εν λόγω μεταβολή δύναται να επηρεάσει ορισμένες ιδιότητες του γάλακτος οι οποίες έχουν αξία για την πλειονότητα των καταναλωτών, τρίτον, η εν λόγω απαίτηση είναι ευχερέστερα εφαρμόσιμη σε σύγκριση με κάθε άλλο μέτρο που θα μπορούσε να αφορά πιο άμεσα την απόσταση που διανύθηκε ή τον χρόνο μεταφοράς του γάλακτος και, τέταρτον, ο σκοπός της ενημέρωσης των καταναλωτών σχετικά με τους κινδύνους που εγκυμονεί η μεταφορά του γάλακτος για τις ιδιότητές του επιδιώκεται από το εθνικό μέτρο κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό.

Δ. Επί του τέταρτου προδικαστικού ερωτήματος

72. Με το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί κατά πόσον η εκτίμηση των κριτηρίων που θέτει το άρθρο 39 του κανονισμού 1169/2011 προϋποθέτει ότι οι ιδιότητες ενός τροφίμου θεωρούνται ως μοναδικές λόγω της καταγωγής του ή ως εγγυημένες λόγω της καταγωγής αυτής και, στην τελευταία αυτή περίπτωση, εάν η αναγραφή της καταγωγής ή της προέλευσης πρέπει να είναι πιο συγκεκριμένη από την αναγραφή υπό τη μορφή «ΕΕ» ή «εκτός ΕΕ», παρά την εναρμόνιση των υγειονομικών και περιβαλλοντικών προτύπων που εφαρμόζονται εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

73. Συναφώς, όπως εκτέθηκε στο πλαίσιο της απάντησης στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το άρθρο 39, παράγραφος 2, θέτει δύο διακριτά κριτήρια που αφορούν, αφενός, την ύπαρξη αποδεδειγμένης σύνδεσης μεταξύ ορισμένων ιδιοτήτων του τροφίμου και της καταγωγής ή της προέλευσής του και, αφετέρου, την ανάγκη τα κράτη μέλη να παρέχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η πλειονότητα των καταναλωτών αποδίδει ιδιαίτερη αξία στην παροχή της πληροφορίας αυτής.

74. Δεδομένου ότι η σύνδεση μεταξύ ορισμένων ιδιοτήτων του τροφίμου και της καταγωγής του πρέπει να είναι «αποδεδειγμένη», το πρώτο κριτήριο απαιτεί τα τρόφιμα ορισμένης καταγωγής να έχουν συνήθως ορισμένες ιδιότητες που προσιδιάζουν στην καταγωγή αυτή. Ωστόσο, το γράμμα του άρθρου 39, παράγραφος 2, ούτε απαιτεί οι ιδιότητες αυτές να είναι μοναδικές υπό την έννοια ότι πρέπει να προσιδιάζουν σε μία και μόνη χώρα ούτε απαιτεί το κράτος μέλος το οποίο επιβάλλει την υποχρέωση της εν λόγω αναγραφής να περιλαμβάνεται μεταξύ των χωρών των οποίων τα τρόφιμα έχουν τις ιδιότητες αυτές.

75. Ωστόσο, προκειμένου το εν λόγω μέτρο να συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, όπως τονίζεται κατ' ουσίαν στο άρθρο 39, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, όχι μόνον είναι αναγκαίο η πλειονότητα των καταναλωτών να αποδίδει ιδιαίτερη αξία στις συγκεκριμένες ιδιότητες των τροφίμων που προέρχονται από ορισμένες χώρες ή τόπους, αλλά οι εν λόγω καταναλωτές πρέπει επιπλέον να μπορούν να συσχετίζουν τις ιδιότητες αυτές με ορισμένες χώρες ή τόπους. Σε αντίθετη περίπτωση, η αναγραφή της χώρας ή του τόπου καταγωγής δεν θα εκπληρώνει τη λειτουργία της, η οποία συνίσταται, όπως προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 1169/2011, στο να αποτελεί τη βάση για να επιλέγουν οι καταναλωτές όντας ενήμεροι.

76. Όσον αφορά τον βαθμό βεβαιότητας που πρέπει να εμφανίζει η ύπαρξη των συγκεκριμένων αυτών ιδιοτήτων στα τρόφιμα που προέρχονται από συγκεκριμένη χώρα ή τόπο προέλευσης, φρονώ ότι αρκεί να αποδεικνύεται ότι οι ιδιαίτερες συνθήκες παραγωγής, ιδίως οι τεχνικές ή κλιματικές συνθήκες που επικρατούν κατά κανόνα στην οικεία χώρα, συνδέονται με τις ιδιότητες αυτές. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι οι ιδιότητες των τροφίμων που προέρχονται από συγκεκριμένη ομάδα χωρών ή γεωγραφικών περιοχών μπορούν να είναι ιδιαίτερες λόγω της καταγωγής τους, χωρίς να είναι κατ' ανάγκη εγγυημένες λόγω της καταγωγής αυτής.

77. Δεδομένου ότι οι ιδιότητες αυτές μπορεί να αποτελούν απόρροια παραγόντων όπως το κλίμα, οι ιδιότητες του εδάφους ή τα εφαρμοζόμενα πρότυπα παραγωγής, η αναγραφή της καταγωγής ή της προέλευσης μπορεί να είναι ακριβέστερη από μια αναγραφή υπό τη μορφή «ΕΕ» ή «εκτός ΕΕ», παρά την εναρμόνιση των υγειονομικών και περιβαλλοντικών προτύπων που εφαρμόζονται εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

78. Ακόμη και όταν οι ιδιότητες αυτές απορρέουν από τα εφαρμοζόμενα πρότυπα παραγωγής, η εναρμόνιση μπορεί, όπως εν προκειμένω, να καταλείπει στα κράτη μέλη ορισμένη διακριτική ευχέρεια για τη θέσπιση συγκεκριμένων μέτρων. Πράγματι, η εναρμόνιση αυτή μπορεί να μην είναι εξαντλητική, όπως υποδηλώνει το υπό εξέταση προδικαστικό ερώτημα, αλλά να καλύπτει μόνο ζητήματα υγείας και περιβάλλοντος, ενώ τα εφαρμοζόμενα εθνικά πρότυπα μπορεί να επιδιώκουν άλλους σκοπούς, όπως τη διασφάλιση της υψηλού βαθμού ποιότητας του τροφίμου. Προκειμένου να ενθαρρυνθεί ο «αγώνας δρόμου για την κορυφή», οι καταναλωτές θα πρέπει να είναι σε θέση να αναγνωρίσουν την καταγωγή ενός τροφίμου που έχει την ιδιότητα στην οποία αποδίδουν ιδιαίτερη αξία, όταν είναι γενικώς παραδεδεγμένο ότι ορισμένα κράτη μέλη εφαρμόζουν βελτιωμένα πρότυπα παραγωγής.

79. Ως εκ τούτου, όταν οι συγκεκριμένες ιδιότητες του τροφίμου συνδέονται με το κλίμα ή τις ιδιότητες του εδάφους ή τα εφαρμοζόμενα πρότυπα παραγωγής, ένα κράτος μέλος μπορεί, βάσει του άρθρου 39, παράγραφος 2, να καθιστά υποχρεωτική την αναγραφή της χώρας καταγωγής, προκειμένου να παρέχει τη δυνατότητα στους καταναλωτές που ενδιαφέρονται για τις ιδιότητες αυτές να επιλέγουν ενήμεροι. Ωστόσο, αν αποδειχθεί ότι οι ιδιότητες των τροφίμων τις οποίες αναζητεί ο καταναλωτής εξασφαλίζονται με την εφαρμογή πλήρως εναρμονισμένων προτύπων παραγωγής εντός της Ένωσης, ένα κράτος μέλος δεν θα μπορεί να απαιτεί οτιδήποτε άλλο πέραν της αναγραφής της ένδειξης «ΕΕ/εκτός ΕΕ». Στην περίπτωση αυτή, μια ακριβέστερη ένδειξη θα ήταν αναπόφευκτα άχρηστη και, ως εκ τούτου, θα υπερέβαινε το αναγκαίο μέτρο, παραβιάζοντας την αρχή της αναλογικότητας.

80. Όσον αφορά το γάλα, μολονότι το προδικαστικό ερώτημα δεν αναφέρει ειδικά το τρόφιμο αυτό, δεν είμαι απολύτως πεπεισμένος ότι η εναρμόνιση την οποία επιφέρει το δίκαιο της Ένωσης καλύπτει πλήρως όλους τους όρους γαλακτοπαραγωγής, η οποία εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από τη διατροφή των αγελάδων, καθώς και από την εν γένει καλή διαβίωσή τους. Συγκεκριμένα, επισημαίνω επί παραδείγματι ότι ο κανονισμός 178/2002, στον οποίο η Lactalis στηρίζει τις παρατηρήσεις της, περιορίζεται στη διατύπωση, όπως επισημαίνεται στο άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού, ορισμένων γενικών αρχών τις οποίες τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν. Ομοίως, το άρθρο 1,

παράγραφος 1, της οδηγίας 98/58/ΕΚ[39] διευκρινίζει ότι η εν λόγω οδηγία απλώς καθορίζει στοιχειώδεις κανόνες για την προστασία των ζώων στα εκτροφεία[40]. Άλλα νομοθετήματα, όπως ο κανονισμός (ΕΚ) 853/2004[41], προβλέπουν τη δυνατότητα των κρατών μελών να θεσπίζουν μέτρα παρέκκλισης[42]. Εξάλλου, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι οι κανόνες για την γαλακτοπαραγωγή δεν έχουν πλήρως εναρμονιστεί.

81. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, φρονώ ότι στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 39 του κανονισμού 1169/2011 απλώς απαιτεί οι ιδιότητες των τροφίμων που προέρχονται από συγκεκριμένη ομάδα χωρών ή γεωγραφικών περιοχών να είναι ιδιαίτερες λόγω της καταγωγής τους, χωρίς οι εν λόγω ιδιότητες να είναι κατ' ανάγκη εγγυημένες λόγω της καταγωγής αυτής. Η ίδια διάταξη δεν απαγορεύει, κατ' ανάγκη, σε κράτος μέλος να επιβάλλει την αναγραφή πρόσθετης υποχρεωτικής ένδειξης σχετικής με τον τόπο παραγωγής, η οποία θα είναι ακριβέστερη από την απλή αναγραφή της ένδειξης «ΕΕ»/«εκτός ΕΕ», παρά την εναρμόνιση των υγειονομικών και περιβαλλοντικών προτύπων που εφαρμόζονται εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πρόταση

82. Υπό το πρίσμα των προεκτεθεισών εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα ερωτήματα του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας, Γαλλία) ως εξής:

1) Το άρθρο 26 του κανονισμού 1169/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2011, σχετικά με την παροχή πληροφοριών για τα τρόφιμα στους καταναλωτές, έχει την έννοια ότι έχει εναρμονίσει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα κράτη μέλη δύνανται να καθιστούν υποχρεωτική την αναγραφή της χώρας καταγωγής ή του τόπου προέλευσης του γάλακτος που χρησιμοποιείται ως τελικό προϊόν ή ως συστατικό. Ωστόσο, η εν λόγω διάταξη δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να καθιστούν υποχρεωτική την αναγραφή αυτή βάσει του άρθρου 39 του εν λόγω κανονισμού, όταν τούτο δικαιολογείται από λόγους που αφορούν, επί παραδείγματι, την προστασία της δημόσιας υγείας, τα δικαιώματα των καταναλωτών, την αποφυγή της απάτης ή την πρόληψη του αθέμιτου ανταγωνισμού και εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις που προβλέπονται στην τελευταία αυτή διάταξη.

2) Το άρθρο 39, παράγραφος 2, του κανονισμού 1169/2011 έχει την έννοια ότι θέτει δύο διακριτά κριτήρια. Συγκεκριμένα, η εκτίμηση του πρώτου κριτηρίου σχετικά με την ύπαρξη αποδεδειγμένης σύνδεσης δεν μπορεί να στηρίζεται σε υποκειμενικά στοιχεία τα οποία αφορούν τη σημασία της σχέσης την οποία η πλειονότητα των καταναλωτών θεωρεί ότι υφίσταται μεταξύ των ιδιοτήτων του τροφίμου και της καταγωγής ή της προέλευσής του, αλλά απαιτεί τα οικεία τρόφιμα που προέρχονται από ορισμένες χώρες ή τόπους προέλευσης να έχουν ορισμένες αντικειμενικές ιδιότητες ή αντικειμενικά χαρακτηριστικά που τα διαφοροποιούν από τα ίδια τρόφιμα διαφορετικής καταγωγής.

3) Το άρθρο 39, παράγραφος 2, του κανονισμού 1169/2011 έχει την έννοια ότι τα ζητήματα που σχετίζονται με την ανθεκτικότητα του τροφίμου στις μεταφορές και με τον κίνδυνο αλλοίωσης κατά τη διάρκεια της διαδρομής μπορούν να λαμβάνονται υπόψη κατά την εξέταση της ύπαρξης αποδεδειγμένης σύνδεσης μεταξύ ορισμένων ιδιοτήτων του τροφίμου αυτού και της καταγωγής ή της προέλευσής του, στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 39, παράγραφος 2, εφόσον, πρώτον, αποδεικνύεται ότι το γάλα μπορεί να αλλοιωθεί κατά τη διάρκεια της μεταφοράς, δεύτερον, η εν

39 Οδηγία του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 1998, σχετικά με την προστασία των ζώων στα εκτροφεία (ΕΕ 1998, L 221, σ. 23).

40 Κατά συνέπεια, αντιλαμβάνομαι τους κανόνες αυτούς υπό την έννοια ότι σκοπούν να διασφαλίσουν ότι τα τρόφιμα που διατίθενται στο εμπόριο εντός της Ένωσης έχουν ορισμένες ελάχιστες ιδιότητες και όχι πανομοιότυπες ιδιότητες.

41 Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τον καθορισμό ειδικών κανόνων υγιεινής για τα τρόφιμα ζωικής προέλευσης (ΕΕ 2004, L 139, σ. 55, και διορθωτικό ΕΕ 2004, L 226, σ. 22).

42 Βλ. άρθρο 10, παράγραφος 3, του κανονισμού 853/2004.

λόγω μεταβολή δύναται να επηρεάσει ορισμένες ιδιότητες του γάλακτος οι οποίες έχουν αξία για την πλειονότητα των καταναλωτών, τρίτον, η εν λόγω απαίτηση είναι ευχερέστερα εφαρμόσιμη σε σύγκριση με κάθε άλλο μέτρο που θα μπορούσε να αφορά πιο άμεσα την απόσταση που διανύθηκε ή τον χρόνο μεταφοράς του γάλακτος και, τέταρτον, ο σκοπός της ενημέρωσης των καταναλωτών σχετικά με τους κινδύνους που εγκυμονεί η μεταφορά του γάλακτος για τις ιδιότητές του επιδιώκεται από το εθνικό μέτρο κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό.

4) Το άρθρο 39 του κανονισμού 1169/2011 απλώς απαιτεί οι ιδιότητες των τροφίμων που προέρχονται από συγκεκριμένη ομάδα χωρών ή γεωγραφικών περιοχών να είναι ιδιαίτερες λόγω της καταγωγής τους, χωρίς οι εν λόγω ιδιότητες να είναι κατ' ανάγκη εγγυημένες λόγω της καταγωγής αυτής. Η ίδια διάταξη δεν απαγορεύει, κατ' ανάγκη, σε κράτος μέλος να επιβάλλει την αναγραφή πρόσθετης υποχρεωτικής ένδειξης σχετικής με τον τόπο παραγωγής, η οποία θα είναι ακριβέστερη από την απλή αναγραφή της ένδειξης «ΕΕ»/«εκτός ΕΕ», παρά την εναρμόνιση των υγειονομικών και περιβαλλοντικών προτύπων που εφαρμόζονται εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.