Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
TAMARA ĆAPETA
esitatud 21. märtsil 2024[1]

Kohtuasi C-399/22

Confédération paysanne
versus
Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire,
Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Toiduainetel tarbijatele esitatav teave – Päritoluriigi märkimise nõuded – Lääne-Saharas koristatud puu- ja köögivili – Liikmesriikide pädevus keelata ühepoolselt selliste toodete import, millel puudub õige päritoluriigi märgistus

I. Sissejuhatus

1. „Kuna Lääne-Sahara territoorium ei kuulu Maroko Kuningriigile, rikub märgistus, mille kohaselt Lääne-Sahara kaubad pärinevad Marokost, ELi nõudeid toidu märgistamise kohta."

2. Selline on kokkuvõttes kaebuse esitaja argument, millele ta eelotsusetaotluse esitanud kohtus tugineb. Seetõttu taotles kaebuse esitaja Prantsusmaa põllumajandus- ja toidualase sõltumatuse ministeeriumilt (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire) ning Prantsusmaa majanduse, rahanduse ja tööstuse ning digitaalse sõltumatuse ministeeriumilt (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) (edaspidi „ministeeriumid") otsust, millega keelatakse selliste Lääne-Sahara territooriumilt pärit kirsstomatite ja Charentais' melonite (edaspidi „kõnealused tooted") import, mis on märgitud pärinevaks Maroko Kuningriigist.

3. Kohtuvaidluses on tekkinud kaks küsimust.

[1] Algkeel: inglise.

4. Esimene on see, kas liikmesriigid võivad ühise kaubanduspoliitika valdkonnas ühepoolselt tegutsedes keelata teatud kaupade impordi kolmandatest riikidest. Kuigi küsimus ei ole uus, võttes arvesse liikmesriikide hiljutisi meetmeid Ukrainast pärit impordi suhtes, on see kindlasti laiemas mõttes aktuaalne. [2]

5. Teine lahendamist vajav küsimus on seotud Lääne-Sahara territooriumilt pärit toiduainete märgistamisega. Küsimus on selles, kas neid tooteid võib turustada Maroko Kuningriigist pärinevate toodetena. Selle küsimuse võib asetada kohtuotsuste nõukogu *vs.* Polisario Rinne [3] ja Western Sahara Campaign UK [4] konteksti, milles Euroopa Kohus tunnistas Lääne-Sahara territooriumi eraldiseisvat territoriaalset staatust. [5]

II. Käesoleva kohtuasja õiguslik ja faktiline taust ning eelotsuse küsimused

6. Lääne-Sahara on Loode-Aafrikas asuv territoorium. Hispaania Kuningriik koloniseeris selle 19. sajandil. 1963. aastal lisas ÜRO selle territooriumi dekoloniseerimisprotsessi kontekstis mitteautonoomsete territooriumide loetellu. [6] Selles loetelus on Lääne-Sahara tänini.

7. Dekoloniseerimisprotsess ei ole (veel) lõpule viidud ja Lääne-Sahara on endiselt ainus mitteautonoomne territoorium Aafrikas. Hispaania loobus oma vastutusest koloniaalse haldusvõimu teostajana 1976. aastal. Sestsaadik on selle territooriumi pärast kestnud konflikt, sealhulgas sõjaline konflikt, mille osapooled on Maroko Kuningriik, kes kontrollib ligikaudu 80% Lääne-Sahara territooriumist ja väidab end omavat kogu selle territooriumi suhtes suveräänseid õigusi, ning Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro („Polisario Rinne“), kes kontrollib ülejäänud Lääne-Sahara territooriumi ja väidab end esindavat Sahara rahvast. Lääne-Saharat käsitlevas nõuandvas arvamuses tunnustas Rahvusvaheline Kohus Sahara rahva enesemääramisõigust. [7]

8. Lääne-Sahara konflikt ei ole Euroopa Kohtu jaoks uus teema. Tunnistades, et enesemääramisõigus on liidule välissuhete korraldamisel siduv, sedastas Euroopa Kohus kohtuotsustes nõukogu *vs.* Polisario Rinne ja Western Sahara Campaign UK, et Lääne-Sahara territoorium on mis tahes riigi, sealhulgas Maroko Kuningriigi territooriumist erineva ja eraldiseisva staatusega. [8]

2 Alates 2023. aasta märtsist ähvardasid Bulgaaria, Ungari, Poola, Rumeenia ja Slovakkia valitsus ühepoolselt keelata Ukraina teravilja ja põllumajandustoodete tollimaksuvaba impordi (meede, mis kehtestati vastuseks Venemaa rünnakutele Ukraina Musta mere sadamate kaudu toimuva teraviljaekspordi vastu). Sellega seoses kehtestas Euroopa Komisjon esialgu kuni 5. juunini 2023 (komisjoni 2. mai 2023. aasta rakendusmäärus (EL) 2023/903, millega kehtestatakse teatavate Ukrainast pärit toodete suhtes ennetusmeetmed (ELT 2023 L 114I, lk 1)) ja seejärel kuni 15. septembrini 2023 (komisjoni 5. juuni 2023. aasta rakendusmäärus (EL) 2023/1100, millega kehtestatakse teatavate Ukrainast pärit toodete suhtes ennetusmeetmed (ELT 2023 L 144I, lk 1)) ajutised ennetusmeetmed, keelates Ukrainast pärit nisu, maisi, rapsiseemnete ja päevalilleseemnete lubamise vabasse ringlusse või suunamise teatavatele tolliprotseduuridele, välja arvatud juhul, kui need kaubad viiakse teise liikmesriiki või väljaspool Euroopa Liidu tolliterritooriumi asuvasse riiki või territooriumile.

3 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus nõukogu *vs.* Polisario Rinne (C-104/16 P, EU:C:2016:973; edaspidi „kohtuotsus nõukogu *vs.* Polisario Rinne“).

4 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118; edaspidi „kohtuotsus Western Sahara Campaign UK“).

5 Kohtuotsus nõukogu *vs.* Polisario Rinne, punkt 108, ja kohtuotsus Western Sahara Campaign UK, punkt 64.

6 ÜRO, mitteautonoomseid territooriume käsitleva teabe komitee aruande täiendus nr 14 (A/5514) (1963), III lisa „Põhikirja XI peatüki kohaste mitteautonoomsete territooriumide loetelu 31. detsembri 1962. aasta seisuga, geograafiliste piirkondade kaupa“.

7 Vt Rahvusvahelise Kohtu 16. oktoobri 1975. aasta nõuandev arvamus Lääne-Sahara kohta (ICJ Reports 1975, lk 12, punkt 162). Lääne-Sahara praeguse poliitilise olukorrani viinud sündmuste üksikasjalikumat kirjeldust vt minu tänastest ettepanekutest liidetud kohtuasjades C-778/21 P ja C-798/21 P, komisjon ja nõukogu *vs.* Polisario Rinne, punktid 5–15, ning liidetud kohtuasjades C-779/21 P ja C-799/21 P, komisjon ja nõukogu *vs.* Polisario Rinne, punktid 8–28.

8 Kohtuotsus nõukogu *vs.* Polisario Rinne, punkt 92, ja kohtuotsus Western Sahara Campaign UK, punkt 69.

9. Selle sedastuse põhjal tõlgendas Euroopa Kohus assotsiatsioonilepingut ning kalandusalast partnerluslepingut,[9] mille territoriaalsesse kohaldamisalasse kuuluvad vastavalt „Maroko Kuningriigi territoorium“ ja „veed, mis kuuluvad Maroko Kuningriigi suveräänsete õiguste või jurisdiktsiooni alla“ nii, et need ei hõlma ei Lääne-Sahara territooriumi ega sellega külgnevaid vesi.[10]

10. Nõukogu on pannud komisjonile ülesande viia ellu Euroopa Kohtu otsused, mis tehti kohtuasjades nõukogu *vs*. Polisario Rinne ja Western Sahara Campaign UK.[11] Maroko Kuningriigiga peetud läbirääkimiste tulemused kajastuvad esiteks lepingus, millega laiendati tariifisoodustusi Lääne-Sahara territooriumilt pärit kaupadele,[12] ning teiseks lepingus ja rakendusprotokollis, mis käsitlevad säästvat kalapüüki Lääne-Saharaga külgnevates vetes.[13]

11. Polisario Rinne vaidlustas otsused, millega need lepingud heaks kiideti. Apellatsioonkaebused Üldkohtu otsuste peale, millega Üldkohus need otsused tühistas,[14] on Euroopa Kohtus menetluses. Paralleelselt käesoleva ettepanekuga esitan täna ka oma ettepanekud seoses nende apellatsioonkaebustega.[15] Olenemata sellest, kas Euroopa Kohus järgib minu ettepanekuid nende kohtuasjade lahendamise kohta, ei mõjuta nende kohtuasjade lahendus siiski käesoleva kohtuasja lahendust.

12. Käesoleval juhul on eelotsusetaotluse esitanud kohtus menetletavas põhikohtuasjas kaebuse esitajaks Confédération paysanne, Prantsuse põllumajandustootjate liit. Kaebuse esitaja taotles, et ministeeriumid keelaksid Lääne-Sahara territooriumil koristatavate kõnealuste toodete impordi. Neid tooteid imporditakse ja turustatakse Prantsusmaal märgistusega, millel on päritolukohaks märgitud Maroko Kuningriik.[16] Kaebuse esitaja väitel on see vastuolus toidu märgistamist käsitlevate liidu nõuetega, mis kohustavad märkima toote õige päritoluriigi. Kaebuse esitaja väidab, et kõnealuste toodete importimisel Prantsusmaale märgitakse nende päritoluriigiks Lääne-Sahara territooriumi asemel ekslikult Maroko Kuningriik. Seetõttu tuleks nende import keelata.

13. Kuna kaebuse esitaja leidis, et ministeeriumid jätsid selle taotluse vaikimisi rahuldamata, esitas ta kaebuse Conseil d’État’le (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu).

9 Euroopa – Vahemere piirkonna leping, millega luuakse assotsiatsioon ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Maroko Kuningriigi vahel (EÜT 2000, L 70, lk 2; edaspidi „assotsiatsioonileping“), mida käsitleti kohtuasjas nõukogu *vs*. Polisario Rinne, ning Euroopa Ühenduse ja Maroko Kuningriigi vaheline kalandusalane partnerlusleping (ELT 2006, L 141, lk 4; edaspidi „kalandusalane partnerlusleping“), mida käsitleti kohtuasjas Western Sahara Campaign UK.

10 Kohtuotsus nõukogu *vs*. Polisario Rinne, punkt 92, ja kohtuotsus Western Sahara Campaign UK, punktid 64 ja 69.

11 Vt nõukogu 28. jaanuari 2019. aasta otsus (EL) 2019/217 Euroopa Liidu ja Maroko Kuningriigi vahelise kirjavahetuse vormis lepingu (millega muudetakse Euroopa – Vahemere piirkonna lepingu (millega luuakse assotsiatsioon ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Maroko Kuningriigi vahel) protokolle nr 1 ja nr 4) sõlmimise kohta (ELT 2019, L 34, lk 1) ning nõukogu 4. märtsi 2019. aasta otsus (EL) 2019/441 Euroopa Liidu ja Maroko Kuningriigi vahelise säästva kalapüügi partnerluslepingu, selle rakendamise protokolli ja lepingu juurde kuuluva kirjavahetuse sõlmimise kohta (ELT 2019, L 77, lk 4).

12 Euroopa Liidu ja Maroko Kuningriigi vaheline kirjavahetuse vormis leping, millega muudetakse Euroopa – Vahemere piirkonna lepingu (millega luuakse assotsiatsioon ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Maroko Kuningriigi vahel) protokolle nr 1 ja nr 4 (ELT 2019, L 34, lk 4; edaspidi „kirjavahetuse vormis leping“).

13 Euroopa Liidu ja Maroko Kuningriigi vaheline säästva kalapüügi partnerlusleping (ELT 2019, L 77, lk 8) ning Euroopa Liidu ja Maroko Kuningriigi vahelise säästva kalapüügi partnerluslepingu rakendamise protokoll (ELT 2019, L 77, lk 18).

14 Vt 29. septembri 2021. aasta kohtuotsus Polisario Rinne *vs*. nõukogu (T-279/19, EU:T:2021:639) ja 29. septembri 2021. aasta kohtuotsus Polisario Rinne *vs*. nõukogu (T-344/19 ja T-356/19, EU:T:2021:640).

15 Vt käesoleva ettepaneku 7. joonealune märkus.

16 Vt selle kohta Conseil d’État’ (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kohtujurist Bokdam-Tognetti arvamus, milles selgitatakse, et *„des melons et tomates produits dans la région de Dakhla, c’est-à-dire au Sahara occidental, sont effectivement importés et commercialisés en France en mentionnant le Maroc comme pays d’origine, sans indication faisant état du Sahara occidental*“ (Dakhla piirkonnas, st Lääne-Saharas, toodetud melonite ja tomatite importimisel ja Prantsusmaal turustamisel märgitakse nende päritoluriigiks Maroko, viitamata Lääne-Saharale); kohtujurist Bokdam-Tognetti arvamus, nr 445088 – Confédération paysanne (9. juuni 2022).

14. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et kohaldatavad õigusnormid nõuavad toidu päritoluriigi või -territooriumi märkimist. See nõue, mis kujutab endast toidu turustamise ühte osa, peab põhimõtteliselt olema täidetud importimise hetkel. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib siiski ka seda, et kohaldatavad õigusnormid ei anna liikmesriikidele sõnaselgelt pädevust võtta vastu meetmeid päritolumärgistuse kohustusele mittevastavate toodete importimise keelamiseks. Lisaks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et arvestades Euroopa Kohtu otsuseid kohtuasjades nõukogu *vs.* Polisario Rinne ja Western Sahara Campaign UK, tekib küsimus, kas toidu märgistamist käsitlevaid liidu õigusnorme tuleb tõlgendada nii, et need nõuavad, et Lääne-Sahara territooriumilt pärit toodete puhul ei või päritoluriigiks märkida Maroko Kuningriiki, vaid viidata tuleb Lääne-Sahara territooriumile.

15. Neil asjaoludel otsustas Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas määruseid nr 1169/2011, nr 1308/2013, nr 543/2011 ja nr 952/2013 tuleb tõlgendada nii, et need võimaldavad liikmesriigil võtta riigisiseseid meetmed, millega kehtestatakse keeld konkreetsest riigist pärit puu- ja köögivilja impordile, mis ei vasta määruse nr 1169/2011 artiklile 26 ja määruse nr 1308/2013 artiklile 76, sest puudub märge riigi või territooriumi kohta, kust need viljad tegelikult pärinevad, eelkõige juhul, kui selline rikkumine toimub massiliselt ja seda ei ole lihtne kontrollida, kui tooted on liidu territooriumile sisenenud?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas nõukogu 28. jaanuari 2019. aasta otsusega heaks kiidetud kirjavahetuse vormis lepingut, millega muudetakse 26. veebruari 1996. aasta Euroopa-Vahemere piirkonna assotsiatsioonilepingu (millega luuakse assotsiatsioon Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide ning Maroko vahel) protokolle nr 1 ja 4, tuleb tõlgendada nii, et määruse (EL) nr 1169/2011 artiklite 9 ja 26 ning määruse (EL) nr 1308/2011 artikli 76 kohaldamisel on esiteks Lääne-Sahara territooriumil koristatud puu- ja köögiviljade päritoluriigiks Maroko ja teiseks on Maroko ametiasutused pädevad väljastama määruses nr 543/2011 ette nähtud vastavussertifikaate kõnealusel territooriumil koristatud puu- ja köögiviljadele?

3. Kui vastus teisele küsimusele on jaatav, siis kas nõukogu 28. jaanuari 2019. aasta otsus, millega kiidetakse heaks kirjavahetuse vormis leping, on kooskõlas Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõikega 5, selle artikliga 21 ja eelkõige ÜRO harta artiklis 1 meelde tuletatud tavaõigusliku enesemääramise põhimõttega?

4. Kas määruse (EL) nr 1619/2011 artikleid 9 ja 26 ning määruse (EL) nr 1308/2011 artiklit 76 tuleb tõlgendada nii, et Lääne-Sahara territooriumil koristatud puu- ja köögivilja pakendil ei tohi importimise ega tarbijale müümise etapis olla päritoluriigiks märgitud Marokot, vaid seal peab olema märgitud Lääne-Sahara territoorium?“

16. Euroopa Kohtule esitasid oma kirjalikud seisukohad Confédération paysanne, Prantsuse valitsus, nõukogu ja komisjon. Samad pooled esitasid oma suulised seisukohad ka kohtuistungil, mis toimus 24. oktoobril 2023.

III. Analüüs

17. Nagu eespool märgitud, käsitletakse käesolevat eelotsusetaotlust samal ajal kahe apellatsioonkaebuste rühmaga, mille kohta ma samuti täna oma ettepaneku esitan.[17] Üks kahest apellatsioonkaebusest puudutab muu hulgas Lääne-Sahara territooriumilt nende liitu imporditavate toodete sooduskohtlemist, mida käsitletakse käesolevas asjas.[18]

18. Olenemata nende apellatsioonkaebuste lahendusest on kaks esitatud küsimust, millele Euroopa Kohus palus mul oma analüüsis keskenduda, nimelt esimene ja neljas küsimus, jätkuvalt asjakohased.[19]

19. Käsitlen neid kahte küsimust järgemööda. Esimese küsimuse puhul hindan, kas liikmesriikidel on liidu õiguse alusel pädevus ühepoolselt keelata selliste toodete import liitu, millel väidetavalt puudub õige päritoluriigi märgistus.[20] Neljanda küsimuse puhul analüüsin, kas kõnealuste toodete puhul peab päritoluriigiks olema märgitud Lääne-Sahara ja kas päritoluriigiks võib olla märgitud ka Maroko Kuningriik.

A. Esimene küsimus

1. Küsimuse ümbersõnastamine

20. Enne esimese küsimuse sisulist käsitlemist pean vajalikuks see ümber sõnastada. Seda seetõttu, et esimese küsimuse kohta juhiste saamise vajaduse selgitamisel viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus tarbijatele esitatava toidualase teabe määrusele[21], põllumajandustoodete määrusele[22], puu- ja köögivilja turustamise üldmäärusele[23] ning liidu tolliseadustikule[24] kui võimalikele õiguslikele alustele ühepoolse impordikeelu kehtestamiseks, mida kaebuse esitaja taotleb.

17 Liidetud kohtuasjad C-778/21 P ja C-798/21 P, komisjon ja nõukogu *vs*. Polisario Rinne, ning liidetud kohtuasjad C-779/21 P ja C-799/21 P, komisjon ja nõukogu *vs*. Polisario Rinne.

18 Liidetud kohtuasjades C-779/21 P ja C-799/21 P, komisjon ja nõukogu *vs*. Polisario Rinne on komisjon ja nõukogu vaidlustanud Üldkohtu 29. septembri 2021. aasta kohtuotsuse Polisario Rinne *vs*. nõukogu (T-279/19, EU:T:2021:639), milles see kohus järeldas, et nõukogu eiras rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõtet niisugusena, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus kohtuotsuse nõukogu *vs*. Polisario Rinne punktis 106.

19 Eelotsusetaotluses esitatud kolmas küsimus, mida ma käesolevas ettepanekus ei analüüsi, on seotud otsuse 2019/217 õigusliku kehtivusega, mida ma käsitlen eraldi oma ettepanekus liidetud kohtuasjades C-779/21 P ja C-799/21 P, komisjon ja nõukogu *vs*. Polisario Rinne.

20 Nagu minu ettepanekust selgub, ei ole Euroopa Kohtul minu esimesele küsimusele pakutavat vastust arvestades vaja teisele ja kolmandale küsimusele vastata (kuna nende küsimuste sõnastus eeldab jaatavat vastust esimesele küsimusele). Nagu ma selgitan ka käesoleva ettepaneku punktis 56 ja sellele järgnevates punktides, ei pruugi esimesele küsimusele pakutavat vastust arvestades olla vaja vastata ka neljandale küsimusele.

21 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2011. aasta määrus (EL) nr 1169/2011, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 1924/2006 ja (EÜ) nr 1925/2006 ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni direktiiv 87/250/EMÜ, nõukogu direktiiv 90/496/EMÜ, komisjoni direktiiv 1999/10/EÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/13/EÜ, komisjoni direktiivid 2002/67/EÜ ja 2008/5/EÜ ning komisjoni määrus (EÜ) nr 608/2004 (ELT 2011 L 304, lk 18; edaspidi „tarbijatele esitatava toidualase teabe määrus“).

22 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1308/2013, millega kehtestatakse põllumajandustoodete ühine turukorraldus ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 922/72, (EMÜ) nr 234/79, (EÜ) nr 1037/2001 ja (EÜ) nr 1234/2007 (ELT 2013, L 347, lk 671; edaspidi „põllumajandustoodete määrus“).

23 Komisjoni 7. juuni 2011. aasta rakendusmäärus (EL) nr 543/2011, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1234/2007 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses puu- ja köögiviljasektori ning töödeldud puu- ja köögivilja sektoriga (ELT 2011, L 157, lk 1; edaspidi „puu- ja köögivilja turustamise üldmäärus“).

24 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. oktoobri 2013. aasta määrus (EL) nr 952/2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (uuesti sõnastatud) (ELT 2013, L 269, lk 1; edaspidi „liidu tolliseadustik“).

21. Teatud toodete importimise keeld on poliitiline meede, millega reguleeritakse kaubavahetust,[25] mis ELTL artikli 207 lõike 1 kohaselt kuulub ühise kaubanduspoliitika reguleerimisalasse. Nimelt selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus oma eelotsusetaotluses, et kaebuse esitaja taotletav meede ei puuduta kõnealuste toodete müügi või turustamise keeldu Prantsusmaal. Selle asemel on kaebuse esitaja taotlenud, et toidu märgistamist käsitlevate liidu nõuete väidetava rikkumise tõttu kehtestaksid Prantsuse ametiasutused ühepoolselt nende Lääne-Saharast pärit toodete importimise keelu.

22. Kuna ühine kaubanduspoliitika kuulub liidu ainupädevusse,[26] puudub Prantsusmaal pädevus impordikeelu kehtestamiseks, kui Euroopa Liit ei ole selleks luba andnud või seda taotlenud.

23. Kõik eelotsusetaotluse esitanud kohtu mainitud määrused peale liidu tolliseadustiku puudutavad liidu toiduainete märgistamist liidu turul. Pealegi ei võetud neid määrusi vastu aluslepingute sätete alusel, mis reguleerivad kaubavahetust kolmandate riikidega ja ühist kaubanduspoliitikat (ELTL artiklid 206 ja 207), jällegi välja arvatud liidu tolliseadustik. Need võeti vastu põllumajandust (ELTL artikkel 43) ja siseturgu (ELTL artikkel 114) reguleerivate artiklite alusel.

24. Kuna tarbijatele esitatava toidualase teabe määrus, põllumajandustoodete määrus ning puu- ja köögivilja turustamise üldmäärus ei reguleeri kaubavahetust kolmandate riikidega, ei saa need määrused anda Prantsusmaale taotletud meetme vastuvõtmise õigust. Igal juhul ei luba ükski neist määrustest liikmesriikidel ühepoolselt keelata nõuetele mittevastavate toodete importi.[27]

25. Selleks et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik vastus, teen seega ettepaneku sõnastada esimene küsimus ümber nii, et sellega soovitakse teada, kas liidu õigus, eelkõige liidu tolliseadustik, lubab liikmesriigil võtta vastu riigisisese meetme, millega keelatakse sellise puu- ja köögivilja import, millel puudub õige päritoluriigi märgistus.

2. Hindamine

26. Nagu ma selgitasin käesoleva ettepaneku punktis 21, kuulub kaubavahetus ühise kaubanduspoliitika valdkonda. Selle poliitika aluseks peavad olema ühtsed põhimõtted.[28]

27. ELTL artikli 3 lõike 1 punkti e kohaselt on Euroopa Liidul ühise kaubanduspoliitika valdkonnas ainupädevus. See tähendab, et kolmandate riikidega toimuvat kaubavahetust käsitlevaid õiguslikult siduvaid akte saab menetleda ja vastu võtta ainult liit.[29]

[25] Nõukogu 26. aprilli 1993. aasta määrus (EMÜ) nr 990/93 Euroopa Majandusühenduse ja Jugoslaavia Liitvabariigi (Serbia ja Montenegro) vahelise kaubanduse kohta (EÜT 1993 L 102, lk 14), millega kehtestati kaubandusembargo teatavate Jugoslaavia Liitvabariigist (Serbiast ja Montenegrost) pärinevate või seda läbivate toodete suhtes ning mis võeti vastu Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artikli 113 (nüüd ELTL artikkel 207) alusel.

[26] ELTL artikli 3 lõike 1 punkt e.

[27] Prantsuse valitsus selgitab, et kuigi tarbijatele esitatava toidualase teabe määrus kohustab ettevõtjaid nende turustatavat toitu nõuetekohaselt märgistama (artikli 8 lõige 2), ei keela see neil seda toitu importida, kui toidu märgistus ei vasta kõnealuse määruse sätetele. Peale selle on sama määruse artikli 38 lõike 1 kohaselt liikmesriikidel sõnaselgelt keelatud võtta ja säilitada meetmeid, mis ei ole liidu õigusega lubatud. Samamoodi on põllumajandustoodete määruse artikli 33 lõike 3 punktis f sätestatud toodete turult kõrvaldamise võimalus, kuid see õigus, mida komisjon võib pealegi piirata (artikli 37 punkt d), ei hõlma nõuetele mittevastavate toodete impordi piiramist. Lisaks võib erakorralisi meetmeid, mis näivad laienevat kaubandusega seotud meetmetele, vastu võtta ainult komisjon (põhjendused 189 ja 201 ning artikkel 221). Sama kehtib puu- ja köögivilja turustamise üldmääruse kohta, milles on sätestatud, et liikmesriikidel on pädevus viia läbi vastavuskontrolle, et veenduda turustamisstandardite nõuetekohases kohaldamises (vt eelkõige artikli 9 lõige 1), kuid määrus ei luba liikmesriikidel rakendada meetmeid nõuetele mittevastavate toodete *impordi* keelamiseks.

[28] ELTL artikli 207 lõike 1 sõnastuse kohaselt rajanebki ühine kaubanduspoliitika „ühtsetel põhimõtetel“.

[29] Vt ELTL artikli 2 lõige 1.

28. Sellest pädevuse jaotusest tulenevalt ei saa liikmesriigid rahvusvahelise kaubanduse valdkonnas tegutseda, välja arvatud juhul, kui liit on neid selleks spetsiaalselt volitanud või kui nad rakendavad liidu õigusakte.

29. Euroopa Kohtul tuleb seega vastata küsimusele, kas liidu esmane või teisene õigus annab liikmesriikidele autonoomse pädevuse kaebuse esitaja taotletud ühepoolse meetme kehtestamiseks.

30. Liidu esmase õiguse tasandil on vastus on eitav. Aluslepingud ei sisalda sätet, mis annaks liikmesriikidele õiguse kehtestada ühepoolsed meetmed kolmanda riigi või territooriumiga toimuva kaubavahetuse piiramiseks või peatamiseks. [30]

31. Leian, et selle lähenemisviisi puhul peetakse eelkõige silmas ohtu, et vastasel juhul moonutataks liidu ja selle institutsioonide pädevust niisugusena, nagu see on ette nähtud aluslepingus. [31]

32. Teiseks seaksid sellised meetmed ohtu liidu väliskaubanduspoliitika ühtsuse, seeläbi õõnestades ühte ühise kaubanduspoliitika aluspõhimõtetest. [32]

33. Lisaks kaalutlusele, et Euroopa Liit peab näima usaldusväärse kaubanduspartnerina, tuleb arvestada ka WTO vaidluste lahendamise organi ees vastutuse tekkimise riski. [33]

34. Liidu teisese õiguse tasandi puhul on vastus mitmetahulisem.

35. On olemas vähemalt üks pretsedent asjaolude kohta, mille puhul Euroopa Liit lubab liikmesriikidel teatud tingimustel jätta kehtima konkreetsed riiklikud meetmed, mis rangelt võttes on vastuolus pädevuse jaotumisega ühise kaubanduspoliitika raames. [34] See on siiski haruldane.

[30] On ütlematagi selge, et ELTL artikkel 207 võib alati olla õiguslikuks aluseks *liidu meetme* kehtestamisel, millega peatatakse kaubandus kolmanda riigi või territooriumiga; vt näiteks nõukogu 1. juuni 1992. aasta määrus (EMÜ) nr 1432/92, millega keelati kaubandus Euroopa Majandusühenduse ning Serbia ja Montenegro vabariikide vahel (EÜT 1992, L 151, lk 4), kehtestades kaubandusembargo, mis hõlmas kogu importi (toonase) ühenduse territooriumile Jugoslaavia Liitvabariigist ja kogu eksporti ühendusest sellesse riiki.

[31] Vt selle kohta 18. aprilli 2002. aasta arvamus 1/00 (Euroopa ühise lennunduspiirkonna leping) (EU:C:2002:231, punkt 12 ja seal viidatud kohtupraktika).

[32] Vt ELTL artikli 207 lõige 1, milles on sätestatud, et „ühine kaubanduspoliitika rajaneb ühtsetel põhimõtetel, eriti mis puutub […] liberaliseerimismeetmete ühtlustamisse […]“. Vt selle kohta 5. juuli 1994. aasta kohtuotsus Anastasiou jt (C-432/92, EU:C:1994:277, punkt 53) (milles selgitatakse, et liikmesriikide erinevad tavad tekitavad ebakindluse, mis võib ohustada ühise kaubanduspoliitika olemasolu).

[33] Vt selle kohta 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari (kõrgharidusõpe) (C-66/18, EU:C:2020:792, punkt 84).

[34] Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2012. aasta määrus (EL) nr 1219/2012, millega kehtestatakse üleminekukord liikmesriikide ja kolmandate riikide vaheliste kahepoolsete investeerimislepingute jaoks (ELT 2012, L 351, lk 40), mis võimaldab liikmesriikidel teatud tingimustel jätta kehtima ja muuta nende sõlmitud kahepoolseid investeerimislepinguid ning sõlmida uusi kahepoolseid investeerimislepinguid, kohustades samas liikmesriike üldiselt kõrvaldama vastuolud nende kahepoolsete investeerimislepingute ja liidu õiguse vahel.

36. Tavapäraselt kasutatakse konkreetseid õigusakte, mis võimaldavad Euroopa Liidul võtta teatud kaitsemeetmed seoses kaubavahetusega kolmandate riikide või territooriumidega.[35] Sellistel juhtudel võib Euroopa Liit kehtestada teatavad meetmed, mille eesmärk on reguleerida liiduväliste toodete vabastamist liidu tolliterritooriumil ja vajaduse korral[36] ainult selle ühes osas.[37]

37. Prantsuse valitsusel on õigus, väites, et nii impordi alusmäärus kui ka liidu tolliseadustik sisaldavad sätteid, mis näevad liikmesriikidele ette võimaluse kehtestada erandjuhtudel ühepoolsed kaubandusmeetmed. Impordi alusmääruse artikli 24 lõike 2 punkti a kohaselt „ei takista käesolev määrus liikmesriike vastu võtmast või kohaldamast […] keelde, koguselisi piiranguid või järelevalvemeetmeid, selleks et tagada kõlblus, avalik kord või julgeolek“. Liidu tolliseadustiku artikli 134 lõikes 1 on sätestatud, et „toll võib [liidu tolliterritooriumile toodud kaupa] kontrollida“ […] ja „vajaduse korral kehtivad kauba suhtes keelud ja piirangud, mis on muu hulgas õigustatud kõlbluse, avaliku korra või avaliku julgeoleku seisukohast“.

38. Tuleb siiski tõdeda, et need sätted ei kujuta endast liidu teisese õiguse tasandil antud alalist luba kehtestada ühepoolseid meetmed impordi peatamiseks toidu märgistamist käsitlevate liidu nõuete väidetavate rikkumiste tõttu.

39. Esiteks tuleb seda liiki meetmed, mis on ette nähtud impordi alusmääruse artikli 24 lõike 2 punktis a, kohaldada *erga omnes* ulatuses, milles need on suunatud WTO liikmete vastu ja puudutavad seega asjaomaste toodete kogu importi sõltumata nende päritolust.[38] Meede, mida Prantsusmaalt taotletakse üksnes toodete suhtes, mis on pärit WTO liikmeks olevast Maroko Kuningriigist, ei saa seega kuuluda selle sätte kohaldamisalasse.

40. Pealegi tuleks impordi alusmääruse artikli 24 lõike 2 punkti a kohaseid meetmeid rakendada muu hulgas selleks, et „tagada kõlblus, avalik kord või julgeolek“. Seega võimaldab see säte sekkuda kaubandusvabadusse[39] konkreetsetel üldist huvi pakkuvatel põhjustel, mis on võrreldavad ELTL artiklis 36 sätestatud põhjustega.[40]

41. Ma ei välista, et mõiste „kõlblus“, mis tähistab teatava kogukonna arusaamu õigest ja valest, võib hõlmata toidu vale või eksitavat märgistamist.

35 Vt näiteks kaitsemeetmed, mis on ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2015. aasta määruse (EL) 2015/478 (impordi ühiste eeskirjade kohta; ELT 2015, L 83, lk 16; edaspidi „impordi alusmäärus“) (mis hõlmab importi WTO liikmeks olevatest riikidest ja territooriumidelt) V peatükis ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2015. aasta määruse (EL) 2015/755 (teatavatest kolmandatest riikidest pärit impordi ühiste eeskirjade kohta; ELT 2015, L 123, lk 33) (mis hõlmab importi riikidest, mis ei ole WTO liikmed) V peatükis.

36 Vt nt komisjoni 31. jaanuari 2019. aasta rakendusmäärus (EL) 2019/159, millega kehtestatakse lõplikud kaitsemeetmed teatavate terasetoodete impordi suhtes (ELT 2019, L 31, lk 27) (millega kehtestati teatavate terasetoodete liitu vabasse ringlusse lubamisel kolmeks aastaks 25% suurune tariifikvoot).

37 Vt impordi alusmääruse artikkel 17 ja määruse 2015/755 artikkel 15. Üks hiljutine näide sellise piirkondliku kaitsemeetme kohta on rakendusmäärus 2023/1100, mille artikliga 1 piirati Ukrainast pärit nisu, maisi, rapsiseemnete ja päevalilleseemnete vabasse ringlusse lubamist Bulgaarias, Ungaris, Poolas, Rumeenias ja Slovakkias.

38 Vt sellega seoses WTO kaitsemeetmete lepingu artikli 2 lõige 1, milles see nõue on sätestatud ja millest tuleb seega lähtuda impordi alusmääruse tõlgendamisel. Vt analoogia alusel 20. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika) (kus selgitatakse, et *pacta sunt servanda* põhimõtet tuleb tõlgendada kooskõlas liidu teisese õigusega, mis on jõustatud mõne WTO lepingu alusel).

39 Kuigi Euroopa Kohus ei ole rahvusvahelist kaubandusvabadust kunagi tunnustanud, võib vähemalt väita, et aluslepingutest tuleneb ka liidu väliskaubanduspoliitikas samalaadse liberaliseeriva turukorralduse idee, millest Euroopa projekt kunagi alguse sai. Selle väite toetuseks vt Petersmann, E.-U., „National constitutions and international economic law“ väljaandes Hilf, M., ja Petersmann, E.–U., (toim), *National constitutions and international economic law*, Kluwer, Bielefeld, 1993, lk 24. Vastupidise seisukoha kohta vt Peers, S., „Fundamental right or political whim? WTO law and the European Court of Justice“ väljaandes Burca, G., ja Scott, J., (toim), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Bloomsbury Publishing, 2001, lk 129.

40 Vt 30. mai 2002. aasta kohtuotsus Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, punkt 34) (analoogia impordi alusmääruse artikli 24 eelkäijaks olnud sättega ja ELTL artikliga 36).

42. Arvestades aga kitsast tõlgendust, mis tuleb anda impordi alusmääruse artikli 24 lõike 2 punktis a sätestatud erandite liikidele,[41] ei ole ma veendunud, et liidu ühtlustatud turustamisstandardite rikkumine võiks olla põhjus piirata konkreetse tooteliigi importi ühte kindlasse liikmesriiki.

43. Nagu Prantsuse valitsus selgitas, on tõepoolest ilmne, et kolmandatest riikidest pärit kaupade impordi liberaliseerimist impordi alusmääruse ja liidu tolliseadustikuga ei saa käsitada nii, et selle eesmärk või tagajärg seisneb ka vastavate imporditud kaupade edaspidise turustamise liberaliseerimises.

44. See on ka täiesti loogiline, kuna liidu turul müümiseks imporditud toote olelusringis eelneb importimise etapp turustamise etapile.

45. Tõsi, mõlemad etapid võivad teineteist vajadust mööda täiendada.[42]

46. Samas ei pruugi toote edukas tollivormistus tähendada vastavust tarbijamärgistuse eeskirjadele ja vastupidi: nagu Euroopa Kohus märkis kohtuotsuses Expo Casa Manta, ei tähenda ainuüksi asjaolu, et toode on ühenduses õiguspäraselt toodetud, et selle toote võib turule viia, ja samamoodi ei tähenda toote õiguspärane importimine, et toote võib automaatselt turule viia.[43]

47. Ent isegi kui (ekslikult) eeldada, et toote tollivormistus tähendab vastavust tarbijamärgistuse eeskirjadele, ei annaks kaebuse esitaja taotletud meede tulemust, sest kui kõnealuseid tooteid imporditaks teiste liikmesriikide kaudu, saaks neid ikkagi Prantsuse tarbijale turustada.

48. Selles kontekstis ei pea ma õigustatuks, et liikmesriik võib kõlbluse põhjendusele tuginedes ühepoolselt piirata teatud toodete importi kolmandatest riikidest (ja seeläbi takistada nende toodete liidusisest ringlust) liidu ühtlustatud turustamisstandardite väidetava rikkumise ettekäändel.

49. Teiseks, liidu tolliseadustiku artikli 134 lõikes 1 ette nähtud tollijärelevalve ei kujuta endast iseseisvat volitusnormi, mis võimaldaks liikmesriikidel muu hulgas kehtestada teatavate toodete suhtes impordikeelde.

50. Pigem osutab tollijärelevalve kontseptsioon Euroopa Liitu imporditavate toodete teatavale õiguslikule seisundile. Selle seisundi alusel teostavad liikmesriikide tolliasutused tollikontrolli.[44] See kontroll hõlmab asjaomase kauba kohtlemise (nt tariifse sooduskohtlemise) ja asjaomase importija kohustuste täitmise (nt tollimaksude ja imporditollimaksude tasumise) kontrollimist.

51. Lisaks peab tollijärelevalve raames kontrollitava meetme liik olema kindlaks määratud liidu õigusnormidega või liikmesriigi rakendusnormidega. Need on keelud ja piirangud, millele viidatakse liidu tolliseadustiku artikli 134 lõike 1 teises lauses.[45]

41 Vt analoogia alusel 10. jaanuari 1985. aasta kohtuotsus Association des Centres distributeurs Leclerc ja Thouars Distribution (229/83, EU:C:1985:1, punkt 30) (kus selgitatakse, et erandeid praegusest ELTL artiklist 36 tuleb tõlgendada kitsalt).

42 Vt kohtujurist Geelhoedi ettepanek kohtuasjas Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:28, punkt 27).

43 30. mai 2002. aasta kohtuotsus Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, punkt 31).

44 Tollikontroll on liidu tolliseadustiku artikli 5 lõikes 3 määratletud kui „tolliasutuste eritoimingud, mille eesmärk on tagada kooskõla tollialaste õigusaktide ja muude õigusaktidega, mis käsitlevad liidu tolliterritooriumi ja sellest territooriumist väljaspool asuvate riikide või territooriumide vahel liikuva kauba sisenemist, väljumist, transiiti, liikumist, ladustamist ja lõppkasutust ning liiduvälise kauba ja lõppkasutusprotseduurile suunatud kauba liidu tolliterritooriumil liikumist ja olemasolu“.

45 See tähendab „keelud ja piirangud, mis on muu hulgas õigustatud kõlbluse, avaliku korra või avaliku julgeoleku seisukohast“.

52. Käesolevas kohtuasjas ei ole kaebuse esitaja viidanud aga ühelegi liidu ega liikmesriigi õigusnormile, mis volitaks Prantsusmaad võtma ministeeriumidelt taotletud meetmeid.[46]

53. Seega järeldub, et ei liidu tolliseadustik ega impordi alusmäärus iseenesest ei volita Prantsuse valitsust kehtestama ühepoolset impordikeeldu teatavate Lääne-Sahara territooriumilt pärit toodete suhtes põhjusel, et neil ei ole märgitud õige päritoluriik.

54. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata esimesele küsimusele eitavalt.

B. Neljas küsimus

55. Neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas toidu märgistamist käsitlevaid asjakohaseid liidu õigusnorme tuleb tõlgendada nii, et *importimise ja tarbijale müügi etapis* ei tohi Lääne-Saharas koristatud puu- ja köögivilja pakendil olla päritoluriigiks märgitud Maroko, vaid seal peab olema märgitud Lääne-Sahara territoorium.

1. Vastuvõetavus

56. Euroopa Kohtule esitatud kirjalikes seisukohtades vaidlustasid nii Prantsuse valitsus kui ka komisjon selle küsimuse vastuvõetavuse. Mõlemad väidavad, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses oleva vaidluse lahendamiseks on vaja üksnes kontrollida, kas ministeeriumide vaikimisi otsus mitte keelata ühepoolselt kõnealuste toodete importi Lääne-Sahara territooriumilt on õiguspärane. Seega ei ole selle vaidluse lahendamiseks tarvilik vastata küsimusele, kas Lääne-Saharast imporditud toodete päritolukohaks peab olema märgitud Lääne-Sahara territoorium.

57. Minu arvates ei nähtu eelotsusetaotlusest selgelt, et toidu märgistamist käsitlevate liidu õigusnormide tõlgendamine kõnealuste toodete puhul ei oleks seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega.

58. ELTL artiklis 267 on sätestatud Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahelise otsese koostöö kord.[47] See kord põhineb ülesannete selgel eristamisel ning selle kohaselt määrab liikmesriigi kohus kindlaks need liidu õiguse aspektid, mis on vajalikud tema menetluses oleva vaidluse lahendamiseks, kuna langetatava otsuse eest vastutab samuti ainult see kohus.[48] Seega eeldatakse liikmesriigi kohtu esitatud küsimuste asjakohasust ja põhimõtteliselt on Euroopa Kohus kohustatud tegema nende kohta otsuse.[49]

46 Ent isegi kui selline volitusnorm oleks olemas, väidan, et põhjendused, mille alusel selliseid meetmeid võiks võtta, ja nende meetmete piirid on samad, mida on analüüsitud käesoleva ettepaneku punktis 40 jj, tingimusel, et ei moonutata Euroopa Liidu ja selle institutsioonide volitusi (vt selle kohta kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas komisjon *vs*. nõukogu: C-13/07, EU:C:2009:190, punkt 83).

47 Vt selle kohta 9. detsembri 1965. aasta kohtuotsus Singer (44/65, EU:C:1965:122, lk 971).

48 Vt selle kohta 16. detsembri 1981. aasta kohtuotsus Foglia (244/80, EU:C:1981:302, punkt 15).

49 Vt selle kohta 7. septembri 1999. aasta kohtuotsus Beck ja Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, punkt 22).

59. Euroopa Kohus võib keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletaval liidu õigusnormi tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele. [50]

60. Kuigi käesoleval juhul puudutab esimene küsimus üksnes impordikeeldu, ei ole ilmne, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu kaudu taotletud meede ei olnud mõeldud hõlmama nii impordietappi kui ka kõnealuste toodete tarbijale kättesaadavaks tegemist Prantsusmaa turul. Samuti on neljas küsimus eelotsusetaotluses esitatud nii, et see viitab mõlemale etapile.

61. Kuigi ma olen seisukohal, et neid kahte etappi ei või ühte sulatada (vt ka käesoleva ettepaneku punkt 44), on selge, et kaebuse esitaja nõue, olenemata sellest, kas see on põhjendatud või mitte, puudutab ka toidu märgistamist käsitlevate liidu nõuete täitmist kõnealuste toodete puhul. See element näib seega olevat tarvilik eelotsusetaotluse esitanud kohtule, kes peab otsustama vaidlusaluse vaikimisi otsuse õiguspärasuse üle. Lisaks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et riigisiseste õigusnormide kohaselt on tal õigus kaebuse esitaja taotletud meedet *ex officio* ette kirjutada, täpsustamata olukordi, milles seda meedet tuleb rakendada. Näib, et ka sel põhjusel peab eelotsusetaotluse esitanud kohus vajalikuks sisuliselt hinnata kaebuse esitaja nõuet, mis hõlmab neljandas küsimuses tõstatatud aspekte.

62. Seega on neljas küsimus vastuvõetav.

2. Sisu

63. Neljanda küsimuse sõnastusest nähtub, et sellega soovitakse teada, kas liidu õigus näeb ette nii negatiivsed kui ka positiivsed kohustused seoses Lääne-Sahara territooriumilt pärit kõnealuste toodete nõuetekohase märgistamisega. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas toidu märgistamist käsitlevad liidu nõuded *keelavad* märkida päritoluriigiks Maroko Kuningriigi ja kas need *kohustavad* märkima päritoluriigiks Lääne-Sahara territooriumi.

64. Leian, et asjakohaste toidu märgistamist käsitlevate liidu eeskirjade kohaselt on tõepoolest nõutav, et Lääne-Sahara territooriumilt pärit toodete puhul on päritoluriigiks märgitud see territoorium (positiivne kohustus) ja muid territoriaalseid viiteid ei tohi kasutada (negatiivne kohustus). Seega ei või nende toodete puhul viidata Maroko Kuningriigile.

65. Analüüs, mille põhjal ma jõuan sellele järeldusele, on üles ehitatud järgmiselt: kõigepealt näitan, et toidu märgistamist käsitlevad liidu üldeeskirjad ja/või erieeskirjad, mis on kõnealuste toodete suhtes kohaldatavad, kohustavad märkima päritoluriigi (a). Seejärel selgitan, et Lääne-Sahara territooriumi võib nende eeskirjade tähenduses pidada päritoluriigiks (b). Kolmandaks selgitan, miks võib see, kui Lääne-Saharat ei märgita kõnealuste toodete päritoluriigina, eksitada liidu tarbijaid valiku tegemisel (c). Lõpuks analüüsin, kas toidu märgistamist käsitlevate liidu õigusnormide kohaselt on keelatud lisaks viidata Maroko Kuningriigile (d).

[50] Vt näiteks 10. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Wightman jt (C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

a) Toidu märgistamist käsitlevad liidu õigusnormid

1) Toidu suhtes kohaldatavad üldeeskirjad

66. Tarbijatele esitatava toidualase teabe määruse eesmärk on tagada, et tarbijatele antav teave on „õige, neutraalne ja objektiivne“, mis võimaldab neil seoses tarbitava toiduga „teha teadlikke valikuid“,[51] ning hoida ära igasugune tegevus, mis võib tarbijaid eksitada.[52] Seetõttu näeb määrus ette „toidu selge, arusaadava ja loetava märgistamise“.[53]

67. Üks osa teabest, mis (üldjuhul) tuleb tarbijale esitada, on „päritoluriik“ või „lähtekoht“.[54] See on koht, kust asjaomast toitu tuuakse.[55]

68. See nõue väljendab eksitava toidualase teabe keelu põhimõtet.[56]

69. Seepärast on tarbijatele esitatava toidualase teabe määruse keskmes eelkõige tarbijate kaitsmine puuduliku või ebaõige teabe eest, mis võib tarbijat toote tegeliku päritolu osas eksitada.[57]

70. Ma tulen tarbija eksitamise riski olulisuse juurde allpool tagasi (käesoleva ettepaneku punktis 102 jj), kuid esmalt tuleb siiski kindlaks teha, millised konkreetsed nõuded tulenevad puu- ja köögivilja märgistamist käsitlevatest õigusnormidest käesolevas kohtuasjas kõne all olevate toodete puhul.

2) Puu- ja köögivilja suhtes kohaldatavad konkreetsed nõuded

71. Puu- ja köögivilja turustamisele esitatavad nõuded on sätestatud tarbijatele esitatava toidualase teabe määrust täiendavate eeskirjadena[58] vastu võetud põllumajandustoodete määruses ning puu- ja köögivilja turustamise üldmääruses.[59]

51 Vt 13. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, punktid 44 ja 46 ning seal viidatud kohtupraktika).

52 Tarbijale esitatava toidualase teabe määruse artikli 3 lõikest 1 nähtub, et ELi tarbija esitab toidule väga erinevaid nõudmisi. Selles selgitatakse, et „toidualase teabe esitamisega püütakse tagada tarbijate tervise ja huvide kõrgetasemeline kaitse, luues vahendi, mille alusel lõpptarbijad saaksid teha teadlikke valikuid“ […] eelkõige pidades silmas tervisealaseid, majanduslikke, keskkonnaalaseid, sotsiaalseid ja eetilisi kaalutlusi“. Vt ka tarbijatele esitatava toidualase teabe määruse põhjendus 4.

53 Tarbijatele esitatava toidualase teabe määruse põhjendus 9.

54 Tarbijatele esitatava toidualase teabe määruse artikli 9 lõike 1 punkt i.

55 Vt sellega seoses tarbijatele esitatava toidualase teabe määruse artikli 2 lõike 2 punktis g määratletud mõistet, mille kohaselt lähtekoht on „mis tahes koht, mis on märgitud kohaks, kust toodet tuuakse, ning see ei ole [nõukogu 12. oktoobri 1992. aasta määruse (EMÜ) nr 2913/92 (millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik; EÜT 1992 L 302, lk 1)] artiklites 23 kuni 26 määratletud päritoluriik“. Tarbijatele esitatava toidualase teabe määruse artikli 2 lõikes 3 on ka märgitud, et „käesoleva määruse mõistes osutab toidu päritoluriik toidu päritolule vastavalt päritolu määratlusele määruse (EMÜ) nr 2913/92 artiklites 23 kuni 26“. Varasema määruse nr 2913/92 artiklites 23–26 sätestatud eeskirjad on nüüd sätestatud liidu tolliseadustiku artiklites 59–63.

56 Nagu on sätestatud tarbijatele esitatava toidualase teabe määruse artiklis 7.

57 Vt selle kohta 12. novembri 2019. aasta kohtuotsus Organisation juive européenne ja Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, punkt 25; edaspidi „Vignoble Psagot“).

58 Tarbijatele esitatava toidualase teabe määruse artikli 1 lõikes 4 on selgitatud, et seda määrust kohaldatakse, „ilma et see piiraks teatava toidu suhtes liidu erisätetega ette nähtud märgistamisalaste nõuete kohaldamist“.

59 Põllumajandustoodete määruse artikli 1 lõike 1 kohaselt kuuluvad põllumajandustoodete määruse kohaldamisalasse kõik aluslepingute I lisas loetletud tooted, v.a kalapüügi- ja vesiviljelustooted. Nimetatud lisa sisaldab valitud peatükkide kujul ülevaadet sellest, mis on nüüdseks kujunenud kombineeritud nomenklatuuriks (nõukogu 23. juuli 1987. aasta määrus (EMÜ) nr 2658/87 tariifi- ja statistikanomenklatuuri ning ühise tollitariifistiku kohta (EÜT 1987 L 256, lk 1)).

72. Selleks et toodet saaks liidu turul tarbijatele turustada, tuleb järgida põllumajandustoodete määruse turustamiseeskirju.[60] Liidu seadusandja leiab, et nende standardite järgimine on „tootjate, kauplejate ja tarbijate huvides“.[61]

73. Üks põllumajandustoodete määruses sätestatud turustamiseeskirju näeb ette põllumajandustootmise asukoha ja/või toote päritoluriigi märkimise.[62]

74. See teave on nõutav puu- ja köögivilja puhul, mis on mõeldud tarbijale värskelt müümiseks.[63]

75. Puu- ja köögivilja päritolu märkimise nõue on kohaldatav kõigis turustamisetappides, sealhulgas puu- ja köögivilja importimisel.[64] Puu- ja köögiviljadega kaupleja ei tohi „liidus neid tooteid […] müügiks pakkuda või tarnida ega turustada muul viisil kui nendele standarditele vastavalt“.[65]

76. Põllumajandustoodete määrust rakendatakse omakorda puu- ja köögivilja turustamise üldmäärusega,[66] milles on üksikasjalikult sätestatud puu- ja köögivilja üldised ja konkreetsed turustamisstandardid.[67]

77. Kirsstomatite suhtes kohaldatakse konkreetseid turustamisstandardeid.[68] Need hõlmavad päritoluriigi märkimise kohustust.[69] Selle märgistusega võib vajaduse korral kaasneda „tootmispiirkond või üleriigiline, piirkondlik või kohalik nimetus“.[70]

78. Charentais’ melonite suhtes kohaldatakse puu- ja köögivilja turustamise üldmääruse üldisi turustamisstandardeid.[71] Nendegi kohaselt on nõutav päritoluriigi märkimine.[72] Erinevalt kirsstomatitest ei ole kõnealuses määruses nende melonite puhul viidatud aga üksikasjalikuma päritolukirjelduse lisamisele.

79. Nende nõuete suhtes kohaldatakse vastavuskontrolle, mida tehakse kõigis turustamisetappides.[73]

60 Vt põllumajandustoodete määruse artikkel 74.

61 Põllumajandustoodete määruse põhjendus 64.

62 Vt põllumajandustoodete määruse artikli 75 lõike 3 punkt j ja artikli 76 lõige 1.

63 Vt põllumajandustoodete määruse artikli 75 lõike 1 punkt b.

64 Vt põllumajandustoodete määruse artikli 76 lõige 2.

65 Vt põllumajandustoodete määruse artikli 76 lõige 3.

66 Vt puu- ja köögivilja turustamise üldmääruse artikli 1 lõige 1.

67 Vt puu- ja köögivilja turustamise üldmääruse artikli 1 lõige 1 ja artikli 3 lõige 1. Määruse I lisa A osas on sätestatud nende toodete üldised turustamisstandardid.

68 Vt puu- ja köögivilja turustamise üldmääruse artikli 3 lõike 2 punkt j, kus on sätestatud, et määruse I lisa B osas osutatud konkreetseid turustamisstandardeid kohaldatakse „tomatite“ suhtes. I lisa B osa 10. osa I jao kohaselt hõlmab mõiste „tomatid“ ka „kirsstomateid“.

69 Vt puu- ja köögivilja turustamise üldmääruse I lisa B osa 10. osa VI jao punkt C. Sellega seoses on joonealuses märkuses täpsustatud, et „märkida tuleb täis- või tavanimi“.

70 *Ibid.*

71 Vt puu- ja köögivilja turustamise üldmääruse artikli 3 lõike 1 teine lõik, kus on selgitatud, et „puu- ja köögiviljad, mis ei ole hõlmatud konkreetse turustamisstandardiga, vastavad üldisele turustamisstandardile“. Selles sättes viidatud üldine turustamisstandard on sätestatud sama määruse I lisa A osas.

72 Vt puu- ja köögivilja turustamise üldmääruse I lisa A osa 4. osa. Jällegi on joonealuses märkuses täpsustatud, et „märkida tuleb täis- või tavanimi“.

73 Vt puu- ja köögivilja turustamise üldmääruse artiklid 8 ja 11. Sama määruse artikli 11 lõikes 3 on samuti sätestatud, et „kui kontrolli käigus ilmnevad märkimisväärsed eeskirjade eiramised, suurendavad liikmesriigid ettevõtjate, toodete, päritolu või muude näitajate alusel kontrollide sagedust“. Vastavuskontroll on vajalik muu hulgas seetõttu, et asjaomane „päritoluriik“ peab olema märgitud „loetavate, püsivate“ ja väljastpoolt nähtavate tähtedega, mis on trükitud otse pakendile või pakendi lahutamatu osa moodustavale või pakendi külge kinnitatud märgisele.

80. Nagu komisjon kohtuistungil selgitas, toob mittevastavuse tuvastamine kaasa keelu toimetada nõuetele mittevastavaid tooteid mujale, kui selleks puudub pädeva kontrolliasutuse luba. Seejärel tuleb need tooted viia puu- ja köögivilja turustamise üldmäärusega vastavusse. Kui see ei ole võimalik, võivad pädevad asutused nõuda, et need tooted suunataks loomasöödana kasutamisele, tööstuslikule töötlemisele, muul otstarbel kui toiduna kasutamisele või hävitamisele.[74]

81. Seega näevad kõnealuste toodete suhtes kohaldatavad üldised ja konkreetsed turustamisstandardid ette nende toodete päritoluriigi märkimise.

b) Lääne-Sahara kui sellel territooriumil kasvatatud puu- ja köögivilja päritoluriik

82. Eespool esitatud selgitusest liidu toidu märgistamise üld- ja erieeskirjade kohta nähtub, et liidu seadusandja nõuab kõnealuste toodete päritoluriigi märkimist.

83. Käesolevas kohtuasjas kerkib nüüd loomulikult küsimus, kas Lääne-Sahara mitteautonoomne territoorium on nende eeskirjade tähenduses päritoluriik.

84. Sellega seoses märgin, et sarnaselt tarbijatele esitatava toidualase teabe määrusele ja põllumajandustoodete määrusele ei ole puu- ja köögivilja turustamise üldmääruses mõistet „päritoluriik“ määratletud.[75]

85. Seevastu liidu tolliseadustikuga, mis sisaldab kauba mittesooduspäritolu kindlaksmääramise erieeskirju, laiendatakse seda aspekti käsitlevaid eeskirju sõnaselgelt teistele liidu meetmetele, mis on seotud kauba päritoluga.[76]

86. Nagu Euroopa Kohus on selgitanud põllumajandustoodete määruse puhul, hõlmab see päritoluriigi märkimises seisnevat turustamisnõuet.[77]

87. Leian, et sama kehtib ka tarbijatele esitatava toidualase teabe määruse ning puu- ja köögivilja turustamise üldmääruse kohta. Seda nõuab päritoluriigi märkimise nõude ühetaoline, tõhus ja järjepidev tõlgendamine.[78]

88. Seega tuleb mitmesugustes käesolevas kohtuasjas kohaldatavates liidu toidualastes määrustes sisalduva päritoluriigi märkimise nõude tõlgendamisel lähtuda liidu tolliseadustiku asjakohastest eeskirjadest ja määratlustest.

89. Liidu tolliseadustiku artikli 60 kohaselt loetakse täielikult teatud „riigis“ või „territooriumil“ saadud kaup pärinevaks sellest riigist või territooriumilt.

74 Vt puu- ja köögivilja turustamise üldmääruse artikli 17 lõige 3.

75 Tarbijatele esitatava toidualase teabe määruse ja põllumajandustoodete määruse puhul on Euroopa Kohus selle määratluse puudumist juba tunnistanud 4. septembri 2019. aasta kohtuotsuses Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, punkt 46).

76 Vt liidu tolliseadustiku artikli 59 punkt c, kus on sätestatud, et päritolu määramist ja tõendamist käsitlevates artiklites (artiklid 60 ja 61) „nähakse ette reeglid kauba mittesooduspäritolu määramiseks, eesmärgiga kohaldada […] muid kauba päritoluga seonduvaid liidu meetmeid“.

77 Vt 4. septembri 2019. aasta kohtuotsus Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, punkt 46).

78 Vt analoogia alusel 4. septembri 2019. aasta kohtuotsus Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, punkt 50) (kus selgitatakse, et „päritoluriigi kohustuslik märkimine peab nii tolli-, põllumajandus-, kui ka tarbijakaitse valdkonna vastavatele sätetele täieliku soovitava toime andmiseks ja sidususe huvides tuginema samadele mõistetele“).

90. „Riigis“ või „territooriumil“ koristatud taimseid saadusi käsitatakse täielikult seal saadud kaubana.[79] Seega käsitatakse neid sellelt territooriumilt pärinevatena.[80]

91. Kohtuotsuses Vignoble Psagot tõlgendas Euroopa Kohus mõistet „territoorium“ nii, et see hõlmab kõiki üksusi, mis ei kuulu kategooriasse „riik“,[81] näiteks „geograafilisi alasid, mis on küll riigi jurisdiktsiooni all või rahvusvahelise vastutuse all, kuid millel rahvusvahelise õiguse tähenduses on omaenda staatus, mis on kõnealuse riigi staatusest eraldiseisev“.[82]

92. Kohtuotsustes nõukogu *vs.* Polisario Rinne ja Western Sahara Campaign UK tunnistas Euroopa Kohus, et Lääne-Sahara on rahvusvahelise õiguse tähenduses omaette territoorium, mis on eraldiseisev Maroko Kuningriigi territooriumist.[83]

93. Seega tuleb Lääne-Sahara territooriumi käsitada eraldiseisva tolliterritooriumina liidu tolliseadustiku artikli 60 tähenduses.

94. Komisjon selgitas kohtuistungil, et väliskaubandusstatistikat käsitlevates liidu õigusnormides on seda staatust juba tunnustatud, andes Lääne-Sahara territooriumile oma päritolukoodi (EH).[84] Seda koodi kasutatakse ELi tollitariifistikus (TARIC)[85] ning Lääne-Sahara territooriumilt pärit toodete importijad peavad selle koodi märkima oma tollideklaratsioonis ja esitama selle toetuseks päritoludeklaratsiooni.

95. Eeltoodust järeldub, et mõiste „päritoluriik“, nagu seda kasutatakse toidu märgistamist käsitlevates liidu õigusnormides, hõlmab ka Lääne-Sahara territooriumi.

96. Käesolevas kohtuasjas kõne all olevad tooted on täielikult saadud Lääne-Sahara territooriumil ja tuleb vastavalt märgistada.

97. Seda järeldust ei mõjuta asjaolu, et praktikas peab Euroopa Liit kolmandat riiki – Maroko Kuningriiki – riigiks, mis on võtnud enda kanda (*de facto*) vastutuse Lääne-Sahara territooriumi (või vähemalt nende osade, mille üle Maroko Kuningriik omab kontrolli) haldamise eest. Euroopa Liitu importimisel on seega Maroko ametiasutused need, kes kontrollivad ja tõendavad nende toodete päritolu, mis väidetakse pärinevat Lääne-Sahara territooriumilt.

79 Vt komisjoni 28. juuli 2015. aasta delegeeritud määruse (EL) 2015/2446 (millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 952/2013 seoses liidu tolliseadustiku teatavaid sätteid käsitlevate üksikasjalike eeskirjadega) artikli 31 punkt b (ELT 2015, L 343, lk 1).

80 Käesolevas kohtuasjas ei ole vaidlust selles, et kõnealused tooted koristatakse Lääne-Sahara territooriumil.

81 Kohtuotsus Vignoble Psagot, punkt 30. Samas kohtuotsuses tõlgendas Euroopa Kohus mõistet „riik“ nii, et see tähendab „suveräänset üksust, mis teostab oma geograafilistes piirides täieulatuslikult volitusi, mille olemasolu rahvusvaheline õigus tunnustab“ (vt punktid 28 ja 29).

82 Vt kohtuotsus Vignoble Psagot, punkt 31. Nagu märgib kaebuse esitaja, laiendas Euroopa Kohus oma otsuses Vignoble Psagot just sellel alusel õige päritolu märkimise nõuet „Iisraeli riigi okupeeritud aladele“, st Jordani läänekaldale, sealhulgas Ida-Jeruusalemmale, ja Golani kõrgendikele.

83 Kohtuotsus nõukogu *vs.* Polisario Rinne, punkt 107, ning kohtuotsus Western Sahara Campaign UK, punktid 64 ja 69.

84 Vt komisjoni 12. oktoobri 2020. aasta rakendusmääruse (EL) 2020/1470 (mis käsitleb riikide ja territooriumide nomenklatuuri Euroopa rahvusvahelise kaubavahetuse statistika jaoks ja geograafilist jaotust muu ettevõtlusstatistika jaoks) I lisa (ELT 2020, L 334, lk 2).

85 Nõukogu 23. juuli 1987. aasta määrus (EMÜ) nr 2658/87 tariifi- ja statistikanomenklatuuri ning ühise tollitariifistiku kohta (EÜT 1987, L 256, lk 1).

98. Nagu selgitasid nii nõukogu kui ka komisjon, kehtestati see kord seetõttu, et Lääne-Sahara mitteautonoomsel territooriumil ei ole oma (tunnustatud) tolliasutusi, mis kontrolliksid sellel territooriumil toodetud või kasvatatud toodete päritolustaatust. [86]

99. Nagu ma selgitan oma tänastes ettepanekutes kohtuasjade komisjon ja nõukogu *vs*. Polisario Rinne kohta, arvestatakse suhetes mitteautonoomse territooriumiga nii olemasolevat rahvusvahelise õiguse kohast staatust kui ka praktilist tegelikkust, sekkumata samas riigi tunnustamise (poliitilisse) küsimusse. [87] See ei mõjuta siiski järeldust, et tollimise mõttes on Lääne-Sahara omaette territoorium.

100. Seega tuleb järeldada, et kõnealused tooted, mis on kasvatatud Lääne-Sahara territooriumil, peavad toidu valdkonnas kohaldatavate liidu õigusnormide kohaselt olema märgistatud sellelt territooriumilt pärinevatena.

c) Lääne-Sahara territooriumile viitamata jätmine eksitab tarbijat

101. Olles kindlaks teinud, et puu- ja köögivilja märgistamist käsitlevad liidu õigusnormid näevad ette kohustuse märkida kõnealuste toodete päritoluriik, ning et päritoluriigi mõiste hõlmab ka Lääne-Sahara mitteautonoomset territooriumi, võib teha järelduse, et nende toodete puhul peab päritoluriigiks olema märgitud Lääne-Sahara. Lisaküsimus, mis tuleb lahendada, on seega see, kas sellele territooriumile viitamata jätmine võib liidu tarbijat eksitada.

102. Nagu ma märkisin käesoleva ettepaneku punktis 69, on liidu toidu märgistusel päritoluriigi kohta esitatava teabe eesmärk kaitsta tarbijat, nii et tarbijat ei eksitataks toote tegeliku päritolu osas. [88]

103. Kuigi teave toote päritoluriigi kohta ei ole peamine tarbijakäitumist ajendav tegur, [89] mõjutab see siiski ostuotsuseid. [90]

104. Tarbijad on erinevad. Mõne tarbija jaoks võib ostetavate toodete päritolu olla äärmiselt oluline. Teised ei pruugi ostetava toote lähtekohale üldse tähelepanu pöörata.

[86] See on ka põhjus, miks nõukogu ja komisjoni väitel ei ole praktiliselt võimalik sõlmida Lääne-Sahara territooriumiga eraldi kaubanduslepingut. Võrrelge seda EÜ-PVO assotsiatsioonilepinguga (mis kiideti heaks nõukogu 2. juuni 1997. aasta otsusega 97/430/EÜ Euroopa Ühenduse ning Jordani läänekalda ja Gaza sektori Palestiina omavalitsuse nimel toimiva Palestiina Vabastusorganisatsiooni (PVO) vahelise kaubandust ja koostööd käsitleva Euroopa – Vahemere piirkonna ajutise assotsiatsioonilepingu sõlmimise kohta (EÜT 1997, L 187, lk 1)), mille juurde kuuluva protokolli artikli 16 lõike 4 kohaselt väljastavad Jordani Läänekalda ja Gaza sektori tolliasutused liikumissertifikaadi EUR.1, kui Euroopa Liitu eksporditavaid tooteid võib pidada Jordani Läänekaldalt ja Gaza sektorist pärinevateks toodeteks ja kui need vastavad muudele ekspordinõuetele. Vt ka 25. veebruari 2010. aasta kohtuotsus Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, punktid 50–52) (kus selgitatakse, et Jordani Läänekalda ja Gaza sektori tollil on pädevus Jordani Läänekaldalt ja Gaza sektorist pärit toodete suhtes, mis välistab Iisraeli tolli pädevuse).

[87] Selle kohta, et riigi tunnustamine võib olla lahus päritolu tõendamisest, vt analoogia alusel ühelt poolt Euroopa Liidu ja Euroopa Aatomienergiaühenduse ja teiselt poolt Kosovo* vahelise stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu (ELT 2016, L 71, lk 3) artikkel 46 ja III protokoll, milles on sätestatud sellelt territooriumilt pärinevate toodete päritolu kindlaksmääramise eeskirjad. Nimetuses olev tärn viitab järgmisele avaldusele lepingu joonealuses märkuses „Kõnealune nimetus ei piira seisukohti staatuse suhtes ning on kooskõlas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1244/1999 ja Rahvusvahelise Kohtu arvamusega Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni kohta“.

[88] Vt selle kohta kohtuotsus Vignoble Psagot, punkt 25.

[89] Euroopa Komisjoni 2015. aasta aruandes märgiti, et „tarbijate ostukäitumist mõjutavate aspektide hulgas on hind, maitse ja „kõlblik enne/parim enne“ kuupäev tähtsamad kui päritoluteave“. Vt komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule, milles käsitletakse päritoluriigi või lähtekoha kohustuslikku märkimist töötlemata toidu ja ühest koostisosast koosnevate toodete ning selliste koostisosade puhul, mis moodustavad toidus rohkem kui 50% (COM(2015) 204 (final); edaspidi „Euroopa Komisjoni 2015. aasta aruanne“).

[90] Euroopa Komisjoni 2012. aasta Eurobaromeetri eriuuringu nr 389 kohaselt, milles käsitleti eurooplaste hoiakuid toiduga kindlustatuse, toidu kvaliteedi ja maapiirkondade suhtes (kättesaadav aadressil https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1054), on toidu päritolu oluline valdava enamuse (71%) vastajate jaoks (lk 4), kusjuures päritolu on üks kolmest tegurist, mida enamik liidu kodanikest toidu ostmisel arvesse võtab (lk 16).

105. Nagu Euroopa Kohus on juba varem sedastanud, võetakse tarbija eksitamise ohu hindamisel arvesse keskmist tarbijat, see tähendab tarbijat, kes on „piisavalt informeeritud, mõistlikult tähelepanelik ja arukas seoses toiduaine päritolu, lähtekoha ja kvaliteediga“. [91]

106. Tarbijatele esitatava toidualase teabe määruse artikli 3 lõikes 1 on sätestatud, et tarbijale toidualase teabe, sealhulgas toote päritolu kohta teabe andmine peaks võimaldama tarbijal „teha teadlikke valikuid“, pidades muu hulgas silmas „eetilisi kaalutlusi“. [92]

107. Arvatavasti võib piisavalt informeeritud ja arukas tarbija pidada oluliseks teada, et toode on pärit Lääne-Saharast. See, kuidas teave toote pärinemise kohta Lääne-Saharast võib mõjutada tarbija ostuotsust, sõltub siiski konkreetsest tarbijast. [93]

108. See otsus ei ole tingimata seotud liidu neutraalse seisukohaga Lääne-Sahara territooriumi tulevase staatuse küsimuses.

109. Kui aga tootel puudub teave, et see on pärit Lääne-Saharast, võib see piisavalt teavitatud ja tähelepanelikku tarbijat eksitada ostetava toote tegeliku päritolu osas.

110. Kuidas need õiguslikud ja poliitilised seisukohad ühitatakse?

111. On ilmne, et hinnates küsimust, kas esineb oht, et ebaõige teave päritoluriigi kohta eksitab tarbijat, ei ole selle küsimuse üle otsustaval riigisisesel kohtul vaja võtta arvesse tarbijate võimalikke erinevaid eetilisi eelistusi, sest tal ei olekski võimalik seda teha.

112. Minu arvates on kriteerium, mille liidu seadusandja soovis kehtestada, märksa objektiivsem.

113. Küsimus, mille kohus peab esitama, on lihtsalt järgmine: kas on oht, et ostuotsus tehakse ebaõige teabe põhjal, kui tootel on päritoluriigiks märgitud territoorium X, kuigi tegelikult on see toode pärit territooriumilt Y? [94]

114. Vastus on jaatav: kui märgistusel viidatakse, et toit on pärit mujalt kui selle tegelikust päritolukohast, võib see tarbijat eksitada toote (liidu õigusnormide kohaselt) objektiivselt õige päritolu osas. [95]

115. Käesoleval juhul on märgistus, mille kohaselt on toode pärit Marokost, ehkki tegelikult on see pärit Lääne-Sahara territooriumilt, seega tarbijat eksitav.

116. Selline märgistus ei oleks kooskõlas üldise nõudega aidata tarbijal teha ostu sooritamisel „teadlik valik“, mis võib olla seotud eetilist laadi kaalutlustega, ega kajastaks adekvaatselt Euroopa Liidu praegust poliitilist seisukohta.

91 Vt selle kohta 10. septembri 2009. aasta kohtuotsus Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, punkt 61).

92 See valik võib kujutada endast ka otsust „hääletada ostukäruga“, ostes või keeldudes ostmast tooteid, mis pärinevad maailma osadest, millega tarbijal on poliitilisi, keskkonnaalaseid, kultuurilisi või muid probleeme. Väljend „ostukäruga hääletamine“ on laenatud nädalalehe The Economist artiklist, et selgitada tarbijate tava väljendada oma ostuotsuste kaudu poliitilisi arvamusi. Vt „Voting with your trolley: Can you really change the world just by buying certain foods?“, The Economist, Special report, 7. detsember 2006.

93 Vt selle kohta kohtujurist Hogani ettepanek kohtuasjas Organisation juive européenne ja Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:494, punktid 47–49).

94 Tegelikult peab kohus hindama sama nii siis, kui ebaõige teave puudutab asjaomaste puu- või köögiviljade ligikaudset kaalu või küpsust, kui ka siis, kui ebaõige teave puudutab nende puu- või köögiviljade lähtekohta.

95 Vt selle kohta kohtuotsus Vignoble Psagot, punkt 51.

117. Sellest lähtuvalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata neljanda küsimuse osale, mis käsitleb positiivset märgistamiskohustust, et tarbijatele esitatava toidualase teabe määruse, põllumajandustoodete määruse ning puu- ja köögivilja turustamise üldmääruse kohaselt peavad kõnealused tooted olema varustatud päritoluriigi märgistusega, mis kajastab nende pärinemist Lääne-Sahara territooriumilt.

d) Kas on võimalik viidata ka Maroko Kuningriigile?

118. Kas eespool esitatud järeldus võimaldab lisaks viidata ka Maroko Kuningriigile?

119. Kohtuasjas Vignoble Psagot, millele käesolevas kohtuasjas tuginetakse, paluti Euroopa Kohtul selgitada, kas õige päritoluterritooriumi (antud juhul Golani kõrgendikud või Jordani Läänekallas) märkimist võib pidada iseenesest ebapiisavaks selleks, et anda tarbijale õiget teavet sellelt territooriumilt pärit toodete päritoluriigi kohta.

120. Seega võib küsida, kas „Maroko Kuningriigi“ lisamine Lääne-Sahara territooriumilt pärit toodete päritoluriigi märgistusele annaks liidu tarbijale samuti objektiivselt õiget teavet.

121. Euroopa Kohus võttis arvesse konkreetset olukorda kohtuotsuses Vignoble Psagot käsitletud geograafilises piirkonnas, kus Süüria Araabia Vabariigi (Golani kõrgendikud) või Palestiina territooriumi (Jordani Läänekallas, sealhulgas Ida-Jeruusalemm) osades, kust selles kohtuasjas kõne all olnud tooted pärinesid, olid rajatud Iisraeli asundused, ning jõudis järeldusele, et täiendava kohateabe puudumine võib tarbijat eksitada.[96]

122. Seetõttu võivad tarbijad tegelikule lähtekohale viitava teabe puudumisel arvata, et toode pärineb Jordani Läänekalda (sealhulgas Ida-Jeruusalemma) puhul palestiina tootjalt või Golani kõrgendike puhul süüria tootjalt.[97]

123. Pelk viide „Iisraeli asundusele“ ei oleks sedalaadi vääritimõistmise ärahoidmiseks piisav.[98]

124. Õiguslikud ja faktilised asjaolud ning Euroopa Kohtule esitatud küsimus on käesolevas kohtuasjas teistsugused.

125. Tolli ja tootemärgistusega seoses päritolu märkimise mõttes on Lääne-Sahara territoorium eraldiseisev territoorium.

126. On tõsi, et praegu saavad toote pärinemist Lääne-Sahara territooriumilt tõendada ainult Maroko ametiasutused, kelle puhul Euroopa Liit on tunnustanud vastavate volituste olemasolu (vt käesoleva ettepaneku punktid 97 ja 98).

127. See ei tähenda siiski, et sellise tõendamise korral muutub Lääne-Saharast pärineva toote päritolu.

96 Vt kohtuotsus Vignoble Psagot, punkt 51.

97 Vt kohtuotsus Vignoble Psagot, punkt 49.

98 Vt kohtuotsus Vignoble Psagot, punkt 50.

128. Kohtuasjas Vignoble Psagot ei seisnenud Euroopa Kohtule esitatud küsimus mitte selles, kas võib märkida kaks riiki või territooriumi, vaid pigem selles, kas päritoluriiki/territooriumi käsitlevale teabele võib lisada üksikasjalikuma viite „lähtekoha“ koha, kuigi tarbijatele esitatava toidualase teabe määruses on mõistete „päritoluriik“ ja „lähtekoht“ vahel kasutatud sidesõna „või“.

129. Võttes arvesse asjaolu, et rahvusvaheline üldsus ja Euroopa Liit on vastu Iisraeli asundustele nendel territooriumidel, otsustas Euroopa Kohus, et neist asundustest pärit kauba tegelikku lähtekohta puudutava teabe väljajätmine ei võimalda tarbijatel teha teadlikku ostuotsust. [99]

130. Käesoleval juhul aga ei selgitaks kõnealuste toodete päritoluriiki puudutavale teabele viite „Maroko Kuningriik“ lisamine täpsemalt nende toodete lähtekohta.

131. Esiteks ei ole selline viide objektiivselt õige.

132. Teiseks saab hästi informeeritud ja arukas tarbija tuletada vajaliku teabe kõnealuste toodete päritolu kohta ka siis, kui päritoluriigina on mainitud ainult Lääne-Saharat.

133. Olenemata sellest, milline on tarbija subjektiivne seisukoht Maroko Kuningriigi kohaloleku suhtes Lääne-Sahara territooriumil, võib viite „Maroko Kuningriik“ lisamine toodetele, mis ei ole sealt pärit, seega tarbijat eksitada just põhjusel, et „see ei kajasta kogu tõde“. [100]

134. Lõpuks, nagu komisjon kohtuistungil selgitas, eeldab kõnealuste toodete suhtes kohaldatavates üldistes ja konkreetsetes turustamisstandardites [101] sisalduv mõiste „päritoluriik“ ühe päritoluriigi nimetamist. [102]

135. Esiteks tuleneb see minu arvates sellest, et puu- ja köögivilja turustamise üldmääruse tekstis ja põhjendustes kasutatakse sõna „riik“ ainsuses. [103]

136. Teiseks tugineb see lähenemisviis liidu tolliseadustiku artikli 60 kohase „päritolu“ kindlaksmääramise aluseks olevale üldisele loogikale. Selle sätte kohaselt saab „kaup, mis on täielikult saadud ühes riigis või ühel territooriumil“, [104] olla pärit ainult ühest riigist või ühelt territooriumilt. [105]

137. Seda silmas pidades peaksid samad ühtse tõlgendamise põhjused, mis toetavad toidu märgistamist käsitlevates liidu õigusnormides sisalduva mõiste „päritolu“ tõlgendamist kooskõlas tolli ja väliskaubandusstatistika suhtes kohaldatavate õigusnormidega, toetama sarnast käsitust ka seoses üheainsa päritolu märkimisega toodete märgistamisel.

99 Vt selle kohta kohtuotsus Vignoble Psagot, punktid 48–51.

100 Tsitaat kohtujurist Mischo ettepanekust kohtuasjas Gut Springenheide ja Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102, punkt 78), kus ta eristas teavet, mis on objektiivselt õige, teavet, mis on objektiivselt ebaõige, ning teavet, mis on objektiivselt õige, aga mis võib eksitada tarbijat, kuna see ei kajasta kogu tõde.

101 Vt käesoleva ettepaneku punktid 66–81.

102 Täielikkuse huvides tuleb märkida, et see reegel kehtib ka juhul, kui puu- ja köögiviljasegus olevad puu- ja köögiviljad on pärit rohkem kui ühest kolmandast riigist, millisel juhul tuleb lisada kas üldine päritoluviide (näiteks „väljastpoolt ELi pärit puu- ja köögivilja segu“; vt puu- ja köögivilja turustamise üldmääruse artikli 7 lõige 3) või märkida iga asjaomase puu- või köögivilja nimetuse kõrvale eraldi päritoluriigi nimi (vt näiteks eri päritoluga tomatite segu puhul sama määruse I lisa A osa punkt 4 ja I lisa B osa 10. osa VI jao punkt C).

103 Vt näiteks puu- ja köögivilja turustamise üldmääruse põhjendused 4 ja 49 ning artikli 5 lõige 4 ja artikli 6 lõige 1. Vt ka selle määruse I lisa A osa 4. osa ja I lisa B osa 10. osa VI jao punkt C, kus sõna „päritoluriik“ kasutatakse samuti ainsuses.

104 Liidu tolliseadustiku artikli 60 lõige 1.

105 Välja arvatud juhul, kui segus sisalduvad puu- ja köögiviljad on pärit rohkem kui ühest kolmandast riigist. Vt puu- ja köögivilja turustamise üldmääruse artikli 7 lõige 3.

138. Nende eeskirjade järgimisel tuleks Lääne-Sahara territooriumilt pärit tooted märgistada Lääne-Sahara päritolu toodetena ja mis tahes muu lähtekoht tuleks jätta märkimata.

139. Seda arutluskäiku kinnitab seisukoht, mida väljendas kohtuistungil komisjon, kes nõustus, et nende eeskirjade kohaldamine viib järelduseni, et kõnealuste toodete märgistamine Maroko Kuningriigist pärinevatena ei ole õige.

140. Samas, nagu komisjon samuti selgitas, ei tohiks selle territooriumi käimasoleva enesemääramisprotsessi raames välistada ühtegi tulemust, kuna Euroopa Liit on võtnud Lääne-Sahara territooriumi tuleviku suhtes neutraalse seisukoha.[106]

141. Kui märkida Lääne-Sahara territooriumilt pärit toote päritoluriigiks lisaks Lääne-Saharale ka Maroko Kuningriik, läheks see seega vastuollu liidu väljendatud seisukohaga Lääne-Sahara territooriumi kohta, rikuks nõuet anda kõnealuste toodete päritoluriigi kohta „õiget, neutraalset ja objektiivset“[107] teavet ning oleks vastuolus liidu seadusandja otsusega, et märgistusel tuleb esitada üks päritoluriik.

142. Seega ei tohi kõnealuste toodete päritoluriigi märgistus sisaldada muud territoriaalset nimetust kui Lääne-Sahara.

IV. Ettepanek

143. Eeltoodud kaalutlustest lähtuvalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. ELTL artiklit 207 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. oktoobri 2013. aasta määruse (EL) nr 952/2013 (millega kehtestatakse liidu tolliseadustik) artikli 134 lõiget 1

   tuleb tõlgendada nii, et need iseenesest ei luba liikmesriigil ühepoolselt võtta riigisisest meedet, millega keelatakse kolmandast riigist pärit puu- ja köögivilja import tema territooriumile õige „päritoluriigi“ märgistuse puudumise tõttu.

2. Komisjoni 7. juuni 2011. aasta rakendusmääruse (EL) nr 543/2011 (millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1234/2007 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses puu- ja köögiviljasektori ning töödeldud puu- ja köögivilja sektoriga) artikli 5 lõiget 1 ja artikli 6 lõiget 1, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2011. aasta määruse (EL) nr 1169/2011 (milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 1924/2006 ja (EÜ) nr 1925/2006 ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni direktiiv 87/250/EMÜ, nõukogu direktiiv 90/496/EMÜ, komisjoni direktiiv 1999/10/EÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/13/EÜ, komisjoni direktiivid 2002/67/EÜ ja 2008/5/EÜ ning komisjoni määrus (EÜ) nr 608/2004) artikleid 9 ja 26 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1308/2013 (millega kehtestatakse põllumajandustoodete ühine turukorraldus ning millega

[106] Euroopa Liidu praegune seisukoht näib olevat see, et poliitilise protsessi eesmärk Lääne-Sahara küsimuses peaks olema leida õiglane, realistlik, pragmaatiline, püsiv ja vastastikku vastuvõetav poliitiline lahendus, mis põhineb kompromissil, nagu on märgitud assotsiatsiooninõukogu 14. istungiga seoses tehtud Euroopa Liidu ja Maroko ühisavalduse punktis 13 (27. juuni 2019), kättesaadav aadressil https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/.

[107] Vt 13. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, punktid 44 ja 46 ning seal viidatud kohtupraktika).

tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 922/72, (EMÜ) nr 234/79, (EÜ) nr 1037/2001 ja (EÜ) nr 1234/2007) artiklit 76, tõlgendatuna koostoimes määruse nr 952/2013 artikliga 60 ja komisjoni 12. oktoobri 2020. aasta rakendusmääruse (EL) 2020/1470 (mis käsitleb riikide ja territooriumide nomenklatuuri Euroopa rahvusvahelise kaubavahetuse statistika jaoks ja geograafilist jaotust muu ettevõtlusstatistika jaoks) I lisaga,

tuleb tõlgendada nii, et Lääne-Sahara territooriumilt pärit kirsstomatite ja Charentais' melonite pakenditel peab olema päritoluriigi märgistus, mis kajastab nende toodete pärinemist kõnealuselt territooriumilt.

Euroopa Liidu õiguse ja poliitika praeguse seisuga ei tohi selline märgistus viidata Maroko Kuningriigile.