Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
TAMARE ĆAPETA
od 21. ožujka 2024.[1]

Predmet C-399/22

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Informiranje potrošača o prehrambenim proizvodima – Zahtjevi za označivanje zemlje podrijetla – Voće i povrće ubrano u Zapadnoj Sahari – Nadležnost država članica da jednostrano zabrane uvoz proizvoda koji nemaju pravilnu oznaku ‚zemlje podrijetla'"

I. Uvod

1. „Područje Zapadne Sahare ne pripada Kraljevini Maroku, stoga oznaka na kojoj se navodi da je podrijetlo te robe Maroko povređuje zahtjeve Unije za označivanje prehrambenih proizvoda."

2. To je ukratko argument koji tužitelj ističe pred nacionalnim sudom. Tužitelj je tako od ministèrea de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (Ministarstvo poljoprivrede i sigurnosti opskrbe hranom, Francuska) i ministèrea de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (Ministarstvo gospodarstva, financija te industrijskog i digitalnog suvereniteta, Francuska) (u daljnjem tekstu: ministarstva) zatražio da zabrane uvoz trešnjar rajčica i dinja *charentais* (u daljnjem tekstu: proizvodi o kojima je riječ) podrijetlom s područja Zapadne Sahare na čijim je oznakama kao zemlja podrijetla navedena Kraljevina Maroko.

3. U sporu se pojavljuju dva različita pitanja.

[1] Izvorni jezik: engleski

4. Prvo je pitanje mogu li države članice djelovati jednostrano u području zajedničke trgovinske politike kako bi zabranile uvoz određene robe iz trećih zemalja. Iako pitanje nije novo, s obzirom na nedavne mjere država članica protiv uvoza iz Ukrajine, svakako je aktualno iz šire perspektive [2].

5. Drugo pitanje koje treba riješiti odnosi se na označivanje prehrambenih proizvoda podrijetlom s područja Zapadne Sahare. U ovom predmetu postavlja se pitanje smiju li se ti proizvodi stavljati na tržište kao proizvodi podrijetlom iz Kraljevine Maroka. To se pitanje može razmotriti u kontekstu presuda Vijeće/Front Polisario [3] i Western Sahara Campaign UK [4], u kojima je Sud priznao zaseban teritorijalni status područja Zapadne Sahare [5].

II. Pravni i činjenični kontekst ovog predmeta i prethodna pitanja

6. Zapadna Sahara je područje u sjeverozapadnoj Africi. U 19. stoljeću kolonizirala ga je Kraljevina Španjolska. To su područje u okviru dekolonizacije Ujedinjeni narodi 1963. uvrstili na popis nesamoupravnih područja [6]. Danas je i dalje na tom popisu.

7. Proces dekolonizacije (još) nije završen te je Zapadna Sahara i dalje jedino nesamoupravno područje u Africi. Španjolska se 1976. odrekla kolonijalne upravne vlasti. Otada na tom području traje sukob, među ostalim, vojne prirode, između Kraljevine Maroka, pod čijim je nadzorom otprilike 80 % područja Zapadne Sahare i koja smatra da ima suverenost nad cijelim područjem, i Fronta Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (u daljnjem tekstu: Front Polisario), pod čijim je nadzorom ostatak područja Zapadne Sahare i koji smatra da predstavlja narod Sahravi. U savjetodavnom mišljenju o Zapadnoj Sahari Međunarodni sud priznao je narodu Sahravi pravo na samoodređenje [7].

8. Sukob u Zapadnoj Sahari za Sud nije novost. Sud je priznao da pravo na samoodređenje obvezuje Europsku uniju u vođenju njezinih vanjskih odnosa te je u presudama Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK utvrdio da područje Zapadne Sahare uživa poseban i različit status u odnosu na status bilo koje države, uključujući Kraljevinu Maroko [8].

2 Od ožujka 2023. bugarska, mađarska, poljska, rumunjska i slovačka vlada zaprijetile su jednostranom zabranom bescarinskog uvoza ukrajinskih žitarica i poljoprivrednih proizvoda (mjera uvedena kao odgovor na napade ruske vlade na crnomorske luke u Ukrajini kroz koje se izvoze žitarice). Kao odgovor, Europska komisija prvotno je do 5. lipnja 2023. (Provedbena uredba Komisije (EU) 2023/903 od 2. svibnja 2023. o uvođenju preventivnih mjera za određene proizvode podrijetlom iz Ukrajine (SL 2023., L 114 I, str. 1.)), a zatim do 15. rujna 2023. (Provedbena uredba Komisije (EU) 2023/1100 od 5. lipnja 2023. o uvođenju preventivnih mjera za određene proizvode podrijetlom iz Ukrajine (SL 2023., L 144 I, str. 1. i ispravak SL 2023., L 149, str. 91.)), uvela privremene preventivne mjere zabrane puštanja u slobodan promet ili stavljanja u određene carinske postupke pšenice, kukuruza, uljane repice i suncokretova sjemena iz Ukrajine, osim ako se ta roba ne prevozi u drugu državu članicu odnosno zemlju ili područje izvan carinskog područja Europske unije.

3 Presuda od 21. prosinca 2016., Vijeće/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973; u daljnjem tekstu: presuda Vijeće/Front Polisario)

4 Presuda od 27. veljače 2018., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, u daljnjem tekstu: presuda Western Sahara Campaign UK)

5 Presude Vijeće/Front Polisario, t. 108. i Western Sahara Campaign UK, t. 64.

6 Ujedinjeni narodi, Izvješće Odbora za informacije o nesamoupravnim područjima, dodatak br. 14 (A/5514) (1963.), Prilog III. „Popis nesamoupravnih područja na temelju glave XI. Povelje na 31. prosinca 1962., razvrstanih po zemljopisnim regijama”.

7 Vidjeti savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda od 16. listopada 1975., Zapadna Sahara (Zbornik Međunarodnog suda iz 1975., str. 12., t. 162.). Za detaljniji opis događaja koji su doveli do postojeće političke situacije u Zapadnoj Sahari, vidjeti mišljenja koja danas iznosim u spojenim predmetima C-778/21 P i C-798/21 P Komisija i Vijeće/Front Polisario, t. 5. do 15. i u spojenim predmetima C-779/21 P i C-799/21 P, Komisija i Vijeće/Front Polisario, t. 8. do 28.

8 Presude Vijeće/Front Polisario, t. 92. i Western Sahara Campaign UK, t. 69.

9. Na temelju toga Sud je tumačio Sporazum o pridruživanju i Sporazum o partnerstvu u ribarstvu [9] na način da je njegova teritorijalna primjena ograničena na „državno područje Kraljevine Maroka" i „vode koje su pod suverenitetom ili jurisdikcijom Kraljevine Maroka", ali tako da ne obuhvaća područje Zapadne Sahare ili vode koje se nalaze uz to područje [10].

10. Vijeće je naložilo Komisiji da postupi u skladu s presudama Suda Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK [11]. Ishod pregovora s Kraljevinom Marokom koji su uslijedili odražava se, s jedne strane, u Sporazumu kojim se carinske povlastice proširuju na robu podrijetlom s područja Zapadne Sahare [12] i, s druge strane, u Sporazumu i Protokolu o provedbi koji se odnose na održivi ribolov u vodama koje se nalaze uz Zapadnu Saharu [13].

11. Front Polisario osporavao je odluke o odobrenju tih sporazuma. Pred Sudom su u tijeku postupci povodom žalbi protiv presuda Općeg suda kojima je potonji sud poništio te odluke [14]. Usporedno s ovim mišljenjem, danas ću iznijeti i mišljenja u obama tim žalbenim postupcima [15]. Međutim, neovisno o tome hoće li se Sud složiti s mojim mišljenjima u tim predmetima, njihov ishod neće utjecati na rješenje ovog predmeta.

12. U ovom predmetu tužitelj iz glavnog postupka koji je u tijeku pred nacionalnim sudom francusko je poljoprivredno udruženje Confédération paysanne. Od ministarstava je tražio da donese nalog kojim se *zabranjuje uvoz* proizvoda o kojima je riječ ubranih na području Zapadne Sahare. Ti se proizvodi uvoze i stavljaju na tržište u Francuskoj s oznakom na kojoj je kao mjesto podrijetla navedena Kraljevina Maroko [16]. Tužitelj tvrdi da je to protivno zahtjevima Unije za označivanje prehrambenih proizvoda kojima se propisuje označivanje točne zemlje podrijetla proizvoda. Tužitelj tvrdi da, kad se proizvodi o kojima je riječ uvoze u Francusku, na njima je kao zemlja podrijetla pogrešno navedena Kraljevina Maroko, umjesto područja Zapadne Sahare. Njihov bi uvoz stoga trebao biti zabranjen.

13. Budući da je smatrao da su ministarstva prešutno odbila taj zahtjev, tužitelj je pokrenuo postupak pred Conseilom d'État (Državno vijeće).

[9] Euro-mediteranski sporazum o uspostavi pridruživanja između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroko, s druge strane (SL 2000., L 70, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 26., str. 4., u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju), o kojem je riječ u presudi Vijeće/Front Polisario, i Sporazum o partnerstvu u ribarstvu između Europskih zajednica i Kraljevine Maroka (SL 2006., L 141, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 8., str. 156., u daljnjem tekstu: Sporazum o partnerstvu u ribarstvu), o kojem je riječ u presudi Western Sahara Campaign UK.

[10] Presude Vijeće/Front Polisario, t. 92. i Western Sahara Campaign UK, t. 64. i 69.

[11] Vidjeti Odluku Vijeća (EU) 2019/217 od 28. siječnja 2019. o sklapanju Sporazuma u obliku razmjene pisama između Europske unije i Kraljevine Maroka o izmjeni protokolâ 1. i 4. uz Euromediteranski sporazum o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroka, s druge strane (SL 2019., L 34, str. 1.) i Odluku Vijeća (EU) 2019/441 od 4. ožujka 2019. o sklapanju Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu između Europske unije i Kraljevine Maroka, njegova Protokola o provedbi i razmjene pisama koja je priložena Sporazumu (SL 2019., L 77, str. 4.).

[12] Sporazum u obliku razmjene pisama između Europske unije i Kraljevine Maroka o izmjeni protokolâ 1. i 4. uz Euromediteranski sporazum o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Kraljevine Maroka, s druge strane (SL 2019., L 34, str. 4., u daljnjem tekstu: Sporazum u obliku razmjene pisama)

[13] Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu između Europske unije i Kraljevine Maroka (SL 2019., L 77, str. 8.) i Protokol o provedbi Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu između Europske unije i Kraljevine Maroka (SL 2019., L 77, str. 18.)

[14] Vidjeti presude od 29. rujna 2021., Front Polisario/Vijeće (T-279/19, EU:T:2021:639) i od 29. rujna 2021., Front Polisario/Vijeće (T-344/19 i T-356/19, EU:T:2021:640).

[15] Vidjeti bilješku 7. ovog mišljenja.

[16] Vidjeti u tom pogledu podneske u predmetu pred Conseilom d'État (Državno vijeće, Francuska) javne izvjestiteljice E. Bokdam-Tognetti, koja pojašnjava da „*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*" („dinje i rajčice uzgojene u regiji Dakhla, odnosno u Zapadnoj Sahari, doista se uvoze i stavljaju na tržište u Francuskoj, pri čemu se Maroko navodi kao zemlja podrijetla, bez naznake Zapadne Sahare"): podnesci javne izvjestiteljice Emilie Bokdam-Tognetti, br. 445088 – Confédération paysanne (9. lipnja 2022.).

14. Sud koji je uputio zahtjev smatra da u skladu s primjenjivim pravilima treba navesti zemlju ili područje podrijetla prehrambenog proizvoda. Taj bi zahtjev, koji predstavlja element stavljanja na tržište prehrambenih proizvoda, u načelu trebalo ispuniti u trenutku uvoza. Međutim, sud koji je uputio zahtjev također napominje da se primjenjivim propisima države članice izričito ne ovlašćuje da donesu mjere zabrane uvoza proizvoda koji ne ispunjavaju taj zahtjev za označivanje podrijetla. Nadalje, sud koji je uputio zahtjev smatra da se, s obzirom na presude Suda Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK, postavlja pitanje treba li pravila Unije o označivanju prehrambenih proizvoda tumačiti tako da se njima propisuje da se na proizvodima podrijetlom s područja Zapadne Sahare ne smije upućivati na Kraljevinu Maroko kao zemlju podrijetla, nego treba upućivati na područje Zapadne Sahare.

15. U tim je okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li odredbe Uredbe br. 1169/2011, Uredbe br. 1308/2013, Uredbe br. 543/2011 i Uredbe br. 952/2013 tumačiti na način da se njima državi članici dopušta donošenje nacionalne mjere zabrane uvoza voća i povrća iz određene zemlje, čime se povređuju članak 26. Uredbe br. 1169/2011 i članak 76. Uredbe br. 1308/2013 zbog toga što se ne navodi zemlja ili područje iz kojih stvarno potječu, osobito ako je ta povreda velikih razmjera te je teško provjeriti podrijetlo jednom kad proizvodi uđu na područje Unije?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, treba li Sporazum u obliku razmjene pisama, koji je potvrđen Odlukom Vijeća od 28. siječnja 2019. o izmjeni protokolâ [br.] 1. i 4. uz Euromediteranski sporazum o pridruživanju od 26. veljače 1996. o pridruživanju između Europske unije i njezinih država članica te Maroka, tumačiti na način da je za potrebe primjene članaka 9. i 26. Uredbe (EU) br. 1169/2011 i članka 76. Uredbe (EU) br. 1308/2011, s jedne strane, Maroko zemlja podrijetla voća i povrća ubranog na području Zapadne Sahare i da su, s druge strane, marokanska tijela nadležna za izdavanje potvrda o usklađenosti koje se Uredbom br. 543/2011 predviđaju za voće i povrće ubrano na tom području?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje, je li Odluka Vijeća od 28. siječnja 2019. kojom se potvrđuje Sporazum sklopljen u obliku razmjene pisama, u skladu s člankom 3. stavkom 5. i člankom 21. UEU-a te načelom samoodređenja iz međunarodnog običajnog prava, na koje se osobito podsjeća u članku 1. Povelje Ujedinjenih naroda?

4. Treba li članke 9. i 26. Uredbe (EU) br. 1169/2011 i članak 76. Uredbe (EU) br. 1308/2011 tumačiti na način da se u fazi uvoza kao i prodaje potrošaču na ambalaži voća i povrća ubranog na području Zapadne Sahare ne smije navoditi Maroko kao zemlja podrijetla, nego treba navesti područje Zapadne Sahare?"

16. Pisana očitovanja Sudu podnijeli su Confédération paysanne, francuska vlada, Vijeće i Komisija. Te su stranke iznijele i usmena očitovanja na raspravi održanoj 24. listopada 2023.

III. Analiza

17. Kao što je to prethodno pojašnjeno, ovaj zahtjev za prethodnu odluku razmatra se istodobno s dvjema zasebnim žalbama o kojima također danas iznosim mišljenje [17]. Jedna od dviju žalbi odnosi se na valjanost povlaštenog postupanja koje je zajamčeno, među ostalim, proizvodima o kojima je riječ u ovom postupku uvezenima u Europsku uniju s područja Zapadne Sahare [18].

18. Neovisno o ishodu tih žalbenih postupaka, i dalje su relevantna dva pitanja na koja je Sud tražio da usredotočim svoju analizu, odnosno prvo i četvrto prethodno pitanje [19].

19. Redom ću razmotriti ta dva pitanja. Kad je riječ o prvom pitanju, ocijenit ću imaju li države članice na temelju prava Unije nadležnost da jednostrano zabrane uvoz u Europsku uniju određene robe koja navodno ne nosi pravilnu oznaku zemlje podrijetla [20]. Kad je riječ o četvrtom pitanju, kako je upućeno, razmotrit ću treba li na proizvodima o kojima je riječ kao zemlju podrijetla navesti Zapadnu Saharu i može li se na njima kao zemlja podrijetla također navesti Kraljevina Maroko.

A. Prvo pitanje

1. Preoblikovanje pitanja

20. Prije razmatranja merituma prvog pitanja, smatram da ga je potrebno preoblikovati. Razlog tomu je to što sud koji je uputio zahtjev navodi potrebu za smjernicama o prvom pitanju te pritom upućuje na Uredbu o informiranju potrošača o hrani [21], Uredbu o poljoprivrednim proizvodima [22], Opću uredbu o stavljanju na tržište voća i povrća [23] i Carinski zakonik Unije [24] kao potencijalne pravne osnove za jednostranu zabranu uvoza koju traži tužitelj.

17 Spojeni predmeti C-778/21 P i C-798/21 P Komisija i Vijeće/Front Polisario te spojeni predmeti C-779/21 P i C-799/21 P Komisija i Vijeće/Front Polisario

18 U spojenim predmetima C-779/21 P i C-799/21 P Komisija i Vijeće/Front Polisario Komisija odnosno Vijeće pobijaju presudu Općeg suda od 29. rujna 2021., Front Polisario/Vijeće (T-279/19, EU:T:2021:639), u kojoj je taj sud zaključio da Vijeće nije poštovalo načelo relativnog učinka ugovorâ, kako ga je Sud tumačio u točki 106. presude Vijeće/Front Polisario.

19 Treće pitanje iz odluke suda koji je uputio zahtjev, koje neću razmatrati u ovom mišljenju, odnosi se na valjanost Odluke 2019/217, koju ću zasebno ocijeniti u mišljenju u spojenim predmetima C-779/21 P i C-799/21 P Komisija i Vijeće/Fronte Polisario.

20 Kao što će to postati jasno iz mojeg mišljenja, s obzirom na odgovor koji predlažem na prvo pitanje, neće biti potrebno da Sud odgovori na drugo i treće pitanje (s obzirom na to da ta pitanja, kako su oblikovana, ovise o potvrdnom odgovoru na prvo pitanje). Kao što ću to pojasniti i u točki 56. i sljedećim točkama ovog mišljenja, s obzirom na moj predloženi odgovor na prvo pitanje, također se može tvrditi da nije nužno odgovoriti na četvrto pitanje.

21 Uredba (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani, izmjeni uredbi (EZ) br. 1924/2006 i (EZ) br. 1925/2006 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Komisije 87/250/EEZ, Direktive Vijeća 90/496/EEZ, Direktive Komisije 1999/10/EZ, Direktive 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Komisije 2002/67/EZ i 2008/5/EZ i Uredbe Komisije (EZ) br. 608/2004 (SL 2011., L 304, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 168. te ispravci SL 2015., L 326, str. 73., SL 2016., L 266, str. 7. i SL 2023., L 142, str. 41.) (u daljnjem tekstu: Uredba o informiranju potrošača o hrani)

22 Uredba (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 (SL 2013., L 347, str. 671. te ispravci SL 2014., L 189, str. 261., SL 2015., L 114, str. 25., SL 2016., L 130, str. 8. i SL 2020., L 1, str. 5.) (u daljnjem tekstu: Uredba o poljoprivrednim proizvodima)

23 Provedbena uredba Komisije (EU) br. 543/2011 od 7. lipnja 2011. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 za sektore voća i povrća te prerađevina voća i povrća (SL 2011., L 157, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 24., str. 186.) (u daljnjem tekstu: Opća uredba o stavljanju na tržište voća i povrća)

24 Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (preinačena) (SL 2013., L 269, str. 1. te ispravci SL 2013., L 287, str. 90., SL 2015., L 70, str. 64., SL 2016., L 267, str. 2., SL 2018., L 294, str. 44., SL 2022., L 43, str. 93. i SL 2023., L 90151) (u daljnjem tekstu: Carinski zakonik Unije)

21. Zabrana uvoza određenih proizvoda mjera je politike kojom se uređuje trgovina robom [25] i koja je, u skladu s člankom 207. stavkom 1. UFEU-a, obuhvaćena područjem primjene zajedničke trgovinske politike. Naime, sud koji je uputio zahtjev u zahtjevu za prethodnu odluku pojašnjava da se mjera koju traži tužitelj ne odnosi na *zabranu prodaje ili stavljanja na tržište* proizvoda o kojima je riječ u Francuskoj. Umjesto toga, tužitelj je od francuskih tijela zatražio da jednostrano uvedu zabranu *uvoza* tih proizvoda podrijetlom iz Zapadne Sahare zbog navodne povrede zahtjeva Unije za označivanje prehrambenih proizvoda.

22. Budući da je zajednička trgovinska politika u isključivoj nadležnosti Unije [26], Francuska nema nadležnost za uvođenje zabrane uvoza, osim ako je Europska unija za to ovlasti ili to od nje zatraži.

23. Uz iznimku Carinskog zakonika Unije, sve druge uredbe koje navodi sud koji je uputio zahtjev odnose se na pravila Unije o označivanju prehrambenih proizvoda na tržištu Unije. Nadalje, te uredbe nisu donesene na temelju odredbi Ugovorâ kojima se uređuje trgovina s trećim zemljama i zajednička trgovinska politika (članci 206. ili 207. UFEU-a), ponovno osim Carinskog zakonika Unije. Umjesto toga, donesene su na temelju članaka koji se odnose na poljoprivredu (članak 43. UFEU-a) i unutarnje tržište (članak 114. UFEU-a).

24. Budući da se njima ne uređuje trgovina s trećim zemljama, Uredbom o informiranju potrošača o hrani, Uredbom o poljoprivrednim proizvodima i Općom uredbom o stavljanju na tržište voća i povrća Francusku se ne može ovlastiti da donese traženu mjeru. U svakom slučaju, nijednom od tih uredbi ne ovlašćuje se države članice da jednostrano zabrane uvoz neusklađenih proizvoda [27].

25. Kako bih sudu koji je uputio zahtjev dala koristan odgovor, predlažem da se prvo pitanje preoblikuje tako da se njime pita ovlašćuje li se državu članicu pravom Unije, konkretno Carinskim zakonikom Unije, da donese nacionalnu mjeru kojom se zabranjuje uvoz voća i povrća koji ne nose pravilnu oznaku zemlje podrijetla.

2. Ocjena

26. Kao što sam to pojasnila u točki 21. ovog mišljenja, trgovina robom obuhvaćena je zajedničkom trgovinskom politikom. Ta se politika nužno uređuje jedinstvenim načelima [28].

27. Na temelju članka 3. stavka 1. točke (e) UFEU-a, Europska unija ima isključivu nadležnost u području zajedničke trgovinske politike. To znači da samo Europska unija može donositi i usvajati pravno obvezujuće akte koji se odnose na trgovinu robom s trećim zemljama [29].

[25] Uredba Vijeća (EEZ) br. 990/93 od 26. travnja 1993. o trgovini između Europske ekonomske zajednice i Savezne Republike Jugoslavije (Srbija i Crna Gora) (SL 1993., L 102, str. 14.), kojom je uveden trgovinski embargo na određene proizvode koji se izvoze iz Savezne Republike Jugoslavije (Srbija i Crna Gora) ili prolaze kroz nju i koja je donesena na temelju članka 113. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice (sada članak 207. UFEU-a).

[26] Članak 3. stavak 1. točka (e) UFEU-a

[27] Kao što to pojašnjava francuska vlada, iako se u Uredbi o informiranju potrošača o hrani subjektima nalaže da pravilno označuju prehrambene proizvode koje stavljaju na tržište (članak 8. stavak 2.), njome im se ne zabranjuje uvoz tih proizvoda ako oznaka nije u skladu s odredbama te uredbe. Nadalje, člankom 38. stavkom 1. te uredbe državama članicama izričito se zabranjuje donošenje ili zadržavanje na snazi mjera koje nisu dopuštene zakonodavstvom Unije. Slično tomu, iako se u članku 33. stavku 3. točki (f) Uredbe o poljoprivrednim proizvodima predviđa mogućnost povlačenja s tržišta, ta ovlast, koju Komisija u svakom slučaju može ograničiti (članak 37. točka (d)), ne odnosi se na ograničenje uvoza neusklađenih proizvoda. Usto, hitne mjere, za koje se čini da se odnose na mjere povezane s trgovinom, može donijeti samo Komisija (uvodne izjave 189. i 201. te članak 221.). To vrijedi i za Opću uredbu o stavljanju na tržište voća i povrća, u kojoj se navodi da su države članice nadležne za provjeru pravilne primjene tržišnih standarda kontrolama usklađenosti (vidjeti osobito članak 9. stavak 1.), ali se njome države članice ne ovlašćuje za provođenje mjera kojima se zabranjuje *uvoz* neusklađenih proizvoda.

[28] Naime, u samom tekstu članka 207. stavka 1. UFEU-a navodi se da se zajednička trgovinska politika temelji na „jedinstvenim načelima”.

[29] Vidjeti članak 2. stavak 1. UFEU-a.

28. Iz te raspodjele nadležnosti proizlazi da države članice smiju djelovati u području međunarodne trgovine samo ako ih Europska unija izričito za to ovlasti ili ako provode akte Unije.

29. Sudu se, dakle, postavlja pitanje dodjeljuju li se primarnim ili sekundarnim pravom Unije autonomne ovlasti državama članicama da uvedu jednostranu mjeru kao što je ona koju je zatražio tužitelj.

30. Na razini primarnog prava Unije odgovor je niječan. Ugovori ne sadržavaju odredbu kojom se države članice ovlašćuje da uvedu jednostrane mjere za ograničavanje ili suspendiranje trgovine s trećom državom ili područjem [30].

31. Smatram da se logika na kojoj počiva taj pristup, kao prvo i prije svega, temelji na opasnosti od iskrivljavanja same biti ovlasti Europske unije i njezinih institucija, koja se predviđa Ugovorom [31].

32. Kao drugo, takve bi mjere predstavljale prijetnju ujednačenosti vanjske trgovinske politike Europske unije, čime bi se ugrozilo jedno od temeljnih načela na kojima počiva zajednička trgovinska politika [32].

33. Naposljetku, osim narušavanja dojma Europske unije kao pouzdanog trgovinskog partnera, postoji rizik od utvrđivanja njezine odgovornosti pred tijelom za rješavanje sporova WTO-a [33].

34. Na razini sekundarnog prava Unije odgovor je složeniji.

35. Postoji barem jedan presedan za okolnosti u kojima Europska unija državama članicama dopušta da zadrže, pod određenim uvjetima, posebne nacionalne mjere koje u strogom smislu utječu na raspodjelu nadležnosti u okviru zajedničke trgovinske politike [34]. To je, međutim, rijetko.

30 Suvišno je isticati da članak 207. UFEU-a uvijek može poslužiti kao pravna osnova za uvođenje *mjere Unije* za suspendiranje trgovine s trećom državom ili područjem: vidjeti, primjerice, Uredbu Vijeća (EEZ) br. 1432/92 od 1. lipnja 1992. o zabrani trgovine između Europske ekonomske zajednice i Republike Srbije i Republike Crne Gore (SL 1992., L 151, str. 4.), kojom je uveden trgovinski embargo koji obuhvaća sav uvoz na područje (tadašnje) Zajednice iz Savezne Republike Jugoslavije te sav izvoz iz Zajednice u tu zemlju.

31 Vidjeti u tom smislu Mišljenje 1/00 (Sporazum o uspostavi Zajedničkog europskog zračnog prostora) od 18. travnja 2002. (EU:C:2002:231, t. 12. i navedena sudska praksa).

32 Vidjeti članak 207. stavak 1. UFEU-a, u kojem se navodi da se „zajednička trgovinska politika temelji […] na jedinstvenim načelima, osobito u odnosu na […] postizanje ujednačenosti mjera liberalizacije”. Vidjeti u tom pogledu presudu od 5. srpnja 1994., Anastasiou i dr. (C-432/92, EU:C:1994:277, t. 53.) (u kojoj se pojašnjava da različite prakse među državama članicama stvaraju „nesigurnost koja može ugroziti postojanje zajedničke trgovinske politike”).

33 Vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2020., Komisija/Mađarska (Visoko obrazovanje) (C-66/18, EU:C:2020:792, t. 84.).

34 Vidjeti Uredbu (EU) br. 1219/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o uspostavi prijelaznih aranžmana za bilateralne sporazume o ulaganjima između država članica i trećih zemalja (SL 2012., L 351, str. 40.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 127., str. 188.), kojom se državama članicama pod određenim uvjetima omogućuje da zadrže na snazi i izmijene svoje postojeće bilateralne sporazume o ulaganjima („BIT-ovi”) te sklope nove BIT-ove, a općenito im se njome propisuje da uklone neusklađenosti između tih BIT-ova i prava Unije.

36. Češći su posebni instrumenti koji Europskoj uniji omogućuju da donese određene zaštitne mjere koje se odnose na trgovinu s trećim državama ili područjima [35]. U tim slučajevima Europska unija može uvesti određene mjere za reguliranje puštanja u promet proizvoda iz zemalja izvan Unije na carinsko područje Europske unije i, prema potrebi [36], samo na njegov dio [37].

37. Točno je, kao što to tvrdi francuska vlada, da Osnovna uredba o uvozu i Carinski zakonik Unije sadržavaju odredbe koje državama članicama omogućuju da u iznimnim slučajevima uvedu *jednostrane* trgovinske mjere. Tako se člankom 24. stavkom 2. točkom (a) Osnovne uredbe o uvozu predviđa da „ova Uredba ne sprečava države članice da donose ili primjenjuju […] zabrane, količinska ograničenja ili mjere nadzora na temelju javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti". Slično tomu, u skladu s člankom 134. stavkom 1. Carinskog zakonika Unije, „[r]oba koja se unosi na carinsko područje Unije […] može podlijegati carinskim provjerama" i „[p]rema potrebi, ona podliježe takvim zabranama i ograničenjima koja su opravdana na temelju, između ostalog, javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti".

38. Međutim, jasno je da te odredbe ne predstavljaju trajno odobrenje, na razini sekundarnog prava Unije, za uvođenje jednostranih mjera za suspenziju uvoza zbog navodnih povreda zahtjevâ Unije za označivanje prehrambenih proizvoda.

39. Kao prvo, mjere kao što su one koje se predviđaju člankom 24. stavkom 2. točkom (a) Osnovne uredbe o uvozu treba primjenjivati *erga omnes* ako su one usmjerene protiv članica WTO-a te se stoga odnose na sav uvoz proizvoda o kojem je riječ, neovisno o podrijetlu [38]. Mjere kao što je ona koju Francuska traži protiv proizvodâ podrijetlom isključivo iz Kraljevine Maroka, članice WTO-a, ne može, prema tome, biti obuhvaćena područjem primjene te odredbe.

40. Osim toga, mjere iz članka 24. stavka 2. točke (a) Osnovne uredbe o uvozu treba uvesti, *inter alia*, „na temelju javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti". Ta odredba stoga omogućuje zadiranje u slobodu trgovine [39] zbog posebnih razloga u općem interesu koji su usporedivi s razlozima utvrđenima u članku 36. UFEU-a [40].

35 Vidjeti, primjerice, zaštitne mjere predviđene u poglavlju V. Uredbe (EU) 2015/478 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2015. o zajedničkim pravilima za uvoz (SL 2015., L 83, str. 16., u daljnjem tekstu: Osnovna uredba o uvozu) (koja obuhvaća uvoz za zemlje i područja koji su članice WTO-a) i poglavlju V. Uredbe (EU) 2015/755 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015. o zajedničkim pravilima za uvoz iz određenih trećih zemalja (SL 2015., L 123, str. 33.) (koja obuhvaća uvoz iz zemalja koje nisu članice WTO-a).

36 Vidjeti, primjerice, Provedbenu uredbu Komisije (EU) 2019/159 od 31. siječnja 2019. o uvođenju konačnih zaštitnih mjera protiv uvoza određenih proizvoda od čelika (SL 2019., L 31, str. 27.) (kojom se uvodi carinska kvota od 25 % na puštanje u slobodan promet u Europskoj uniji određenih kategorija proizvoda od čelika na razdoblje od tri godine).

37 Vidjeti članak 17. Osnovne uredbe o uvozu i članak 15. Uredbe 2015/755. Za nedavni primjer takve „regionalizirane" zaštitne mjere vidjeti Provedbenu uredbu 2023/1100, članak 1. (ograničavanje puštanja u slobodni promet uvoza pšenice, kukuruza, uljane repice i suncokretova sjemena podrijetlom iz Ukrajine u Bugarskoj, Mađarskoj, Poljskoj, Rumunjskoj ili Slovačkoj).

38 Vidjeti u tom pogledu članak 2. stavak 1. Sporazuma WTO-a o zaštitnim mjerama, kojim se utvrđuje taj zahtjev i koji treba uzeti u obzir prilikom tumačenja Osnovne uredbe o uvozu. Vidjeti po analogiji presudu od 20. siječnja 2022., Komisija/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, t. 32. i navedena sudska praksa) (u kojoj se pojašnjava da načelo *pacta sunt servanda* zahtijeva tumačenje u skladu sa sekundarnim zakonodavstvom Unije donesenim u kontekstu jednog od sporazuma WTO-a).

39 Iako Sud nikad nije priznao slobodu trgovine na međunarodnoj razini, može se barem tvrditi da se Ugovorima i u vanjsku trgovinsku politiku Europske unije prenosi ideja o istoj vrsti liberaliziranog tržišnog poretka koja je *ab initio* bila pokretač europskog projekta. U prilog tom argumentu vidjeti Petersmann, E.-U. „National constitutions and international economic law", u Hilf, M. i Petersmann, E.-U. (ur.), *National constitutions and international economic law*, Kluwer, Bielefeld, 1993., str. 24. Za suprotno stajalište vidjeti Peers, S. „Fundamental right or political whim? WTO law and the European Court of Justice", u de Burca, G. i Scott, J. (ur.), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Bloomsbury Publishing, 2001., str. 129.

40 Vidjeti presudu od 30. svibnja 2002., Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, t. 34.) (u kojoj se pravi usporedba s odredbama koje su prethodile članku 24. Osnovne uredbe o uvozu i članku 36. UFEU-a).

41. Ne isključujem mogućnost da bi konkretno pojam „javni moral”, koji označava uvjerenja određene zajednice o tome što je dobro, a što loše, mogao obuhvaćati lažno ili obmanjujuće označivanje prehrambenih proizvoda.

42. Međutim, s obzirom na usko tumačenje koje treba utvrditi u pogledu vrsta odstupanja predviđenih člankom 24. stavkom 2. točkom (a) Osnovne uredbe o uvozu [41], nisam uvjerena da povreda usklađenih *tržišnih* standarda Unije može biti razlog za ograničenje *uvoza* određene vrste proizvoda u jednu državu članicu.

43. Naime, kao što je to objasnila francuska vlada, jasno je da se ne može smatrati da liberalizacija uvoza robe iz trećih zemalja na temelju Osnovne uredbe o uvozu i Carinskog zakonika Unije ima također za cilj ili učinak liberalizaciju daljnjeg stavljanja te uvezene robe na tržište.

44. To je sasvim logično jer se u životnom ciklusu proizvoda koji se uvozi radi prodaje na tržištu Europske unije faza *uvoza* odvija prije faze *stavljanja na tržište*.

45. Naravno, obje faze mogu biti „nužna dopuna” [42] jedna drugoj.

46. Međutim, uspješno carinjenje proizvoda ne podrazumijeva nužno usklađenost s pravilima o označivanju za potrošače i obrnuto: kao što je to Sud istaknuo u presudi Expo Casa Manta, „isto kao što se neki proizvod zakonito proizveden u Zajednici ne može prodavati samo na temelju te činjenice, tako i zakoniti uvoz nekog proizvoda ne podrazumijeva da se taj proizvod automatski stavlja na tržište” [43].

47. Ali, čak i kad bi se (pogrešno) pretpostavilo da carinjenje proizvoda podrazumijeva usklađenost s pravilima označivanja za potrošače, mjera koju traži tužitelj u svakom slučaju ne bi bila djelotvorna jer bi se proizvodi o kojima je riječ svejedno mogli prodavati francuskim potrošačima kad bi ih se uvezlo preko drugih država članica.

48. U tom kontekstu ne smatram da se država članica može opravdano pozvati na razlog javnog morala kako bi jednostrano ograničila uvoz određenih proizvoda iz trećih država (i time ometala promet tog proizvoda unutar Unije) pod izgovorom otklanjanja navodne povrede usklađenih tržišnih standarda Unije.

49. Kao drugo, carinskim nadzorom predviđenim člankom 134. stavkom 1. Carinskog zakonika Unije ne daje se samostalna ovlast državama članicama da, *inter alia*, uvedu zabrane uvoza za određene proizvode.

50. Naprotiv, pojam carinskog nadzora predviđa određenu vrstu pravnog statusa za proizvode koji se uvoze u Europsku uniju. Na temelju tog statusa nacionalna carinska tijela zatim provode carinske provjere [44]. Te provjere uključuju provjeru postupanja koja se primjenjuje na sporne proizvode (primjerice, njihovo povlašteno tarifno postupanje) i usklađenost relevantnog uvoznika s obvezama (primjerice, plaćanje carine i uvoznih pristojbi).

[41] Vidjeti po analogiji presudu od 10. siječnja 1985., Association des Centres distributeurs Leclerc i Thouars Distribution (229/83, EU:C:1985:1, t. 30.) (u kojoj se pojašnjava da odstupanja iz sadašnjeg članka 36. UFEU-a treba usko tumačiti).

[42] Što je izraz iz mišljenja nezavisnog odvjetnika L. Geelhoeda u predmetu Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:28, t. 27.).

[43] Presuda od 30. svibnja 2002., Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, t. 31.)

[44] Pojam carinskih provjera definiran je u članku 5. točki 3. Carinskog zakonika Unije kao „posebne radnje koje obavljaju carinska tijela kako bi osigurala poštovanje carinskog zakonodavstva i drugog zakonodavstva koje regulira ulazak, izlazak, provoz, kretanje, smještaj i uporabu robe u posebne svrhe koja se kreće između carinskog područja Unije i zemalja ili područja izvan tog područja, te prisutnost i kretanje robe koja nije roba Unije unutar carinskog područja Unije i robe koje je stavljena u postupak uporabe u posebne svrhe”.

51. Nadalje, vrsta mjere koja se provjerava carinskim nadzorom sama mora biti utvrđena pravom Unije ili provedbenim pravom države članice. To su vrste zabrana i ograničenja na koje se odnosi članak 134. stavak 1. druga rečenica Carinskog zakonika Unije [45].

52. U ovom slučaju, međutim, tužitelj se ne poziva ni na jednu odredbu prava Unije ili provedbenog prava države članice na temelju koje bi Francuska bila ovlaštena donijeti mjere koje se traže od ministarstava [46].

53. Iz toga slijedi da se ni samim Carinskim zakonikom Unije ni samom Osnovnom uredbom o uvozu francusku vladu ne može ovlastiti da uvede jednostranu zabranu uvoza određenih proizvoda podrijetlom s područja Zapadne Sahare zbog nenavođenja pravilne oznake zemlje podrijetla.

54. Stoga predlažem Sudu da na prvo pitanje odgovori niječno.

B. Četvrto pitanje

55. Četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li relevantna pravila Unije o označivanju prehrambenih proizvoda tumačiti na način da se *u fazi uvoza kao i prodaje potrošaču* na ambalaži voća i povrća ubranog na području Zapadne Sahare ne smije navoditi Maroko kao zemlja podrijetla, nego umjesto toga treba navesti područje Zapadne Sahare.

1. Dopuštenost

56. U pisanim očitovanjima Sudu francuska vlada i Komisija osporavaju dopuštenost tog pitanja. Obje tvrde da je rješenje spora koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev ograničeno na utvrđivanje zakonitosti implicitne odluke ministarstava da se jednostrano ne zabrani uvoz proizvoda o kojima je riječ s područja Zapadne Sahare. Za rješenje tog spora stoga nije potreban odgovor na pitanje treba li na proizvodima uvezenima iz Zapadne Sahare navesti to područje kao podrijetlo.

57. Prema mojem mišljenju, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne proizlazi očito da tumačenje pravila Unije o označivanju prehrambenih proizvoda za proizvode o kojima je riječ nije povezano s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku.

58. Člankom 267. UFEU-a uspostavlja se postupak u kojem Sud izravno surađuje sa sudovima država članica [47]. U tom postupku, koji se temelji na jasnom razdvajanju funkcija, nacionalni sud određuje koji su mu elementi prava Unije potrebni za rješenje spora koji se pred njim vodi jer samo taj sud snosi i odgovornost za odluku koju treba donijeti [48]. Pitanja nacionalnog suda stoga uživaju pretpostavku relevantnosti, pri čemu je Sud u načelu dužan donijeti odluku [49].

45 Odnosno „zabran[e] i ograničenj[a], koja su opravdana na temelju, između ostalog, javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti”.

46 Ali, čak i da takvo ovlaštenje postoji, smatram da su opravdanja na temelju kojih bi se takve mjere mogle poduzeti, kao i ograničenja tih mjera, istovjetna onima koja se razmatraju u točki 40. i sljedećim točkama ovog mišljenja, pod uvjetom da ne utječu na ovlasti Europske unije i njezinih institucija (slično tomu, vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Vijeće, C-13/07, EU:C:2009:190, t. 83.).

47 Vidjeti u tom smislu presudu od 9. prosinca 1965., Singer (44/65, EU:C:1965:122, t. 971.).

48 Vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 1981., Foglia (244/80, EU:C:1981:302, t. 15.).

49 Vidjeti u tom smislu presudu od 7. rujna 1999., Beck i Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, t. 22.).

59. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji mu je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na upućena pitanja [50].

60. U ovom slučaju, iako se prvo pitanje odnosi samo na zabranu uvoza, nije jasno da mjera koja se traži pred sudom koji je uputio zahtjev nije trebala obuhvatiti i fazu uvoza i stavljanje proizvoda o kojima je riječ na raspolaganje potrošaču na francuskom tržištu. U odluci suda koji je uputio zahtjev četvrto pitanje također se postavlja tako da se odnosi na obje te faze.

61. Iako smatram da se te dvije faze ne mogu poistovjetiti (vidjeti i točku 44. ovog mišljenja), jasno je da se tužiteljev zahtjev, neovisno o njegovoj osnovanosti, odnosi i na ispunjavanje zahtjevâ Unije za označivanje prehrambenih proizvoda za proizvode o kojima je riječ. Taj se element stoga čini korisnim za zadaću suda koji je uputio zahtjev da odluči o zakonitosti implicitne odluke o kojoj je riječ. Nadalje, sud koji je uputio zahtjev smatra da na temelju nacionalnog prava ima ovlast propisati *ex officio* mjeru koju je zatražio tužitelj a da pritom dodatno ne odredi situacije u kojima se ta mjera može naložiti. Čini se da i zbog tog razloga sud koji je uputio zahtjev smatra da je potrebno ocijeniti meritum tužiteljeva slučaja, koji obuhvaća pitanja postavljena u četvrtom pitanju.

62. Stoga je četvrto pitanje dopušteno.

2. Meritum

63. Četvrto pitanje sročeno je tako da se njime pita nalažu li se pravom Unije i negativne i pozitivne obveze za pravilno označivanje proizvoda o kojima je riječ kad oni potječu s područja Zapadne Sahare. Sud koji je uputio zahtjev pita *zabranjuje li se* zahtjevima Unije za označivanje prehrambenih proizvoda da se na oznaci zemlje podrijetla prikaže/navede Kraljevina Maroko i *zahtijeva li se* umjesto toga da se kao zemlja podrijetla navede područje Zapadne Sahare.

64. Predložit ću tumačenje prema kojem se relevantnim pravilima Unije o označivanju prehrambenih proizvoda doista zahtijeva da se na proizvodima podrijetlom s područja Zapadne Sahare kao zemlja podrijetla mora navesti to područje (pozitivna obveza), pri čemu se isključuju druga teritorijalna upućivanja (negativna obveza). Prema tome, na tim se proizvodima ne smije navoditi Kraljevina Maroko.

65. Analiza u kojoj ću doći do tog zaključka strukturirana je na sljedeći način: kao prvo, utvrdit ću da se općim i/ili posebnim pravilima Unije o označivanju prehrambenih proizvoda, koja se primjenjuju na proizvode o kojima je riječ, prije svega nalaže postavljanje oznake zemlje podrijetla (dio a). Kao drugo, pojasnit ću da se područje Zapadne Sahare može smatrati zemljom podrijetla u smislu tih pravila (dio b). Kao treće, objasnit ću zašto zbog izostavljanja Zapadne Sahare kao zemlje podrijetla proizvoda o kojima je riječ nastaje rizik od dovođenja potrošača Unije u zabludu pri odabiru hrane (dio c). Kao četvrto, razmotrit ću zabranjuje li se pravilima Unije o označivanju prehrambenih proizvoda dodatno navođenje Kraljevine Maroka (dio d).

[50] Vidjeti, primjerice, presudu od 10. prosinca 2018., Wightman i dr. (C-621/18, EU:C:2018:999, t. 27. i navedena sudska praksa).

a) Zakonodavstvo Unije o označivanju prehrambenih proizvoda

1) Opća pravila koja se primjenjuju na prehrambene proizvode

66. Cilj je Uredbe o informiranju potrošača o hrani ojačati položaj potrošača tako da im se pruže „točne, neutralne i objektivne" informacije koje im omogućuju „da donesu informiranu odluku" o hrani koju konzumiraju [51] te da se spriječe svi postupci kojima se potrošača može dovesti u zabludu [52]. U tu svrhu potrebno je „jasno, razumljivo i čitljivo označivanje hrane" [53].

67. Neke od informacija koje (obično) treba pružiti potrošaču jesu „zemlja podrijetla" ili „mjesto podrijetla" [54]. To se odnosi na mjesto odakle dolaze prehrambeni proizvodi o kojima je riječ [55].

68. Taj je zahtjev izraz načela zabrane obmanjujućih informacija o hrani [56].

69. Stoga se Uredba o informiranju potrošača o hrani osobito odnosi na zaštitu potrošača od nedostatka informacija ili njihove netočnosti koja bi *mogla* dovesti potrošača u zabludu o pravom podrijetlu proizvoda [57].

70. U nastavku ću se vratiti na važnost elementa rizika od dovođenja potrošača u zabludu (točka 102. i sljedeće ovog mišljenja); međutim, prvo je potrebno utvrditi koji posebni zahtjevi proizlaze iz zakonodavstva o označivanju voća i povrća za proizvode o kojima je riječ u ovom predmetu.

2) Posebni zahtjevi za voće i povrće

71. Uredbom o poljoprivrednim proizvodima i Općom uredbom o stavljanju na tržište voća i povrća, koje su donesene kao dodatni propisi uz Uredbu o informiranju potrošača o hrani [58], utvrđuju se zahtjevi za stavljanje na tržište voća i povrća [59].

51 Vidjeti presudu od 13. siječnja 2022., Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, t. 44. i 46. i navedena sudska praksa).

52 Člankom 3. stavkom 1. Uredbe o informiranju potrošača o hrani priznaje se širok raspon zahtjeva koje potrošači Unije imaju u pogledu svojih prehrambenih proizvoda. U njemu se pojašnjava da se „[p]ružanjem informacija o hrani treba […] postići visoka razina zaštite zdravlja i interesa potrošača uspostavom temelja pomoću kojih će krajnji potrošači biti informirani pri odabiru hrane […] s posebnim naglaskom na zdravstvene, gospodarske, okolišne, socijalne i etičke okolnosti". Vidjeti i uvodnu izjavu 4. Uredbe o informiranju potrošača o hrani.

53 Uvodna izjava 9. Uredbe o informiranju potrošača o hrani

54 Članak 9. stavak 1. točka (i) Uredbe o informiranju potrošača o hrani

55 Vidjeti u tom pogledu definiciju u članku 2. stavku 2. točki (g) Uredbe o informiranju potrošača o hrani, u skladu s kojom mjesto podrijetla znači „mjesto koje se navodi kao mjesto iz kojeg potječe hrana, a koje nije ‚zemlja podrijetla' kako je utvrđeno u skladu s člancima 23. do 26. [Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 1992., L 302, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 2., str. 110.)]". U članku 2. stavku 3. Uredbe o informiranju potrošača o hrani također se pojašnjava da „[z]a potrebe ove Uredbe, zemlja podrijetla hrane odnosi se na podrijetlo hrane kako je utvrđeno člancima 23. do 26. Uredbe (EEZ) br. 2913/92". Pravila koja su prethodno bila utvrđena u člancima 23. do 26. Uredbe br. 2913/92 sada se nalaze u člancima 59. do 63. Carinskog zakonika Unije.

56 Kao što se to predviđa člankom 7. Uredbe o informiranju potrošača o hrani.

57 Vidjeti u tom smislu presudu od 12. studenoga 2019., Organisation juive européenne i Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, t. 25.; u daljnjem tekstu: presuda Vignoble Psagot).

58 U članku 1. stavku 4. Uredbe o informiranju potrošača o hrani pojašnjava se da se ona primjenjuje „ne dovodeći u pitanje zahtjeve u vezi s označivanjem iz posebnih odredaba Unije koje se primjenjuju na određenu hranu".

59 Na temelju članka 1. stavka 1. Uredbe o poljoprivrednim proizvodima, uz izuzetak određenih proizvoda ribarstva i akvakulture, Uredba o poljoprivrednim proizvodima primjenjuje se na sve proizvode navedene u Prilogu I. Ugovorima. Taj prilog pak sadržava pregled odabranih poglavlja sadašnje kombinirane nomenklature (Uredba Vijeća (EEZ) br. 2658/87 od 23. srpnja 1987. o tarifnoj i statističkoj nomenklaturi i o Zajedničkoj carinskoj tarifi (SL 1987., L 256, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 12., str. 3.)).

72. Kako bi se proizvod mogao prodavati potrošačima u Uniji, potrebno je poštovati tržišna pravila iz Uredbe o poljoprivrednim proizvodima [60]. Zakonodavac Unije smatra da je usklađenost s tim standardima „u interesu proizvođača, trgovaca i potrošača” [61].

73. Jedno od tržišnih pravila propisanih Uredbom o poljoprivrednim proizvodima jest obvezno navođenje mjesta uzgoja i/ili zemlje podrijetla [62].

74. Potrebno ga je navesti za voće i povrće koje je namijenjeno da se potrošaču prodaje svježe [63].

75. Zahtjev za navođenje podrijetla voća i povrća primjenjuje se u svim fazama stavljanja na tržište, uključujući uvoz voća i povrća [64]. Trgovac voćem i povrćem te proizvode „nudi za prodaju, isporučuje ili stavlja na tržište unutar Unije isključivo sukladno tim standardima” [65].

76. Uredba o poljoprivrednim proizvodima dodatno se provodi Općom uredbom o stavljanju na tržište voća i povrća [66], u kojoj su detaljno utvrđeni opći i posebni tržišni standardi primjenjivi na voće i povrće [67].

77. Na trešnjar rajčice primjenjuju se posebni tržišni standardi [68]. Oni obuhvaćaju obveznu oznaku zemlje podrijetla [69]. Ta se oznaka može dopuniti neobveznom specifikacijom „područj[a] na kojem su uzgojen[e rajčice] ili državni, regionalni ili lokalni naziv mjesta” [70].

78. Na dinje *charentais* primjenjuju se opći tržišni standardi Opće uredbe o stavljanju na tržište voća i povrća [71]. Za njih također postoji obveza navođenja oznake zemlje podrijetla [72]. Međutim, za razliku od slučaja trešnjar rajčica, u toj se uredbi ne upućuje na dodavanje detaljnije specifikacije podrijetla.

79. Na te se zahtjeve primjenjuju kontrole usklađenosti, i to u svim fazama stavljanja na tržište [73].

60 Vidjeti članak 74. Uredbe o poljoprivrednim proizvodima.

61 Uvodna izjava 64. Uredbe o poljoprivrednim proizvodima

62 Vidjeti članak 75. stavak 3. točku (j) i članak 76. stavak 1. Uredbe o poljoprivrednim proizvodima.

63 Vidjeti članak 75. stavak 1. točku (b) Uredbe o poljoprivrednim proizvodima.

64 Vidjeti članak 76. stavak 2. Uredbe o poljoprivrednim proizvodima.

65 Vidjeti članak 76. stavak 3. Uredbe o poljoprivrednim proizvodima.

66 Vidjeti članak 1. stavak 1. Opće uredbe o stavljanju na tržište voća i povrća.

67 Vidjeti članak 1. stavak 1. i članak 3. stavak 1. Opće uredbe o stavljanju na tržište voća i povrća. U dijelu A Priloga I. toj uredbi utvrđuju se pojedinosti općih tržišnih standarda za te proizvode.

68 Vidjeti članak 3. stavak 2. točku (j) Opće uredbe o stavljanju na tržište voća i povrća, kojim se predviđa da se posebni tržišni standardi sadržani u dijelu B Priloga I. toj uredbi primjenjuju na „rajčice”. U Prilogu I. dijelu B dijelu 10. odjeljku I. zatim se navodi da pojam rajčice obuhvaća i „trešnjar” rajčice.

69 Vidjeti dio B dio 10. odjeljak VI. točku C Priloga I. Općoj uredbi o stavljanju na tržište voća i povrća. U tu svrhu, u bilješci se pojašnjava da se „navodi […] puni ili općenito upotrebljavani naziv”.

70 *Ibidem*

71 Vidjeti članak 3. stavak 1. drugi podstavak Opće uredbe o stavljanju na tržište voća i povrća, u kojem se navodi da „voće i povrće koje nije obuhvaćeno posebnim tržišnim standardom mora biti u skladu s općim tržišnim standardom”. Opći tržišni standard na koji se upućuje u toj odredbi utvrđen je u dijelu A Priloga I. toj uredbi.

72 Vidjeti dio A odjeljak 4. Priloga I. Općoj uredbi o stavljanju na tržište voća i povrća. Ponovno, u bilješci se pojašnjava da se „navodi […] puni ili općenito upotrebljavani naziv”.

73 Vidjeti u tom pogledu članke 8. i 11. Opće uredbe o stavljanju na tržište voća i povrća. Člankom 11. stavkom 3. te uredbe utvrđuje se i da „[a]ko se kontrolama ustanove znatne nepravilnosti, države članice povećavaju učestalost kontrola u odnosu na trgovce, proizvode, podrijetlo ili druge parametre”. Kontrole usklađenosti potrebne su *inter alia* jer relevantna „zemlja podrijetla” mora biti označena „čitljivim” i „neizbrisivim” slovima i biti vidljiva s vanjske strane, otisnuta izravno na pakiranje ili na naljepnici koja je sastavni dio pakiranja ili je na njega pričvršćena.

80. Kao što je to Komisija pojasnila na raspravi, nalaz o neusklađenosti dovodi do zabrane premještanja neusklađenih proizvoda bez odobrenja nadležnog inspekcijskog tijela. Te je proizvode zatim potrebno uskladiti s Općom uredbom o stavljanju na tržište voća i povrća. Ako to nije moguće, relevantna tijela mogu zahtijevati da se proizvodi koriste kao stočna hrana, za industrijsku preradu ili za bilo koju drugu neprehrambenu uporabu ili da se čak unište [74].

81. Iz toga slijedi da se općim i posebnim tržišnim standardima koji se primjenjuju na proizvode o kojima je riječ nalaže označivanje zemlje podrijetla tih proizvoda.

b) Zapadna Sahara kao zemlja podrijetla voća i povrća koje se uzgaja na tom području

82. Prethodno pojašnjenje općih i posebnih pravila Unije primjenjivih na označivanje prehrambenih proizvoda jasno pokazuje da zakonodavac Unije zahtijeva da se na proizvodima o kojima je riječ navede njihova zemlja podrijetla.

83. Stoga se za potrebe ovog slučaja logično postavlja pitanje predstavlja li nesamoupravno područje Zapadne Sahare zemlju podrijetla u smislu tih pravila.

84. U tom pogledu ističem da, kao ni u Uredbi o informiranju potrošača o hrani ni u Uredbi o poljoprivrednim proizvodima, u Općoj uredbi o stavljanju na tržište voća i povrća nije utvrđena definicija „zemlje podrijetla” [75].

85. Međutim, u Carinskom zakoniku Unije, koji sadržava posebna pravila o određivanju nepovlaštenog podrijetla robe, izričito se proširuju pravila o tom aspektu na druge mjere Unije koje se odnose na podrijetlo robe [76].

86. Kao što je to Sud pojasnio u pogledu Uredbe o poljoprivrednim proizvodima, to uključuje zahtjev za navođenje zemlje podrijetla prilikom stavljanja na tržište [77].

87. Smatram da se isto odnosi i na Uredbu o informiranju potrošača o hrani i Opću uredbu o stavljanju na tržište voća i povrća. Uostalom, to se zahtijeva ujednačenim, djelotvornim i dosljednim tumačenjem zahtjeva za navođenje zemlje podrijetla na etiketi [78].

88. Iz toga slijedi da označivanje zemlje podrijetla u različitim propisima Unije o prehrambenim proizvodima koji se primjenjuju u ovom slučaju treba tumačiti na temelju relevantnih pravila i oznaka iz Carinskog zakonika Unije.

89. Na temelju članka 60. Carinskog zakonika Unije, smatra se da roba koja je u cijelosti dobivena u određenoj „zemlji” ili „području” ima podrijetlo iz te zemlje ili tog područja.

74 Vidjeti članak 17. stavak 3. Opće uredbe o stavljanju na tržište voća i povrća.

75 Kad je riječ o Uredbi o informiranju potrošača o hrani i Uredbi o poljoprivrednim proizvodima, Sud je već priznao nepostojanje takve definicije u presudi od 4. rujna 2019., Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C: 2019:659, t. 46.).

76 Vidjeti članak 59. točku (c) Carinskog zakonika Unije, kojim se predviđa da članci o stjecanju podrijetla i dokazu o podrijetlu (članci 60. i 61. tog zakonika) „utvrđuju pravila za određivanje nepovlaštenog podrijetla robe u svrhu primjene […] drugih mjera Unije koje se odnose na podrijetlo robe”.

77 Vidjeti presudu od 4. rujna 2019., Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, t. 46.).

78 Vidjeti po analogiji presudu od 4. rujna 2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, t. 50.) (u kojoj se navodi da, „kako bi obvezno navođenje zemlje podrijetla dalo puni koristan učinak odgovarajućim odredbama, te u cilju osiguranja dosljednosti, ono se mora temeljiti na istim definicijama bez obzira na to radi li se o području carina, poljoprivrede ili zaštite potrošača”).

90. Smatra se da su biljni proizvodi ubrani u nekoj „zemlji” ili na nekom „području” u cijelosti ondje dobiveni [79]. Stoga se smatra da potječu s tog područja [80].

91. U presudi Vignoble Psagot Sud je tumačio pojam „područje” na način da obuhvaća svaki subjekt koji ne spada u kategoriju „zemlje” ili „države” [81], kao što su „zemljopisni prostori koji, iako su pod jurisdikcijom i međunarodnom odgovornošću države, ipak s gledišta međunarodnog prava imaju poseban status, različit od statusa te države” [82].

92. U presudama Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK Sud je priznao da područje Zapadne Sahare predstavlja zasebno područje za potrebe međunarodnog javnog prava i da se razlikuje od područja Kraljevine Maroka [83].

93. Područje Zapadne Sahare stoga treba smatrati zasebnim carinskim područjem u smislu članka 60. Carinskog zakonika Unije.

94. Kao što je to Komisija pojasnila na raspravi, taj je status već priznat u pravilima Europske unije o statistici vanjske trgovine, time što je području Zapadne Sahare dodijeljena oznaka zemlje podrijetla (EH) [84]. Ta je oznaka preuzeta u carinskoj tarifi Unije (TARIC) [85], uvoznici proizvoda podrijetlom s područja Zapadne Sahare trebaju je navesti u svojoj carinskoj deklaraciji te joj u prilog trebaju priložiti izjavu o podrijetlu.

95. Iz toga slijedi da pojam zemlje podrijetla, kako je naveden u zakonodavstvu Unije o označivanju prehrambenih proizvoda, obuhvaća i područje Zapadne Sahare.

96. Budući da su proizvodi o kojima je riječ u ovom slučaju u cijelosti dobiveni na području Zapadne Sahare, treba ih označiti na odgovarajući način.

97. Na taj zaključak ne utječe činjenica da Europska unija u praksi smatra da je treća država, u ovom slučaju Kraljevina Maroko, (*de facto*) preuzela odgovornost za upravljanje područjem Zapadne Sahare (ili barem dijelovima koji su pod njezinom kontrolom). Stoga za potrebe uvoza u Europsku uniju marokanska tijela provjeravaju i potvrđuju podrijetlo proizvoda za koje se tvrdi da potječu s područja Zapadne Sahare.

79 Vidjeti članak 31. stavak 1. točku (b) Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/2446 od 28. srpnja 2015. o dopuni Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o detaljnim pravilima koja se odnose na pojedine odredbe Carinskog zakonika Unije (SL 2015., L 343, str. 1. te ispravci SL 2016., L 87, str. 35., SL 2017., L 101, str. 164., SL 2018., L 192, str. 62.).

80 U ovom predmetu nije osporavano da su proizvodi o kojima je riječ ubrani na području Zapadne Sahare.

81 Presuda Vignoble Psagot, t. 30. U istoj presudi Sud je tumačio pojam „zemlja” kao sinonim za pojam „država”, koji označava „suvereni subjekt koji unutar svojih zemljopisnih granica izvršava puninu ovlasti priznatih međunarodnim pravom” (vidjeti t. 28. i 29.).

82 Vidjeti presudu Vignoble Psagot, t. 31. Kao što to tvrdi tužitelj, na toj je osnovi Sud u svojoj presudi Vignoble Psagot proširio zahtjev za pravilno označivanje podrijetla na „područje pod okupacijom Države Izraela”, odnosno Zapadnu obalu, uključujući istočni Jeruzalem i Golansku visoravan.

83 Presude Vijeće/Front Polisario, t. 107. i Western Sahara Campaign UK, t. 64. i 69.

84 Vidjeti Prilog I. Provedbenoj uredbi Komisije (EU) 2020/1470 od 12. listopada 2020. o nomenklaturi zemalja i područja za europske statistike o međunarodnoj trgovini robom te o geografskoj raščlambi za druge poslovne statistike (SL 2020., L 334, str. 2.).

85 Uredba Vijeća (EEZ) br. 2658/87 od 23. srpnja 1987. o tarifnoj i statističkoj nomenklaturi i o Zajedničkoj carinskoj tarifi (SL 1987., L 256, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2. svezak 12., str. 3.)

98. Kao što su to pojasnili Vijeće i Komisija, taj je dogovor uspostavljen jer nesamoupravno područje Zapadne Sahare nema vlastita (priznata) carinska tijela koja bi kontrolirala status podrijetla proizvoda proizvedenih ili uzgojenih na tom području [86].

99. Kao što to pojašnjavam u mišljenju koje danas iznosim u predmetu Komisija i Vijeće/Front Polisario, uspostavljanjem odnosa s nesamoupravnim područjem poštuje se i trenutačno stanje međunarodnog prava i praktična stvarnost a da se pritom ipak ne ulazi u (političko) pitanje priznavanja države [87]. To, međutim, nikako ne utječe na zaključak da Zapadna Sahara predstavlja zasebno područje za potrebe carine.

100. Stoga valja zaključiti da proizvode o kojima je riječ i koji su uzgojeni na području Zapadne Sahare treba, na temelju primjenjivog zakonodavstva Unije o prehrambenim proizvodima, označiti kao da potječu s tog područja.

c) Nenavođenje područja Zapadne Sahare dovelo bi potrošača u zabludu

101. Nakon što je utvrđeno da se pravilima Unije o označivanju prehrambenih proizvoda koja se odnose na voće i povrće zahtijeva da se na proizvodima o kojima je riječ navede njihova zemlja podrijetla i nakon što je potvrđeno da pojam zemlje podrijetla obuhvaća i nesamoupravno područje Zapadne Sahare, može se zaključiti da ti proizvodi moraju nositi oznaku Zapadne Sahare kao zemlje podrijetla. Stoga je dodatno potrebno riješiti pitanje može li se nenavođenjem tog područja dovesti potrošača Unije u zabludu.

102. Kao što sam to navela u točki 69. ovog mišljenja, cilj informacija o prehrambenim proizvodima u Uniji koje se odnose na označivanje zemlje podrijetla jest zaštititi potrošača, tako da ga se ne (izloži riziku od toga da ga se) „dovede u zabludu” u pogledu pravog podrijetla proizvoda [88].

103. Iako nije glavni pokretač ponašanja potrošača [89], oznaka zemlje podrijetla proizvoda utječe na njihove odluke o kupnji [90].

86 Zbog istog razloga Vijeće i Komisija tvrde da praktički ne mogu sklopiti zaseban trgovinski sporazum s područjem Zapadne Sahare. Vidjeti Sporazum o pridruživanju između Europske zajednice i Palestinske oslobodilačke organizacije (odobren Odlukom Vijeća 97/430/EZ od 2. lipnja 1997. o zaključivanju Euro-mediteranskog privremenog sporazuma o pridruživanju u području trgovine i suradnje između Europske zajednice, s jedne strane, i Palestinske oslobodilačke organizacije (PLO) za dobrobit Palestinske samouprave na Zapadnoj obali i u pojasu Gaze (SL 1997., L 187, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 41., str. 16.)), kojim se u skladu s člankom 16. stavkom 4. njegova Protokola predviđa da potvrdu o prometu robe EUR.1 izdaju carinska tijela Zapadne obale i pojasa Gaze ako se proizvodi za izvoz u Europsku uniju mogu smatrati proizvodima podrijetlom iz Zapadne obale i pojasa Gaze i ako ispunjavaju druge zahtjeve za izvoz. Vidjeti i presudu od 25. veljače 2010., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, t. 50. do 52.) (u kojoj se navodi da carinska tijela Zapadne obale i pojasa Gaze imaju nadležnost za proizvode podrijetlom iz Zapadne obale i pojasa Gaze, čime se isključuje nadležnost izraelskih carinskih tijela).

87 Vidjeti slično tomu i po analogiji dokaz o tome da se priznavanje države može odvojiti od potvrđivanja podrijetla, članak 46. i Protokol III. uz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Kosova (*), s druge strane (SL 2016., L 71, str. 3.), kojim se predviđaju pravila za određivanje podrijetla za proizvode podrijetlom s tog područja. Zvjezdica u nazivu upućuje na sljedeću izjavu u bilješci Sporazuma: „Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s RVSUN-om 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova”.

88 Vidjeti u tom smislu presudu Vignoble Psagot, t. 25.

89 U izvješću Europske komisije iz 2015. utvrđeno je da, „među aspektima koji utječu na ponašanje potrošača[,] označivanje podrijetla dolazi nakon čimbenika poput cijene, […] datuma ‚upotrijebiti do’/‚najbolje upotrijebiti do’, prikladnosti i izgleda”. Vidjeti Izvješće Komisije Europskom Parlamentu i Vijeću o obveznom navođenju zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla za neprerađenu hranu, proizvode s jednim sastojkom i sastojke koji čine više od 50 % nekog prehrambenog proizvoda (COM(2015) 204 *final*, u daljnjem tekstu: Izvješće Europske komisije iz 2015.).

90 U skladu s Posebnim izvješćem Eurobarometra Europske komisije br. 389 iz 2012. o stavovima Europljana prema sigurnosti opskrbe hranom, kvaliteti hrane i selu (dostupno na adresi https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1054), „znatna većina (71 %) smatra da je podrijetlo hrane važno” (str. 4.), pri čemu se podrijetlo navodi kao jedan od tri čimbenika koje većina građana Unije uzima u obzir prilikom kupnje hrane (str. 16.).

104. Ne postoje dva jednaka potrošača. Nekima podrijetlo proizvoda može biti iznimno važno. Neki možda ni ne pogledaju podrijetlo kupljenih proizvoda.

105. Kao što je to Sud već presudio, u procjeni rizika od dovođenja potrošača u zabludu uzima se u obzir prosječni potrošač, odnosno potrošač koji je „uobičajeno obaviješten, razumno pažljiv i oprezan u odnosu na izvor, podrijetlo i kvalitetu povezanu s prehrambenim proizvodom” [91].

106. Člankom 3. stavkom 1. Uredbe o informiranju potrošača o hrani predviđa se da pružanjem potrošaču informacija o hrani, uključujući informacije o podrijetlu proizvoda, tom potrošaču treba omogućiti da bude „informiran pri odabiru” te da pritom uzima u obzir, *inter alia*, „etičke okolnosti” [92].

107. Moglo bi se zaključiti da bi uobičajeno obaviješten i oprezan potrošač mogao smatrati važnim znati da proizvod potječe iz Zapadne Sahare. Međutim, način na koji informacije o podrijetlu proizvoda iz Zapadne Sahare mogu utjecati na odluku potrošača o kupnji svojstven je samo tom potrošaču [93].

108. Ta odluka nije nužno povezana s neutralnim stajalištem Europske unije o rješavanju budućeg statusa područja Zapadne Sahare.

109. Istodobno, ako se ne navede informacija da je proizvod podrijetlom iz Zapadne Sahare, to bi uobičajeno obaviještenog i opreznog potrošača moglo dovesti u zabludu o pravom podrijetlu proizvoda koji je odlučio kupiti.

110. Kako uskladiti ta pravna i politička stajališta?

111. Jasno je da nacionalni sud koji odlučuje o tom pitanju, kada razmatra postoji li opasnost od toga da bi se potrošača zbog netočnih informacija o zemlji podrijetla moglo dovesti u zabludu, ne treba uzeti u obzir moguće različite etičke sklonosti potrošačâ jer to ne bi ni mogao učiniti.

112. Prema mojem mišljenju, kriterij koji je zakonodavac Unije nastojao utvrditi nedvojbeno je objektivniji.

113. Pitanje koje sud treba postaviti jednostavno glasi postoji li opasnost od toga da se može donijeti odluka o kupnji koja se temelji na netočnim informacijama zbog proizvoda s oznakom zemlje podrijetla koja se odnosi na područje X ako taj proizvod zapravo potječe s područja Y [94]?

114. Odgovor na to pitanje je potvrdan: oznaka koja ostavlja dojam da prehrambeni proizvod potječe iz mjesta koje je različito od njegova stvarnog mjesta podrijetla može potrošača dovesti u zabludu u odnosu na objektivno točno podrijetlo tog proizvoda (kako je utvrđeno u pravu Unije) [95].

[91] Vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2009., Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, t. 61.).

[92] Taj odabir može uključivati i „iznošenje stajališta kolicima za kupnju”, odnosno kupnjom ili odbijanjem kupnje proizvoda iz dijelova svijeta u odnosu na koje postoje političke, okolišne, kulturološke ili druge podjele među potrošačima. Izraz „iznošenje stajališta kolicima za kupnju” preuzet je iz članka u časopisu *The Economist* kako bi se objasnila praksa potrošača da odlukama u kupnji iznose svoja politička stajališta. Vidjeti „Voting with your trolley: Can you really change the world just by buying certain foods?”, *The Economist*, posebno izvješće, 7. prosinca 2006.

[93] Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Hogana u predmetu Organisation juive européenne i Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:494, t. 47. i 49.).

[94] U stvari, ocjena koju sud treba provesti jednaka je kad se netočne informacije odnose na približnu masu ili zrelost voća ili povrća o kojem je riječ kao i kada se odnose na oznaku njegova podrijetla.

[95] Vidjeti u tom smislu presudu Vignoble Psagot, t. 51.

115. U ovom slučaju oznaka koja ostavlja dojam da je proizvod marokanskog podrijetla, a taj proizvod zapravo potječe s područja Zapadne Sahare, dovodi, dakle, potrošača u zabludu.

116. Takva oznaka ne bi bila u skladu s glavnim zahtjevom prema kojem potrošaču treba pomoći u donošenju „informirane odluke" o kupnji, koja se može odnositi na elemente etičke prirode, niti bi na odgovarajući način odražavala trenutačno političko stajalište Europske unije.

117. Na temelju toga predlažem Sudu da u odgovoru na dio četvrtog pitanja koji se odnosi na pozitivnu obvezu označivanja odgovori da se Uredbom o informiranju potrošača o hrani, Uredbom o poljoprivrednim proizvodima i Općom uredbom o stavljanju na tržište voća i povrća zahtijeva da proizvodi o kojima je riječ nose oznaku zemlje podrijetla koja odražava njihovo podrijetlo na području Zapadne Sahare.

d) Postoji li mogućnost navođenja Kraljevine Maroka?

118. Ostavlja li prethodni zaključak prostor za dodatno navođenje Kraljevine Maroka?

119. U presudi Vignoble Psagot, na koju se poziva u ovom predmetu, od Suda se tražilo da pojasni može li se pravilno navođenje područja podrijetla (u tom slučaju Golanska visoravan ili Zapadna obala) smatrati samo po sebi nedostatnim za pružanje potrošačima točnih informacija o zemlji podrijetla proizvoda koji dolaze s tog područja.

120. Stoga se može postaviti pitanje bi li se dodavanjem „Kraljevine Maroka" na oznaku zemlje podrijetla proizvoda podrijetlom s područja Zapadne Sahare također pružile objektivno točne informacije potrošaču Unije.

121. Zbog specifične situacije na zemljopisnom području o kojem je riječ u presudi Vignoble Psagot, na kojem su u određenim dijelovima Sirijske Arapske Republike (Golanska visoravan) ili palestinskog područja (Zapadna obala, uključujući istočni Jeruzalem) iz kojih potječu proizvodi o kojima je riječ u tom predmetu podignuta „izraelska naselja", Sud je zaključio da propuštanje navođenja dodatnih informacija o mjestu može potrošača dovesti u zabludu [96].

122. Prema tome, ako se na proizvodu ne navodi pravo mjesto podrijetla, potrošači bi mogli (pogrešno) steći dojam da potječe, u slučaju Zapadne obale (uključujući istočni Jeruzalem), od palestinskog proizvođača ili, u slučaju Golanske visoravni, od sirijskog proizvođača [97].

123. Sâmo upućivanje na „izraelsko naselje" ne bi bilo dovoljno da spriječi takvu zabludu [98].

124. Pravne i činjenične okolnosti, kao i pitanje o kojem Sud odlučuje, u ovom su predmetu drukčiji.

125. Područje Zapadne Sahare zasebno je područje kad je riječ o navođenju podrijetla za potrebe carine i označivanja.

96 Vidjeti presudu Vignoble Psagot, t. 51.

97 Vidjeti presudu Vignoble Psagot, t. 49.

98 Vidjeti presudu Vignoble Psagot, t. 50.

126. Točno je da trenutačno samo marokanska tijela mogu provjeriti potječe li proizvod s područja Zapadne Sahare te Europska unija priznaje da su samo ona ovlaštena u tu svrhu (vidjeti točke 97. i 98. ovog mišljenja).

127. To, međutim, ne znači da se podrijetlo proizvoda koji potječe iz Zapadne Sahare mijenja kada dođe do te vrste certificiranja.

128. U presudi Vignoble Psagot Sud nije odlučivao o pitanju mogu li se navesti *dvije zemlje ili područja*, nego može li se *oznaka detaljnijeg „mjesta podrijetla*" dodati informacijama o zemlji/području podrijetla, neovisno o vezniku „ili" između izraza „zemlja podrijetla" i „mjesto podrijetla" u Uredbi o informiranju potrošača o hrani.

129. Uzimajući u obzir da su se međunarodna zajednica i Europska unija protivile izraelskim naseljima na tim područjima, Sud je utvrdio da bi izostavljanje informacija o stvarnom podrijetlu robe iz takvih naselja oduzelo potrošačima mogućnost donošenja informirane odluke o kupnji [99].

130. Međutim, u ovom se slučaju dodavanjem oznake „Kraljevina Maroko" informacijama o zemlji podrijetla proizvoda o kojima je riječ ne bi jasno objasnilo njihovo mjesto podrijetla.

131. Kao prvo, ta informacija nije objektivno točna.

132. Kao drugo, obaviješten i oprezan potrošač mogao bi izvesti potrebne informacije o podrijetlu proizvoda o kojima je riječ ako se kao zemlja podrijetla navede samo Zapadna Sahara.

133. Kakav god bio subjektivan stav potrošača o prisutnosti Kraljevine Maroka na području Zapadne Sahare, dodavanjem oznake „Kraljevina Maroko" proizvodima koji odande ne potječu može se stoga dovesti potrošača u zabludu upravo „zato što to ne odražava cjelokupnu istinu" [100].

134. Naposljetku, kao što je to Komisija objasnila na raspravi, pojam zemlje podrijetla, kako se shvaća u okviru općih i posebnih tržišnih standarda primjenjivih na proizvode o kojima je riječ [101] zahtijeva *jedan* naziv zemlje podrijetla [102].

135. Kao prvo, smatram da to proizlazi iz upotrebe riječi „zemlja" u jednini u tekstu i uvodnim izjavama Opće uredbe o stavljanju na tržište voća i povrća [103].

99 Vidjeti u tom smislu presudu Vignoble Psagot, t. 48. do 51.

100 Prema riječima nezavisnog odvjetnika J. Mischoa u njegovu mišljenju u predmetu Gut Springenheide i Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102, t. 78., u kojem je također razlikovao „objektivno točnu informaciju, objektivno netočnu informaciju [i] objektivno točnu informaciju koja bi mogla potrošača dovesti u zabludu jer ne odražava cjelokupnu istinu".

101 Kao što se to navodi u točkama 66. do 81. ovog mišljenja.

102 Radi cjelovitosti, to pravilo vrijedi i u slučaju voća i povrća u mješavini koja potječe iz više od jedne treće zemlje, u kojem se dodaje opće upućivanje na podrijetlo (kao što je „mješavina voća i povrća iz zemalja izvan Unije"; vidjeti članak 7. stavak 3. Opće uredbe o stavljanju na tržište voća i povrća) ili uz naziv voća ili povrća o kojem je riječ treba navesti svaku pojedinačnu „zemlju podrijetla" (vidjeti primjerice u slučaju mješavine rajčica različitog podrijetla, dio A točku 4. Priloga I. te dio B dio 10. odjeljak VI. točku C Priloga I. toj uredbi).

103 Vidjeti, primjerice, uvodne izjave 4. i 49. te članak 5. stavak 4. i članak 6. stavak 1. Opće uredbe o stavljanju na tržište voća i povrća. Vidjeti i dio A dio 4. Priloga I. i dio B dio 10. odjeljak VI. točku C Priloga I. toj uredbi, u kojima se također upotrebljava „zemlja" podrijetla u jednini.

136. Kao drugo, taj se pristup temelji na općoj logici određivanja „podrijetla” na temelju članka 60. Carinskog zakonika Unije. U skladu s tom odredbom, „roba koja je u cijelosti dobivena u jednoj zemlji ili području” [104] može potjecati samo iz jedne zemlje ili područja [105].

137. S obzirom na to, isti razlozi dosljednog tumačenja na kojima se temelji usklađivanje tumačenja „podrijetla” u zakonodavstvu Unije o označivanju prehrambenih proizvoda s pravilima primjenjivima na carinsku i vanjskotrgovinsku statistiku trebali bi ići u prilog i sličnom tumačenju *jednine* podrijetla za potrebe označivanja.

138. Ako se slijede ta pravila, proizvode podrijetlom s područja Zapadne Sahare trebalo bi označivati kao takve, pri čemu se isključuje bilo koje drugo podrijetlo.

139. To rasuđivanje potkrijepljeno je stajalištem koje je na raspravi zauzela Komisija, koja se složila da primjena tih pravila dovodi do zaključka da nije pravilno označivati proizvode o kojima je riječ kao proizvode podrijetlom iz Kraljevine Maroka.

140. Međutim, kao što je to Komisija također objasnila, u okviru procesa samoodređenja tog područja koji je u tijeku, nijedan ishod ne bi trebao biti isključen, s obzirom na to da je Europska unija zauzela neutralno stajalište o budućnosti područja Zapadne Sahare [106].

141. Kad bi se kao zemlja podrijetla proizvoda koji potječe s područja Zapadne Sahare navela „Kraljevina Maroko”, uz upućivanje na „Zapadnu Saharu”, to bi bilo u suprotnosti s navedenim stajalištem Europske unije o području Zapadne Sahare, time bi se povrijedio zahtjev za utvrđivanje „točnih, neutralnih i objektivnih” [107] informacija koje se odnose na zemlju podrijetla proizvoda o kojima je riječ te bi se povrijedila odluka zakonodavca Unije da je za potrebe označivanja potrebno navesti jedno podrijetlo.

142. Zaključno, oznaka zemlje podrijetla za proizvode o kojima je riječ ne smije sadržavati nikakvu teritorijalnu oznaku osim oznake Zapadne Sahare.

IV. Zaključak

143. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na pitanja koja je uputio Conseil d’État (Državno vijeće, Francuska) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 207. UFEU-a i članak 134. stavak 1. Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije

   treba tumačiti na način da sami po sebi ne ovlašćuju državu članicu da jednostrano donese nacionalnu mjeru kojom se zabranjuje uvoz voća i povrća iz treće zemlje na njezino državno područje zbog nenavođenja pravilne oznake „zemlje podrijetla”.

104 Članak 60. stavak 1. Carinskog zakonika Unije

105 Odnosno, osim ako voće i povrće u mješavini potječe iz više od jedne treće zemlje. Vidjeti članak 7. stavak 3. Opće uredbe o stavljanju na tržište voća i povrća.

106 Čini se da je trenutačno stajalište Europske unije da se političkim procesom u pogledu pitanja Zapadne Sahare treba nastojati postići „pravedno, realistično, pragmatično, trajno i uzajamno prihvatljivo političko rješenje […], koje se temelji na ‚kompromisu’”, kao što se navodi u točki 13. Zajedničke izjave Europske unije i Maroka povodom četrnaestog sastanka Vijeća za pridruživanje (27. lipnja 2019.), dostupno na adresi: 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 Vidjeti presudu od 13. siječnja 2022. Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, t. 44. i 46. i navedena sudska praksa).

2. Članak 5. stavak 1. i članak 6. stavak 1. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 543/2011 od 7. lipnja 2011. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 za sektore voća i povrća te prerađevina voća i povrća, članke 9. i 26. Uredbe (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani, izmjeni uredbi (EZ) br. 1924/2006 i (EZ) br. 1925/2006 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Komisije 87/250/EEZ, Direktive Vijeća 90/496/EEZ, Direktive Komisije 1999/10/EZ, Direktive 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Komisije 2002/67/EZ i 2008/5/EZ i Uredbe Komisije (EZ) br. 608/2004 te članak 76. Uredbe (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007, u vezi s člankom 60. Uredbe br. 952/2013 i Prilogom I. Provedbenoj uredbi Komisije (EU) 2020/1470 od 12. listopada 2020. o nomenklaturi zemalja i područja za europske statistike o međunarodnoj trgovini robom te o geografskoj raščlambi za druge poslovne statistike,

   treba tumačiti na način da se njima zahtijeva da se na ambalaži trešnjar rajčica i dinja *charentais* podrijetlom s područja Zapadne Sahare navede oznaka „zemlje podrijetla” koja odražava njihovo podrijetlo s tog područja.

   Prema trenutačnim odredbama prava i politike Europske unije, na toj vrsti oznake ne smije se navoditi Kraljevina Maroko.