Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
TAMARA ĆAPETA
föredraget den 21 mars 2024[1]

Mål C-399/22

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

(begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Livsmedelsinformation till konsumenterna – Krav på märkning med ursprungsland – Frukt och grönsaker som skördats i Västsaharas territorium – Medlemsstaternas behörighet att ensidigt förbjuda import av produkter som inte är korrekt märkta med 'ursprungsland'”

I. Inledning

1. ”Västsaharas territorium tillhör inte Konungariket Marocko. Det strider följaktligen mot unionens krav på märkning av livsmedel att i märkningen ange att dessa varor har sitt ursprung i Marocko.”

2. Detta är klagandens argument inför den nationella domstolen i ett nötskal. Klaganden begärde således att Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (ministeriet för jordbruk och livsmedelssuveränitet, Frankrike) och Ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (ministeriet för ekonomi, finans samt industriell och digital suveränitet, Frankrike) (nedan kallade ministerierna) skulle besluta om att förbjuda import av körsbärstomater och Charentaismeloner (nedan kallade de omtvistade produkterna) som har sitt ursprung i Västsaharas territorium, men som enligt märkningen har sitt ursprung i Konungariket Marocko.

3. Tvisten ger upphov till två skilda frågor.

[1] Originalspråk: engelska.

4. Den första gäller huruvida medlemsstaterna ensidigt får vidta åtgärder på området för den gemensamma handelspolitiken för att förbjuda import av vissa varor från tredjeland. Frågan är visserligen inte ny, men med tanke på de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit mot import från Ukraina på senare tid är frågan verkligen aktuell i ett bredare perspektiv. [2]

5. Den andra frågan som ska besvaras gäller märkningen av livsmedel med ursprung i Västsaharas territorium. Frågan är här om dessa produkter får saluföras som produkter med ursprung i Konungariket Marocko. Denna fråga kan ses mot bakgrund av domen i målet rådet/Front Polisario [3] och domen i målet Western Sahara Campaign UK, [4] i vilka EU-domstolen erkände att Västsaharas territorium har en territoriell status som är åtskild och avgränsad i förhållande till Marockos territorium. [5]

II. Den rättsliga och faktiska bakgrunden i målet samt tolkningsfrågorna

6. Västsahara är ett territorium i nordvästra Afrika. Landet koloniserades av Konungariket Spanien på 1800-talet. År 1963, i samband med avkoloniseringsprocessen, lade Förenta nationerna till detta territorium i förteckningen över icke-självstyrande territorier. [6] Västsahara är fortfarande upptaget i denna förteckning.

7. Avkoloniseringsprocessen har (ännu) inte fullbordats och Västsahara kvarstår som det enda icke självstyrande territoriet i Afrika. År 1976 avsade sig Spanien sitt ansvar som kolonial förvaltande makt. Sedan dess har det pågått en konflikt, även av militär karaktär, om detta territorium mellan konungariket Marocko, som kontrollerar cirka 80 procent av Västsaharas territorium och hävdar suveränitet över hela detta territorium, och Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (nedan kallad Front Polisario), som kontrollerar återstoden av Västsaharas territorium och påstår sig företräda det sahrawiska (västsahariska) folket. I sitt rådgivande yttrande om Västsahara erkände Internationella domstolen det sahrawiska folkets rätt till självbestämmande. [7]

2 I mars 2023 började den bulgariska, den ungerska, den polska, den rumänska och den slovakiska regeringen hota med att ensidigt förbjuda import av tullfria ukrainska spannmåls- och jordbruksprodukter (en åtgärd som vidtagits som svar på att den ryska regeringen siktat in sig på att hindra spannmålsexporten via Ukrainas hamnar vid Svarta havet). Kommissionen svarade med att införa tillfälliga förebyggande åtgärder för att förbjuda att vete, majs, rapsfrön och solrosfrön från Ukraina övergick till fri omsättning eller hänfördes till vissa tullförfaranden [i Bulgarien, Ungern, Polen, Rumänien eller Slovakien], såvida inte dessa varor förflyttades till en annan medlemsstat eller till ett land eller territorium utanför Europeiska unionens tullområde, först till och med den 5 juni 2023 (kommissionens genomförandeförordning (EU) 2023/903 av den 2 maj 2023 om införande av förebyggande åtgärder avseende vissa produkter med ursprung i Ukraina (EUT L 114I, 2023, s. 1)) och därefter till och med den 15 september 2023 (kommissionens genomförandeförordning (EU) 2023/1100 av den 5 juni 2023 om införande av förebyggande åtgärder avseende vissa produkter med ursprung i Ukraina (EUT L 144I, 2023, s. 1)).

3 Dom av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973) (nedan kallad domen i målet rådet/Front Polisario).

4 Dom av den 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118) (nedan kallad domen i målet Western Sahara Campaign UK).

5 Domen i målet rådet/Front Polisario, punkt 108, och domen i målet Western Sahara Campaign UK, punkt 64.

6 Förenta nationerna, Report of the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories, Supplement No 14 (A/5514) (1963), Annex III ”List of Non-Self-Governing Territories under Chapter XI of the Charter at 31 December 1962 classified by geographical region” (Rapport från kommittén för information från icke-självstyrande territorier, tillägg nr 14 (A/5514) (1963), bilaga III ”Förteckning över icke-självstyrande territorier enligt kapitel XI i FN-stadgan per den 31 december 1962, indelade efter geografisk region”).

7 Se Internationella domstolens rådgivande yttrande av den 16 oktober 1975, Västsahara (ICJ Reports 1975, s. 12, punkt 162). För en mer detaljerad beskrivning av de händelser som lett fram till den nuvarande politiska situationen i Västsahara, se mitt förslag till avgörande av i dag i de förenade målen C-778/21 P och C-798/21 P, kommissionen och rådet/Front Polisario, punkterna 5–15, och mitt förslag till avgörande av i dag i de förenade målen C-779/21 P och C-799/21 P, kommissionen och rådet/Front Polisario, punkterna 8–28.

8. Konflikten i Västsahara är inget nytt för EU-domstolen. I domarna i målet rådet/Front Polisario och i målet Western Sahara Campaign UK erkände EU-domstolen att rätten till självbestämmande är bindande för unionen i dess yttre förbindelser och slog fast att Västsaharas territorium har en status som är åtskild och avgränsad i förhållande till alla andra stater, inbegripet Konungariket Marocko. [8]

9. På grundval av detta tolkade EU-domstolen associeringsavtalet och avtalet om fiskepartnerkap, [9] vars territoriella tillämpningsområde var begränsat till ”[Konungariket] Marockos territorium” respektive ”de vatten över vilka Konungariket Marocko utövar suveräna rättigheter eller jurisdiktion”, så, att de varken omfattade Västsaharas territorium eller de till Västsaharas territorium angränsande vattnen. [10]

10. Rådet instruerade kommissionen att vidta åtgärder med anledning av EU-domstolens domar i målet rådet/Front Polisario och i målet Western Sahara Campaign UK. [11] Resultatet av de därpå följande förhandlingarna med Konungariket Marocko återspeglas till dels i ett avtal om utvidgning av tullförmånerna till att omfatta varor med ursprung i Västsaharas territorium, [12] och till dels i partnerkapsavtalet om hållbart fiske i de till Västsahara angränsande vattnen och protokollet om tillämpningen av detta avtal. [13]

11. Front Polisario överklagade rådets beslut om godkännande av dessa avtal till tribunalen. Tribunalens domar, varigenom den ogiltigförklarade dessa beslut, [14] har i sin tur överklagats och är anhängiga vid EU-domstolen. Parallellt med förevarande förslag till avgörande kommer jag i dag även att föredra mina förslag till avgörande i dessa två överklaganden. [15] Oavsett om EU-domstolen följer mina förslag till avgörande i dessa mål eller inte, så kommer utgången i dessa mål emellertid inte att påverka utfallet i förevarande mål.

12. I förevarande fall är klaganden i det nationella målet Confédération paysanne, lantbrukarnas centralorganisation i Frankrike. Klaganden begärde att ministerierna skulle besluta *förbjuda import* av de omtvistade produkter som skördats i Västsaharas territorium. Dessa produkter importeras och saluförs i Frankrike med en märkning där Konungariket Marocko anges som

8 Domen i målet rådet/Front Polisario, punkt 92, och domen i målet Western Sahara Campaign UK, punkt 69.

9 Europa-Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan (EGT L 70, 2000, s. 2) (nedan kallat associeringsavtalet), som var omtvistat i målet rådet/Front Polisario, och avtalet om fiskepartnerkap mellan Europeiska gemenskapen och Konungariket Marocko (EUT L 141, 2006, s. 4) (nedan kallat avtalet om fiskepartnerkap), som var omtvistat i målet Western Sahara Campaign UK.

10 Domen i målet rådet/Front Polisario, punkt 92, och domen i målet Western Sahara Campaign UK, punkterna 64 och 69.

11 Se rådets beslut (EU) 2019/217 av den 28 januari 2019 om ingående av avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om ändring av protokoll nr 1 och nr 4 till Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan (EUT L 34, 2019, s. 1), och rådets beslut (EU) 2019/441 av den 4 mars 2019 om ingående av partnerkapsavtalet om hållbart fiske mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko, dess genomförandeprotokoll och skriftväxlingen som åtföljer avtalet (EUT L 77, 2019, s. 4).

12 Avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om ändring av protokoll nr 1 och nr 4 till Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan (EUT L 34, 2019, s. 4) (nedan kallat avtalet genom skriftväxling).

13 Partnerskapsavtal om hållbart fiske mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko (EUT L 77, 2019, s. 8) och protokoll om tillämpningen av partnerkapsavtalet om hållbart fiske mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko (EUT L 77, 2019, s. 18).

14 Se dom av den 29 september 2021, Front Polisario/rådet (T-279/19, EU:T:2021:639), och dom av den 29 september 2021, Front Polisario/rådet (T-344/19 och T-356/19, EU:T:2021:640).

15 Se fotnot 7 i förevarande förslag till avgörande.

ursprungsland.[16] Enligt klaganden stred detta mot unionens regler om märkning av livsmedel som kräver att produkter ska märkas med korrekt ursprungsland. Klaganden hävdade att när de omtvistade produkterna importeras till Frankrike, så betecknas Konungariket Marocko felaktigt som ursprungsland på dem i stället för Västsaharas territorium. Import av dessa varor borde därför förbjudas.

13. Klaganden ansåg att ministerierna underförstått hade avslagit denna begäran och väckte därför talan vid Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen).

14. Den hänskjutande domstolen anser att det enligt tillämpliga bestämmelser krävs att ursprungslandet eller ursprungsterritoriet anges på livsmedelsprodukter. Detta krav, som utgör en del av saluföringen av livsmedel, ska i princip vara uppfyllt vid importtillfället. Den hänskjutande domstolen har emellertid även noterat att de tillämpliga förordningarna inte uttryckligen ger medlemsstaterna befogenhet att vidta åtgärder för att förbjuda import av produkter som inte uppfyller detta krav på ursprungsmärkning. Vidare anser den hänskjutande domstolen att EU-domstolens domar i målet rådet/Front Polisario och i målet Western Sahara Campaign UK föranleder en fråga om huruvida unionsbestämmelserna om märkning av livsmedel ska tolkas så, att produkter med ursprung i Västsahara territorium inte får märkas med Konungariket Marocko som ursprungsland, utan i stället måste förses med uppgift om Västsaharas territorium.

15. Mot denna bakgrund har Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska bestämmelserna i förordning nr 1169/2011, förordning nr 1308/2013, förordning nr 543/2011 och förordning nr 952/2013 tolkas så, att de tillåter att en medlemsstat inför en nationell åtgärd som förbjuder import från ett visst land av frukt och grönsaker vars märkning strider mot artikel 26 i förordning nr 1169/2011 och artikel 76 i förordning nr 1308/2013 på grund av att det land eller territorium där de faktiskt har sitt ursprung inte anges, särskilt om denna underlåtenhet är omfattande och svårligen kan kontrolleras när produkterna väl har förts in i unionen?

2) För det fall den första frågan ska besvaras jakande: Ska avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om ändring av protokoll nr 1 och nr 4 till Europa–Medelhavsavtalet av den 26 februari 1996 om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan, som godkänts genom rådets beslut av den 28 januari 2019, vid tillämpningen av artiklarna 9 och 26 i förordning (EU) nr 1169/2011 och artikel 76 i förordning (EU) nr 1308/2011, tolkas så, att frukt och grönsaker som skördats i Västsaharas territorium har Marocko som ursprungsland och att de marockanska myndigheterna är behöriga att utfärda de intyg om överensstämmelse som föreskrivs i förordning nr 543/2011 för frukt och grönsaker som skördats i detta territorium?

[16] Se, i detta hänseende, föredragning av föredraganden Bokdam-Tognetti i målet vid Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike), där hon förklarar att *”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*” (”meloner och tomater som produceras i regionen Dakhla, det vill säga i Västsahara, importeras och saluförs faktiskt i Frankrike märkta med Marocko som ursprungsland, utan uppgift om Västsahara”): föredragning av Emilie Bokdam-Tognetti, offentlig föredragande, nr 445088 – Confédération paysanne (den 9 juni 2022).

3) För det fall den andra frågan ska besvaras jakande: Är rådets beslut av den 28 januari 2019 om ingående av avtalet genom skriftväxling förenligt med artiklarna 3.5 och 21 FEU och principen i internationell sedvanerätt om självbestämmande som särskilt stadfästs i artikel 1 i Förenta nationernas stadga?

4) Ska artiklarna 9 och 26 i förordning (EU) nr 1169/2011 och artikel 76 i förordning (EU) nr 1308/2011 tolkas så, att Marocko inte får anges som ursprungsland på förpackningen för frukt och grönsaker som skördats i Västsaharas territorium, medan Västsaharas territorium ska anges på förpackningen i samband med import och saluföring till konsument?”

16. Skriftliga yttranden har inkommit till EU-domstolen från Confédération paysanne, den franska regeringen, rådet och kommissionen. Dessa parter yttrade sig även muntligt vid den förhandling som ägde rum den 24 oktober 2023.

III. Bedömning

17. Såsom angetts ovan behandlas förevarande begäran om förhandsavgörande parallellt med två andra överklaganden som jag också föredrar i dag.[17] Det ena av dessa två överklaganden avser giltigheten av den förmånsbehandling som bland annat beviljats de omtvistade produkter som importerats till unionen från Västsaharas territorium.[18]

18. De två frågor som EU-domstolen har begärt att jag ska koncentrera min analys på, nämligen fråga 1 och fråga 4, förblir relevanta oavsett utgången av dessa överklaganden.[19]

19. Jag kommer att behandla dessa två frågor i tur och ordning. När det gäller fråga 1 kommer jag att bedöma om medlemsstaterna har behörighet enligt unionsrätten att ensidigt förbjuda import av vissa varor till Europeiska unionen som påstås sakna korrekt märning av ursprungslandet.[20] När det gäller fråga 4, såsom den är formulerad i begäran om förhandsavgörande, kommer jag att överväga huruvida de omtvistade produkterna måste märkas med Västsahara som ursprungsland och huruvida de även kan märkas med Konungariket Marocko som ursprungsland.

17 De förenade målen C-778/21 P och C-798/21 P, kommissionen och rådet/Front Polisario och de förenade målen C-779/21 P och C-799/21 P, kommissionen och rådet/Front Polisario.

18 I de förenade målen C-779/21 P och C-799/21 P, kommissionen och rådet/Front Polisario, har kommissionen respektive rådet överklagat tribunalens dom av den 29 september 2021, Front Polisario/rådet (T-279/19, EU:T:2021:639), i vilken tribunalen slog fast att rådet hade åsidosatt sin skyldighet att iaktta principen om traktaters relativa verkan såsom den tolkats av EU-domstolen i punkt 106 i domen i målet rådet/Front Polisario.

19 Fråga 3 i den hänskjutande domstolens begäran om förhandsavgörande, som jag inte kommer att behandla här, avser giltigheten av beslut 2019/217, vilket är en fråga som jag kommer att behandla separat i mitt förslag till avgörande i de förenade målen C-779/21 P och C-799/21 P, kommissionen och rådet/Front Polisario.

20 Såsom kommer att framgå av mitt förslag till avgörande finns det, mot bakgrund av det svar som jag kommer att föreslå på fråga 1, ingen anledning för EU-domstolen att besvara frågorna 2 och 3 (eftersom dessa frågor, såsom de är formulerade, kräver ett jakande svar på fråga 1). Som jag också kommer att förklara i punkt 56 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande, finns det, mot bakgrund av mitt förslag till svar på fråga 1, även argument som talar för att något svar på fråga 4 inte nödvändigtvis behöver ges.

A. Fråga 1

1. Omformulering av frågan

20. Innan jag kan gå in på sakinnehållet i fråga 1 anser jag det vara nödvändigt att omformulera den. Den hänskjutande domstolen har nämligen motiverat behovet av vägledning såvitt avser fråga 1 med att förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna,[21] förordningen om jordbruksprodukter,[22] den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker[23] samt unionens tullkodex[24] utgör potentiella rättsliga grunder för det ensidiga importförbud som klaganden har begärt.

21. Ett förbud mot import av vissa produkter är en politisk åtgärd som reglerar handeln med varor,[25] vilken enligt artikel 207.1 FEUF är en fråga som faller inom tillämpningsområdet för en den gemensamma handelspolitiken. Den hänskjutande domstolen har nämligen i sin begäran om förhandsavgörande förklarat att den åtgärd som klaganden har begärt inte avser ett förbud mot *försäljning eller saluföring* av de omtvistade produkterna i Frankrike. I stället har klaganden begärt att de franska myndigheterna ensidigt ska införa ett förbud mot *import* av produkter med ursprung i Västsahara, på grund av det påstådda åsidosättandet av unionens krav på märkning av livsmedel.

22. Eftersom unionen ska ha exklusiv befogenhet på området för den gemensamma handelspolitiken,[26] har Frankrike inte befogenhet att införa ett importförbud, såvida inte nämnda stat har bemyndigats eller ombetts att göra det av unionen.

23. Bortsett från unionens tullkodex avser alla andra förordningar som den hänskjutande domstolen har nämnt unionens bestämmelser om märkning av livsmedel på unionsmarknaden. Vidare antogs dessa förordningar inte på grundval av de fördragsbestämmelser som reglerar handeln med tredjeländer och den gemensamma handelspolitiken (artiklarna 206 FEUF och 207 FEUF), återigen med undantag för unionens tullkodex. De antogs i stället med stöd av artiklarna om jordbruk (artikel 43 FEUF) och om den inre marknaden (artikel 114 FEUF).

21 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004 (EUT L 304, 2011, s. 18) (nedan kallad förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna).

22 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (EUT L 347, 2013, s. 671) (nedan kallad förordningen om jordbruksprodukter).

23 Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 543/2011 av den 7 juni 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller sektorn för frukt och grönsaker och sektorn för bearbetad frukt och bearbetade grönsaker (EUT L 157, 2011, s. 1) (nedan kallad den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker).

24 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning) (EUT L 269, 2013, s. 1) (nedan kallad unionens tullkodex).

25 Rådets förordning (EEG) nr 990/93 av den 26 april 1993 om handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) (EGT L 102, 1993, s. 14; svensk specialutgåva, område 11, volym 22, s. 3), genom vilken ett handelsembargo infördes på vissa produkter som kom ifrån eller transiterades genom Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), och som antogs med stöd av artikel 113 i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (numera artikel 207 FEUF).

26 Artikel 3.1 e FEUF.

24. Med hänsyn till att förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna, förordningen om jordbruksprodukter och den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker inte reglerar handeln med tredjeländer, kan de inte bemyndiga Frankrike att anta den begärda åtgärden. Ingen av dessa förordningar ger hursomhelst medlemsstaterna rätt att ensidigt förbjuda import av produkter som inte uppfyller kraven. [27]

25. För att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar föreslår jag därför att fråga 1 omformuleras så att den i stället avser huruvida unionsrätten, särskilt unionens tullkodex, tillåter en medlemsstat att anta en nationell åtgärd som förbjuder import av frukt och grönsaker som inte är försedda med korrekt märkning av ursprungslandet.

2. Bedömning

26. Som jag har förklarat i punkt 21 i förevarande förslag till avgörande omfattas handeln med varor av den gemensamma handelspolitiken. Denna politik måste styras av enhetliga principer. [28]

27. Enligt artikel 3.1 e FEUF ska unionen ha exklusiv befogenhet på området för den gemensamma handelspolitiken. Detta innebär att endast unionen får lagstifta och anta rättsligt bindande akter som avser handel med varor med tredjeländer. [29]

28. Följden av denna befogenhetsfördelning är att medlemsstaterna är förhindrade att agera på området för internationell handel om de inte särskilt har bemyndigats av unionen att göra detta eller genomför unionsrättsakter.

29. Den fråga som EU-domstolen har att ta ställning till är således huruvida unionens primär- eller sekundärrätt ger medlemsstaterna självständiga befogenheter att införa den typ av ensidig åtgärd som klaganden har begärt.

30. På primärrättsnivå är svaret nej. Fördragen innehåller inte någon bestämmelse som ger medlemsstaterna rätt att införa ensidiga åtgärder som begränsar eller stoppar handeln med en tredje stat eller ett tredje territorium. [30]

27 Såsom den franska regeringen har förklarat föreskrivs det visserligen i förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna att företagarna är skyldiga att säkerställa att de livsmedel som de saluför är märkta på ett korrekt sätt (artikel 8.2), men den förbjuder inte import av dessa produkter om märkningen inte skulle överensstämma med bestämmelserna i denna förordning. Dessutom förbjuder artikel 38.1 i samma förordning uttryckligen medlemsstaterna att anta eller bibehålla nationella åtgärder om detta inte är tillåtet i unionsrätten. Medan det i artikel 33.3 f i förordningen om jordbruksprodukter föreskrivs en möjlighet till återtag från marknaden, sträcker sig denna befogenhet, som under alla omständigheter kan kringskäras av kommissionen (artikel 37 d i nämnda förordning), på liknande sätt inte till att begränsa import av produkter som inte uppfyller kraven. Dessutom får nödåtgärder, som förefaller omfatta handelsrelaterade åtgärder, endast vidtas av kommissionen (skälen 189 och 201 samt artikel 221 i förordningen om jordbruksprodukter). Detta gäller även den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker, som, samtidigt som den stadgar att medlemsstaterna är behöriga att kontrollera att handelsnormerna tillämpas korrekt genom överensstämmelsekontroller (se särskilt artikel 9.1 i nämnda förordning), inte tillåter att medlemsstaterna vidtar åtgärder för att förbjuda *import* av produkter som inte uppfyller kraven.

28 Faktum är att det framgår av själva ordalydelsen i artikel 207.1 FEUF att den gemensamma handelspolitiken ska grunda sig på ”enhetliga principer”.

29 Se artikel 2.1 FEUF.

30 Artikel 207 FEUF kan naturligtvis alltid tjäna som rättslig grund för att införa en *unionsåtgärd* som syftar till att stoppa handeln med en tredje stat eller ett tredje territorium. Se exempelvis rådets förordning (EEG) nr 1432/92 av den 1 juni 1992 om förbud mot handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och republikerna Serbien och Montenegro (EGT L 151, 1992, s. 4), genom vilken det infördes ett handelsembargo som omfattade all import till (den dåvarande) gemenskapens territorium från Federala republiken Jugoslavien och all export från gemenskapen till denna stat.

31. Jag anser att den logiska grunden för detta synsätt framför allt ligger i faran för att den grundläggande karaktären hos unionens och dess institutioners behörigheter, såsom de har utformats i fördraget, förvanskas. [31]

32. För det andra skulle sådana åtgärder kunna äventyra enhetligheten i unionens yttre handelspolitik och därmed undergräva en av de grundläggande principer som ligger till grund för den gemensamma handelspolitiken. [32]

33. Utöver unionens yttre framtoning som en pålitlig handelspartner finns det slutligen en risk för att den ställs till ansvar inför WTO:s tvistlösningsorgan. [33]

34. På sekundärrättsnivå är svaret mer nyanserat.

35. Det finns åtminstone ett precedensfall vad avser situationer då unionen tillåter medlemsstaterna att, under vissa förutsättningar, bibehålla särskilda nationella åtgärder som i strikt mening inkräktar på fördelningen av befogenheter inom ramen för den gemensamma handelspolitiken. [34] Detta är emellertid sällsynt.

36. Vad som är vanligare är specifika instrument som gör det möjligt för unionen att anta vissa skyddsåtgärder avseende handeln med tredjeländer eller territorier. [35] I dessa fall får unionen införa vissa åtgärder för att reglera övergången till fri omsättning av produkter från länder utanför EU i unionens tullområde eller, om det är lämpligare, [36] i en begränsad del därav. [37]

37. Det är korrekt som den franska regeringen har gjort gällande, att både den grundläggande importförordningen och unionens tullkodex innehåller bestämmelser som ger medlemsstaterna möjlighet att i undantagsfall införa *unilaterala* handelsåtgärder. I artikel 24.2 a i den grundläggande importförordningen föreskrivs således att ”denna förordning [inte] ska … hindra att medlemsstaterna inför eller tillämpar förbud, kvantitativa restriktioner eller övervakningsåtgärder som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet”. På liknande sätt föreskrivs i artikel 134.1 i unionens tullkodex att ”[v]aror som förs in i

31 Se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/00 (Utkast till avtal om upprättandet av ett gemensamt europeiskt luftrum mellan Europeiska gemenskapen och tredje länder) den 18 april 2002 (EU:C:2002:231, punkt 12 och där angiven rättspraxis).

32 Se artikel 207.1 FEUF där det anges att ”[d]en gemensamma handelspolitiken ska grunda sig på enhetliga principer, särskilt när det gäller … enhetlighet i fråga om liberaliseringsåtgärder”. Se, i detta hänseende, dom av den 5 juli 1994, Anastasiou m.fl. (C-432/92, EU:C:1994:277, punkt 53) (där det förklaras att förekomsten av olika praxis bland medlemsstaterna skapar ”osäkerhet av ett slag som kan äventyra den gemensamma handelspolitikens existens”).

33 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2020, kommissionen/Ungern (Högre utbildning) (C-66/18, EU:C:2020:792, punkt 84).

34 Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1219/2012 av den 12 december 2012 om införande av övergångsordningar för bilaterala investeringsavtal mellan medlemsstater och tredjeland (EUT L 351, 2012, s. 40), enligt vilken medlemsstaterna på vissa villkor får fortsätta att tillämpa och ändra sina befintliga bilaterala investeringsavtal och ingå nya bilaterala investeringsavtal, samtidigt som den generellt ålägger dem en skyldighet att säkerställa att dessa bilaterala investeringsavtal inte är oförenliga med unionsrätten.

35 Se, exempelvis, de skyddsåtgärder som avses i kapitel V i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/478 av den 11 mars 2015 om gemensamma importregler (EUT L 83, s. 16) (nedan kallad den grundläggande importförordningen) (som gäller import från länder och territorier som är WTO-medlemmar), och kapitel V i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/755 av den 29 april 2015 om gemensamma regler för import från vissa tredjeländer (EUT L 123, 2015, s. 33) (som gäller import från länder som inte är WTO-medlemmar).

36 Se, exempelvis, kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/159 av den 31 januari 2019 om införande av slutgiltiga skyddsåtgärder på import av vissa stålprodukter (EUT L 31, 2019, s. 27) (som inför en tullkvot på 25 procent för övergång till fri omsättning i unionen för vissa kategorier av stålprodukter under en period av tre år).

37 Se artikel 17 i den grundläggande importförordningen och artikel 15 i förordning 2015/755. För ett aktuellt exempel på en sådan ”regional” skyddsåtgärd, se genomförandeförordning 2023/1100, artikel 1 (som begränsar övergången till fri omsättning för import av vete, majs, rapsfrön och solrosfrön med ursprung i Ukraina i Bulgarien, Polen, Rumänien, Slovakien och Ungern).

unionens tullområde … får underkastas tullkontroller” och att de ”[i] tillämpliga fall ska … bli föremål för förbud och restriktioner som bland annat grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet”.

38. Det står emellertid klart att dessa bestämmelser inte utgör ett stående bemyndigande, på sekundärrättnivå, att införa ensidiga åtgärder för att stoppa import på grund av påstådda åsidosättanden av unionens krav på livsmedelsmärkning.

39. För det första ska den typ av åtgärder som åsyftas i artikel 24.2 a i den grundläggande importförordningen tillämpas generellt (*erga omnes*) i den mån de riktar sig mot WTO:s medlemmar och således avse all import av den berörda produkten, oavsett dess ursprung. [38] Den typ av åtgärd som Frankrike har begärt mot produkter med ursprung enbart i Konungariket Marocko, som är WTO-medlem, kan således inte omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

40. Vidare måste de åtgärder som införs med stöd av artikel 24.2 a i den grundläggande importförordningen ”grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet”. Denna bestämmelse möjliggör således ett ingrepp i friheten att bedriva handel [39] av särskilda skäl av allmänintresse som är jämförbara med dem som anges i artikel 36 FEUF. [40]

41. Jag utesluter inte möjligheten att särskilt begreppet ”allmän moral”, som betecknar ett visst samhälles uppfattning om vad som är rätt och fel, kan inbegripa falsk eller vilseledande märkning av livsmedelsprodukter.

42. Med tanke på den restriktiva tolkning som bör göras av den typ av undantag som avses i artikel 24.2 a i den grundläggande importförordningen, [41] är jag emellertid inte övertygad om att ett åsidosättande av unionens harmoniserade *handels*normer kan utgöra ett skäl för att begränsa *importen* av en viss typ av produkt till en enstaka medlemsstat.

43. Såsom den franska regeringen har förklarat är det nämligen uppenbart att liberaliseringen av import av varor från tredjeländer genom den grundläggande importförordningen och unionens tullkodex inte kan anses ha till syfte eller verkan att även liberalisera den efterföljande saluföringen av denna import.

44. Detta är enbart logiskt eftersom *import*fasen i livscykeln för en produkt som importeras för försäljning på unionsmarknaden föregår *saluförings*fasen.

38 Se, i detta hänseende, artikel 2.1 [2.2] i WTO-avtalet om skyddsåtgärder, i vilken detta krav fastställs och vilken följaktligen måste ligga till grund för tolkningen av den grundläggande importförordningen. Se, analogt, dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, punkt 32 och där angiven rättspraxis) (där det förklaras att den allmänna folkrättsliga principen om att ingångna avtal ska hållas (*pacta sunt servanda*) kräver att unionens sekundärrättsakter som antagits mot bakgrund av något av WTO-avtalen så långt möjligt ska tolkas i överensstämmelse med dessa avtal).

39 Även om EU-domstolen aldrig har erkänt friheten att bedriva internationell handel, kan det åtminstone hävdas att fördragen även i fråga om unionens yttre handelspolitik inrymmer tanken på samma typ av liberaliserad marknadsordning som ursprungligen föranledde det europeiska projektet. Till stöd för detta argument, se Petersmann, E.-U., ”National constitutions and international economic law”, i Hilf, M., och Petersmann, E.-U. (red.), *National constitutions and international economic law*, Kluwer, Bielefeld, 1993, s. 24. För en motsatt ståndpunkt, se Peers, S., ”Fundamental right or political whim? WTO law and the European Court of Justice”, i de Burca, G., och Scott, J. (red.), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Bloomsbury Publishing, 2001, s. 129.

40 Se dom av den 30 maj 2002, Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, punkt 34) (som drar en parallell till de bestämmelser som föregick artikel 24 i den grundläggande importförordningen och artikel 36 FEUF).

41 Se, analogt, dom av den 10 januari 1985, Association des Centres distributeurs Leclerc och Thouars Distribution (229/83, EU:C:1985:1, punkt 30) (där det förklaras att eftersom vad som nu är artikel 36 FEUF utgör undantag från en grundläggande regel i fördraget måste den tolkas restriktivt).

45. Det medges dock att dessa båda faser kan utgöra sidor av marknaden som ”kompletterar” varandra. [42]

46. En framgångsrik tullklarering av en produkt innebär emellertid inte nödvändigtvis att bestämmelserna om konsumentmärkning har iakttagits, och vice versa. Såsom EU-domstolen konstaterade i sin dom i målet Expo Casa Manta är det nämligen så, att ”[p]å samma sätt som en vara som lagligen tillverkats i gemenskapen inte får saluföras enbart av detta skäl, medför inte den omständigheten att en vara lagligen har importerats att den automatiskt får saluföras”. [43]

47. Även om det (felaktigt) skulle antas att tullklareringen av en produkt innebär att reglerna om konsumentmärkning har iakttagits, skulle dock den åtgärd som klaganden har i åtanke under alla omständigheter vara verkningslös, eftersom de omtvistade produkterna, om de importerades genom andra medlemsstater, ändå skulle kunna saluföras till franska konsumenter.

48. I detta sammanhang anser jag att det inte är motiverat att en medlemsstat kan åberopa allmän moral som grund för att ensidigt begränsa importen av vissa produkter från tredjeland (och därigenom störa rörligheten för denna produkt inom unionen) under förevändning att den avhjälper ett påstått åsidosättande av unionens harmoniserade handelsnormer.

49. För det andra utgör inte den tullövervakning som avses i artikel 134.1 i unionens tullkodex ett självständigt bemyndigande som ger medlemsstaterna rätt att, exempelvis, införa importförbud för vissa produkter.

50. Med begreppet tullövervakning åsyftas snarare en viss typ av rättslig status för varor som importeras till unionen. Det är på grundval av denna status som de nationella tullmyndigheterna sedan utför tullkontroller. [44] Dessa kontroller inbegriper verifiering av att de ifrågavarande varorna behandlats på föreskrivet sätt (exempelvis att de förmånsbehandlats i tullhänseende) och att de skyldigheter som ålagts den berörda importören (exempelvis betalning av tullar och importavgifter) uppfyllts.

51. Dessutom måste de typer av åtgärder som kontrolleras genom tullövervakning i sig vara fastställda i unionslagstiftningen eller i en medlemsstats genomförandelagstiftning. Det är sådana typer av förbud och restriktioner som avses i artikel 134.1 andra meningen i unionens tullkodex. [45]

52. I förevarande mål har klaganden emellertid inte åberopat någon bestämmelse i unionslagstiftningen eller i medlemsstaternas genomförandelagstiftning som skulle ge Frankrike befogenhet att införa de åtgärder som det begärts av ministerierna. [46]

42 För att använda generaladvokat Geelhoeds språkbruk i dennes förslag till avgörande i målet Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:28, punkt 27).

43 Dom av den 30 maj 2002, Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, punkt 31).

44 Begreppet tullkontroller definieras i artikel 5.3 i unionens tullkodex som ”särskilda åtgärder som vidtas av tullmyndigheterna för att säkerställa efterlevnad av tullagstiftningen och annan lagstiftning om införsel, utförsel, transitering, befordran, lagring och slutanvändning av varor som befordras mellan unionens tullområde och länder eller territorier som är belägna utanför det området, och om förekomst och befordran inom unionens tullområde av icke-unionsvaror och varor som omfattas av förfarandet för slutanvändning”.

45 Det vill säga ”förbud och restriktioner som bland annat grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet”.

46 Men även om ett sådant bemyndigande fanns, skulle jag vilja hävda att skälen till att sådana åtgärder skulle kunna vidtas och gränserna för dessa åtgärder är desamma som de som har berörts i punkt 40 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande, vilka förutsätter att de behörigheter som unionen och dess institutioner har inte tillämpas felaktigt (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokat Kokott i målet kommissionen/rådet, C-13/07, EU:C:2009:190, punkt 83).

53. Av detta följer således att varken unionens tullkodex eller den grundläggande importförordningen i sig kan åberopas för att ge den franska regeringen rätt att införa ett ensidigt förbud mot import av vissa produkter med ursprung i Västsaharas territorium på grund av att de inte är försedda med en korrekt uppgift om ursprungsland.

54. Jag föreslår följaktligen att EU-domstolen ska besvara fråga 1 nekande.

B. Fråga 4

55. Den hänskjutande domstolen har i huvudsak ställt sin fjärde fråga för att få klarhet i huruvida de relevanta unionsbestämmelserna om märkning av livsmedel ska tolkas så, att Marocko inte får anges som ursprungsland på förpackningen för frukt och grönsaker som skördats i Västsaharas territorium, utan att Västsaharas territorium i stället ska anges på produkten *vid import respektive vid saluföring till konsument*.

1. Huruvida frågan kan tas upp till sakprövning

56. Såväl den franska regeringen som kommissionen har i sina skriftliga yttranden till EU-domstolen ifrågasatt huruvida denna fråga kan tas upp till sakprövning. Båda har gjort gällande att prövningen av tvisten i det mål som är anhängigt vid den hänskjutande domstolen ska begränsas till att kontrollera lagenligheten av ministeriernas underförstådda beslut att inte ensidigt förbjuda import av de omtvistade produkterna från Västsaharas territorium. För att avgöra denna tvist är det således inte nödvändigt att besvara frågan huruvida Västsahara måste anges som ursprungsterritorium på produkter som importeras därifrån.

57. Enligt min mening framgår det inte klart av den hänskjutande domstolen begäran om förhandsavgörande att en tolkning av unionens bestämmelser om märkning av livsmedel såvitt avser de omtvistade produkterna inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen.

58. Genom artikel 267 FEUF införs ett förfarande för direkt samarbete mellan EU-domstolen och domstolarna i medlemsstaterna.[47] Inom ramen för detta förfarande, som grundar sig på en tydlig uppgiftsfördelning, är det den nationella domstolen som – på grund av att denna domstol även har att ensam bära ansvaret för det avgörande som ska meddelas – avgör vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas för den ska kunna döma i målet.[48] De frågor som ställs av en nationell domstol presumeras således vara relevanta och EU-domstolen är i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande.[49]

59. En tolkningsfråga från en nationell domstol kan bara avvisas av EU-domstolen då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet, då frågorna är hypotetiska eller då EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den.[50]

47 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 december 1965, Singer (44/65, EU:C:1965:122, s. 971).

48 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302, punkt 15).

49 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 1999, Beck och Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, punkt 22).

50 Se, exempelvis, dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

60. Även om fråga 1 endast avser importförbudet, är det i förevarande fall inte uppenbart att den åtgärd som begärts inför den hänskjutande domstolen inte är avsedd att omfatta såväl importfasen som saluförandet av de berörda produkterna till konsument på den franska marknaden. Fråga 4 har dessutom formulerats på ett sådant sätt i den hänskjutande domstolens begäran om förhandsavgörande att den avser båda dessa faser.

61. Även om jag anser att dessa två faser inte kan förenas (se även punkt 44 i förevarande förslag till avgörande), är det uppenbart att klagandens begäran, oavsett om den är välgrundad eller inte, även avser uppfyllandet av unionens krav på märkning av de omtvistade produkterna. Denna aspekt framstår därför som användbar för den hänskjutande domstolen då den ska pröva lagenligheten av det omtvistade underförstådda beslutet. Den hänskjutande domstolen anser dessutom att den enligt nationell rätt är behörig att ex officio föreskriva den åtgärd som klaganden har begärt, utan att närmare precisera i vilka situationer beslut får fattas om denna åtgärd. Det förefaller även vara av detta skäl som den hänskjutande domstolen anser det nödvändigt att pröva klagandens talan i sak, vilket inbegriper de frågor som tas upp i fråga 4.

62. Fråga 4 kan således tas upp till sakprövning.

2. Prövning i sak

63. Fråga 4 är formulerad på ett sådant sätt att den avser huruvida unionsrätten medför såväl negativa som positiva skyldigheter såvitt avser den korrekta märkningen av de omtvistade produkterna när de har sitt ursprung i Västsaharas territorium. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida unionens krav på märkning av livsmedel *förbjuder* att Konungariket Marocko förekommer/anges som ursprungsland på etiketten och om de i stället *kräver* att Västsaharas territorium anges som ursprungsland.

64. Jag är av uppfattningen att de relevanta unionsbestämmelserna om märkning av livsmedel faktiskt kräver att Västsaharas territorium anges som ursprungsland på produkter med ursprung i detta territorium (den positiva skyldigheten) och att andra territoriella hänvisningar därmed är uteslutna (den negativa skyldigheten). Det får således inte förekomma någon hänvisning till Konungariket Marocko på dessa produkter.

65. Den analys som kommer att leda mig till den slutsatsen är strukturerad på följande sätt: Först kommer jag slå fast att de allmänna och/eller särskilda unionsbestämmelser om märkning av livsmedel som är tillämpliga på de omtvistade produkterna faktiskt kräver märkning med ursprungsland a). Därefter kommer jag att klargöra att Västsaharas territorium kan anses utgöra ett ursprungsland i den mening som avses i dessa bestämmelser b). Vidare kommer jag förklara varför utelämnandet av Västsahara som ursprungsland för de omtvistade produkterna riskerar att vilseleda unionens konsumenter i deras val c). Slutligen kommer jag att ta ställning till huruvida unionens bestämmelser om märkning av livsmedel förbjuder att även Konungariket Marocko anges i märkningen d).

a) Unionens lagstiftning om märkning av livsmedel

1) Allmänna bestämmelser tillämpliga på livsmedel

66. Förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna syftar till att genom ”korrekt, neutral och objektiv” information ge konsumenterna möjlighet ”att göra informerade val” om de livsmedel de konsumerar,[51] och att förhindra förfaranden som kan vilseleda dem.[52] I detta syfte ställer den krav på ”tydlig, förståelig och läsbar” märkning av livsmedel.[53]

67. Den information som (generellt) måste lämnas till konsumenten innefattar ”ursprungsland” eller ”härkomstplats”.[54] Därmed avses den plats från vilken det ifrågavarande livsmedlet kommer.[55]

68. Detta krav är ett uttryck för principen att livsmedelsinformation inte får vara vilseledande.[56]

69. Förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna är således särskilt inriktad på att skydda konsumenten från brist på eller felaktig information som *riskerar* att vilseleda konsumenten om produktens rätta ursprung.[57]

70. Jag kommer att återkomma till riskfaktorns betydelse för vilseledandet av konsumenten nedan (punkt 102 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande), men det är nödvändigt att först slå fast vilka särskilda krav som följer av lagstiftningen om märkning av frukt och grönsaker för de omtvistade produkterna i förevarande mål.

2) Särskilda krav för frukt och grönsaker

71. I förordningen om jordbruksprodukter och den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker, vilka innehåller kompletterande bestämmelser till förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna,[58] fastställs saluföringskrav för frukt och grönsaker.[59]

51 Se dom av den 13 januari 2022, Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, punkterna 44 och 46 och där angiven rättspraxis).

52 I artikel 3.1 i förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna erkänns det breda spektrum av krav som unionens konsumenter ställer på sina livsmedelsprodukter. Där förklaras att ”[s]yftet med att tillhandahålla livsmedelsinformation är att uppnå en hög skyddsnivå för konsumenternas hälsa och intressen genom att ge slutkonsumenterna möjlighet att göra informerade val … särskilt utifrån hälsomässiga, ekonomiska, miljömässiga, sociala och etiska överväganden”. Se även skäl 4 i förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna.

53 Skäl 9 i förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna.

54 Artikel 9.1 i) i förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna.

55 Se, i detta avseende, artikel 2.2 g i förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna, i vilken *härkomstplats* definieras som en ”plats som det uppges att ett livsmedel kommer från och som inte är det *ursprungsland* som fastställts i enlighet med artiklarna 23–26 i [rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, 1992, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4)]”. Av artikel 2.3 i förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna framgår vidare att ”[i] denna förordning avses med ett livsmedels ursprungsland ett livsmedels ursprung som fastställts i enlighet med artiklarna 23–26 i förordning (EEG) nr 2913/92”. De bestämmelser som tidigare fanns intagna i artiklarna 23–26 i förordning nr 2913/92 återfinns numera i artiklarna 59–63 i unionens tullkodex.

56 Såsom föreskrivs i artikel 7 i förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna.

57 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 2019, Organisation juive européenne och Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, punkt 25) (nedan kallad domen i målet Vignoble Psagot).

58 I artikel 1.4 i förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna fastställs att förordningen ska tillämpas ”utan att det påverkar tillämpningen av de märkningskrav som föreskrivs i särskilda unionsbestämmelser om vissa livsmedel”.

59 Med undantag för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter är förordningen om jordbruksprodukter enligt artikel 1.1 däri tillämplig på alla produkter som förtecknas i bilaga I till fördragen. Den senare innehåller i sin tur en översikt över valda kapitel i vad som nu har utvecklats till Kombinerade nomenklaturen (rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan (EGT L 256, 1987, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 13, s. 22)).

72. Handelsnormerna i förordningen om jordbruksprodukter måste iakttas för att en produkt ska få saluföras till konsument i unionen.[60] Unionslagstiftaren anser att det ”ligger i producenternas, handelsidkarnas och konsumenternas intresse att sådana normer tillämpas”.[61]

73. En av de handelsnormer som fastställs i förordningen om jordbruksprodukter är att produktionsplats och/eller ursprungsland måste anges.[62]

74. Denna uppgift krävs för frukt och grönsaker som är avsedda att säljas färska till konsumenter.[63]

75. Skyldigheten att ange ursprunget för frukt och grönsaker gäller alla handelsled, inbegripet import.[64] En frukt- och grönsakshandlare får inte ”utbjuda dessa produkter till försäljning eller leverera eller på annat sätt saluföra dessa produkter inom unionen annat än i överensstämmelse med dessa normer”.[65]

76. Förordningen om jordbruksprodukter genomförs vidare genom den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker,[66] som i detalj fastställer de allmänna och produktspecifika handelsnormer som är tillämpliga på frukt och grönsaker.[67]

77. Körsbärstomater omfattas av en produktspecifik handelsnorm.[68] Denna inbegriper att förpackningen ska vara märkt med uppgift om ursprungsland.[69] Denna märkning kan eventuellt kompletteras med närmare uppgifter om ”odlingsområde eller nationell, regional eller lokal benämning”.[70]

78. Charentaismeloner omfattas av den allmänna handelsnormen i den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker.[71] Även den kräver att produkten ska vara märkt med uppgift om ursprungsland.[72] Till skillnad från vad som är fallet med körsbärstomater innehåller den allmänna handelsnormen emellertid inte några föreskrifter om att närmare uppgifter om ursprung eventuellt kan läggas till.

60 Se artikel 74 i förordningen om jordbruksprodukter.

61 Skäl 64 i förordningen om jordbruksprodukter.

62 Se artikel 75.3 j och artikel 76.1 i förordningen om jordbruksprodukter.

63 Se artikel 75.1 b i förordningen om jordbruksprodukter.

64 Se artikel 76.2 i förordningen om jordbruksprodukter.

65 Se artikel 76.3 i förordningen om jordbruksprodukter.

66 Se artikel 1.1 i den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker.

67 Se artiklarna 1.1 och 3.1 i den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker.

68 Se artikel 3.2 j) i den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker, där det föreskrivs att de produktspecifika handelsnormer som anges i del B i bilaga I till denna förordning gäller för ”tomater”. I bilaga I, del B, del 10, avsnitt I, anges så att begreppet tomater även omfattar ”körsbärstomater”.

69 Se del B, del 10, avsnitt VI, bokstaven C i bilaga I till den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker. För detta ändamål förklaras i en fotnot att ”[l]andets fullständiga eller vanligaste namn ska anges”.

70 Ibidem.

71 Se artikel 3.1 andra stycket i den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker, där det förklaras att ”[f]rukt och grönsaker som inte omfattas av en produktspecifik handelsnorm ska överensstämma med den allmänna handelsnormen”. Den allmänna handelsnorm som avses i denna bestämmelse fastställs i del A i bilaga I till samma förordning.

72 Se del A, del [punkt] 4 i bilaga I till den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker. Återigen anges i en fotnot att ”[l]andets fullständiga eller vanligaste namn ska anges”.

79. Dessa krav är föremål för överensstämmelsekontroller som genomförs i alla saluföringsled.[73]

80. Såsom kommissionen förklarade vid förhandlingen leder ett konstaterande av bristande överensstämmelse till att varor för vilka en förklaring om bristande överensstämmelse utfärdats inte får förflyttas utan medgivande från det behöriga kontrollorganet. Dessa varor måste därefter anpassas så att de överensstämmer med normerna i den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker. Om detta inte är möjligt får det behöriga kontrollorganet kräva att varorna används som djurfoder eller inom bearbetningsindustrin eller som någon annan form av icke-livsmedel eller till och med förstörs.[74]

81. Av detta följer att de allmänna och produktspecifika handelsnormer som är tillämpliga på de omtvistade produkterna kräver att de ska vara märkta med ursprungsland.

b) Västsahara som ursprungsland för frukt och grönsaker som odlats i detta territorium

82. Det framgår tydligt av ovanstående redogörelse för de allmänna och särskilda bestämmelser som gäller för märkning av livsmedel inom unionen att unionslagstiftaren kräver att ursprungslandet anges på de omtvistade produkterna.

83. I förevarande mål ger detta naturligtvis upphov till frågan huruvida det icke självstyrande territoriet Västsahara utgör ett ursprungsland i den mening som avses i dessa bestämmelser.

84. I detta avseende konstaterar jag att varken den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker, förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna eller förordningen om jordbruksprodukter innehåller någon definition av begreppet ”ursprungsland”.[75]

85. I unionens tullkodex, som innehåller särskilda regler för att bestämma icke-förmånsberättigade ursprung för varor, föreskrivs det emellertid uttryckligen att dess regler i detta hänseende även ska vara tillämpliga på andra unionsåtgärder som rör varors ursprung.[76]

86. Såsom EU-domstolen har förklarat i fråga om förordningen om jordbruksprodukter innefattar detta kravet på att ursprungslandet ska anges vid saluföring.[77]

73 Se, i detta hänseende, artiklarna 8 och 11 i den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker. I artikel 11.3 i nämnda förordning anges även att ”[o]m det vid kontrollerna upptäcks betydande oegentligheter ska medlemsstaterna öka antalet kontroller avseende aktörer, produkter, ursprung eller övriga parametrar”. Överensstämmelsekontroller är bland annat nödvändiga för att det ifrågavarande ”ursprungslandet” måste anges ”tydligt” och med ”outplånlig” skrift och vara synligt från utsidan, tryckt antingen direkt på förpackningen eller på en etikett som utgör en integrerad del av förpackningen eller är fäst på den.

74 Se artikel 17.3 i den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker.

75 Vad gäller förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna och förordningen om jordbruksprodukter har EU-domstolen redan i domen av den 4 september 2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, punkt 46) konstaterat att det saknas en sådan definition.

76 Se artikel 59 c i unionens tullkodex, där det anges att det i artiklarna om förvärv av ursprung och ursprungsbevis (artiklarna 60 och 61 i nämnda kodex) ”fastställs regler för att bestämma icke-förmånsberättigade ursprung för varor vid tillämpning av … [a]ndra unionsåtgärder som rör varors ursprung”.

77 Se dom av den 4 september 2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, punkt 46).

87. Jag anser att detsamma gäller för förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna och förordningen om saluföring av frukt och grönsaker. Det är i slutändan vad en enhetlig, effektiv och konsekvent tolkning av kravet på märkning med ursprungsland kräver. [78]

88. Härav följer att de regler om ursprungsmärkning i de olika unionsförordningar om livsmedel som är tillämpliga i förevarande fall ska tolkas mot bakgrund av de relevanta bestämmelserna och beteckningarna i unionens tullkodex.

89. Enligt artikel 60 i unionens tullkodex ska varor som är helt framställda i ett enda ”land” eller ”territorium” anses ha sitt ursprung i det landet eller territoriet.

90. Vegetabiliska produkter som skördats i ett enda ”land” eller ”territorium” ska anses vara helt framställda där. [79] De anses följaktligen ha sitt ursprung i detta territorium. [80]

91. I domen i målet Vignoble Psagot tolkade EU-domstolen begreppet ”territorium” så, att det avser enheter som inte omfattas av begreppen ”land” eller ”stat”, [81] såsom ”geografiska områden som, även om de befinner sig under en stats jurisdiktion eller omfattas av dess internationella ansvar, inte desto mindre har en folkrättslig status som är åtskild och avgränsad i förhållande till denna stat”. [82]

92. I sina domar i målet rådet/Front Polisario och i målet Western Sahara Campaign UK slog EU-domstolen fast att Västsaharas territorium utgör ett avgränsat territorium i folkrättslig mening som är åtskilt från Konungariket Marockos territorium. [83]

93. Västsaharas territorium ska således för tulländamål behandlas som ett åtskilt territorium i den mening som avses i artikel 60 i unionens tullkodex.

94. Såsom kommissionen förklarade vid förhandlingen erkänns denna status redan i unionslagstiftningen om statistik över unionens utrikeshandel genom att Västsaharas territorium tilldelats en egen kod för ursprungsland (EH). [84] Det är denna kod som används i unionens tulltaxa (Taric), [85] som importörer av produkter med ursprung i Västsaharas territorium måste ange i sin tulldeklaration och till stöd för vilken de måste tillhandahålla en ursprungsdeklaration.

78 Se, analogt, dom av den 4 september 2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, punkt 50) (där det förklaras att ”[f]ör att säkerställa de relevanta bestämmelsernas ändamålsenliga verkan fullt ut samt deras överensstämmelse, ska den obligatoriska uppgiften om ursprungsland nämligen grundas på samma definitioner, oavsett om det rör sig om tull, jordbruk eller konsumentskydd”).

79 Se artikel 31 b i kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446 av den 28 juli 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 vad gäller närmare regler avseende vissa bestämmelser i unionens tullkodex (EUT L 343, 2015, s. 1).

80 I förevarande mål är det ostridigt att de omtvistade produkterna skördats i Västsaharas territorium.

81 Domen i målet Vignoble Psagot, punkt 30. I samma dom tolkade EU-domstolen begreppet ”land” så, att det är synonymt med begreppet ”stat”, som ska förstås som ”en suverän enhet om inom sina geografiska gränser utövar samtliga de befogenheter som erkänns av folkrätten” (se punkterna 28 och 29).

82 Se domen i målet Vignoble Psagot, punkt 31. Såsom klaganden har gjort gällande var det på denna grund som EU-domstolen i domen i målet Vignoble Psagot utvidgade kravet på korrekt ursprungsmärkning till att omfatta ett ”territorium som ockuperas av Staten Israel”, nämligen Västbanken, däribland östra Jerusalem, och Golanhöjderna.

83 Domen i målet rådet/Front Polisario, punkt 107, och domen i målet Western Sahara Campaign UK, punkterna 64 och 69.

84 Se bilaga I till kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/1470 av den 12 oktober 2020 om nomenklaturen avseende länder och territorier för europeisk statistik om internationell varuhandel och geografisk uppdelning för annan företagsstatistik (EUT L 334, 2020, s. 2).

85 Rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan (EGT L 256, 1987, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 13, s. 22)

95. Härav följer att begreppet ursprungsland, såsom det förekommer i unionslagstiftningen om märkning av livsmedel, även inbegriper Västsaharas territorium.

96. Eftersom de omtvistade produkterna i förevarande mål helt har framställts i Västsaharas territorium ska de följaktligen märkas i enlighet därmed.

97. Denna slutsats påverkas inte av den omständigheten att unionen anser att en tredje stat – i förevarande fall Konungariket Marocko – i praktiken har tagit på sig ansvaret för att förvalta Västsaharas territorium (eller åtminstone de delar som denna stat kontrollerar). När det gäller import till Europeiska unionen är det således de marockanska myndigheterna som kontrollerar och bekräftar ursprunget för produkter som uppges ha sitt ursprung i Västsaharas territorium.

98. Såsom såväl rådet som kommissionen har förklarat infördes den ordningen eftersom det icke självstyrande territoriet Västsahara inte har några egna (erkända) tullmyndigheter som kan kontrollera ursprungsstatus för de produkter som framställts eller odlats i detta territorium. [86]

99. Såsom jag har förklarat i mina förslag till avgöranden av i dag i de båda förenade målen kommissionen och rådet/Front Polisario, respekterar ett samarbete med ett icke självstyrande territorium både gällande folkrätt och praktiska realiteter, utan att för den skull gå in på den (politiska) frågan om erkännande av staten. [87] Detta ändrar emellertid ingenting i fråga om slutsatsen att Västsahara utgör ett territorium som är åtskilt i tullhänseende.

100. Det måste därför konstateras att de omtvistade produkterna som odlats i Västsaharas territorium, enligt tillämplig unionslagstiftning om livsmedel, ska märkas som produkter med ursprung i detta territorium.

c) Huruvida underlåtenhet att lämna uppgift om Västsaharas territorium skulle kunna vilseleda konsumenten

101. Sedan det nu konstaterats att unionens regler om märkning av livsmedel för såvitt avser frukt och grönsaker kräver att ursprungslandet anges på de omtvistade produkterna, och klarlagts att begreppet ursprungsland även omfattar det icke självstyrande territoriet Västsahara, kan slutsatsen dras att Västsahara ska anges som ursprungsland på dessa produkter. En ytterligare fråga som måste besvaras blir då huruvida den omständigheten att detta territorium inte anges på produkten skulle kunna vilseleda unionens konsumenter.

[86] Det är också därför som rådet och kommissionen har hävdat att det är praktiskt omöjligt för dem att ingå ett separat handelsavtal med Västsaharas territorium. Jämför detta med associeringsavtalet mellan EG och PLO (godkänt genom rådets beslut 97/430/EG av den 2 juni 1997 om ingående av ett Europa-Medelhavsinterimsavtal om associering av handel och samarbete mellan Europeiska gemenskapen, å ena sidan, och Palestinska befrielseorganisationen (PLO), å andra sidan, för den palestinska myndigheten på Västbanken och i Gaza (EGT L 187, 1997, s. 1)), där det i artikel 16.4 i protokoll nr 3 till detta avtal föreskrivs att ett varucertifikat EUR.1 ska utfärdas av tullmyndigheterna på Västbanken och i Gaza om de produkter som ska exporteras till Europeiska unionen kan anses vara produkter med ursprung på Västbanken och i Gaza och uppfyller de övriga villkoren för export. Se även dom av den 25 februari 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, punkterna 50–52) (där det förklaras att tullmyndigheterna på Västbanken och i Gaza är exklusivt behöriga med avseende på produkter med ursprung på Västbanken och i Gaza, och att de israeliska tullmyndigheterna därmed saknar sådan behörighet).

[87] Se, på liknande sätt och analogt, artikel 46 i, och protokoll III till, stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Kosovo *, å andra sidan (EUT L 71, 2016, s. 3), där det föreskrivs regler för fastställande av ursprung för produkter med ursprung i detta territorium. Asterisken vid namnet länkar till följande uttalande i fotnoten till avtalet: ”Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999 och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.”

102. Som jag har påpekat i punkt 69 i detta förslag till avgörande är syftet med de uppgifter om ursprungsland som ska lämnas på livsmedel i unionen att skydda konsumenterna, så att de inte blir (eller riskerar att bli) ”vilseledda” i fråga om produktens rätta ursprung. [88]

103. Även om ursprungsmärkningen av en produkt inte är den främsta drivkraften bakom konsumenternas beteende [89] påverkar den ändå köpbesluten. [90]

104. Ingen konsument är den andra lik. För vissa har det stor betydelse vilket ursprung deras produkter har. Andra kanske inte ens bryr sig om att se efter varifrån deras varor kommer.

105. Såsom EU-domstolen redan har slagit fast ska en bedömning av huruvida konsumenten riskerar att bli vilseledd grundas på de förväntningar som en genomsnittskonsument, det vill säga ”en normalt informerad samt skäligen uppmärksam och medveten konsument har, avseende ursprunget, härkomsten och livsmedlets kvalitet”. [91]

106. I artikel 3.1 i förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna föreskrivs att syftet med att tillhandahålla livsmedelsinformation till konsumenterna, inbegripet uppgifter om en produkts ursprung, är att ge dessa konsumenter möjlighet ”att göra informerade val”, bland annat utifrån ”etiska överväganden”. [92]

107. Det kan tänkas att en normalt informerad och skäligen medveten konsument skulle kunna anse det viktigt att känna till att en produkt har sitt ursprung i Västsahara. Frågan om hur uppgiften att en produkt har sitt ursprung i Västsahara kan antas påverka en konsuments köpbeslut är emellertid subjektiv och beror helt på konsumenten själv. [93]

108. Detta beslut har inte nödvändigtvis något samband med unionens neutrala inställning till lösningen av frågan om den framtida statusen för Västsaharas territorium.

109. Samtidigt skulle en normalt informerad och skäligen medveten konsument kunna bli vilseledd vad gäller det rätta ursprunget för en produkt som han eller hon beslutar sig för att köpa om det saknas uppgift om att produkten har sitt ursprung i Västsahara.

110. Hur kan dessa rättsliga och politiska ståndpunkter förenas med varandra?

88 Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Vignoble Psagot, punkt 25.

89 En rapport från kommissionen av år 2015 visade att ”bland de aspekter som påverkar konsumentbeteendet är ursprungsmärkning mindre viktigt än t.ex. pris, smak, bäst före-datum, lämplighet och utseende”. Se rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om obligatorisk angivelse av ursprungsland eller härkomstplats för obearbetade produkter, produkter med en enda ingrediens och ingredienser som utgör mer än 50 % av ett livsmedel (COM(2015) 204 final (nedan kallad kommissionens rapport av år 2015).

90 Det framgår av Europeiska kommissionens Special Eurobarometer No 389 on Europeans’ attitude towards food security, food quality and the countryside (Särskild Eurobarometerundersökning nr 389 om européernas attityd till livsmedelssäkerhet, livsmedelskvalitet och landsbygden av år 2012 (tillgänglig på engelska på adress: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1054) att ”en betydande majoritet (71 %) säger att livsmedlens ursprung är viktigt” (s. 4), varvid ursprunget rapporteras vara en av tre faktorer som en majoritet av unionsmedborgarna beaktar då de handlar mat (s. 16).

91 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2009, Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, punkt 61).

92 Detta val kan också vara ett beslut att ”att rösta med kundvagnen”, genom att antingen köpa eller vägra att köpa varor från de delar av världen som konsumenten har politiska, miljömässiga, kulturella eller andra problem med. Uttrycket ”att rösta med kundvagnen” är hämtat från en artikel i The Economist och avser konsumenternas vana att låta sina politiska åsikter komma till uttryck i valet av varor. Se ”Voting with your trolley: Can you really change the world just by buying certain foods?”, *The Economist*, Special report, den 7 december 2006.

93 Se, i detta hänseende, förslag till avgörande av generaladvokat Hogan i målet Organisation juive européenne och Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:494, punkterna 47–49).

111. Det är uppenbart att en nationell domstol som överväger huruvida det föreligger en risk för att en konsument vilseleds av felaktiga uppgifter om ursprungsland inte behöver, och inte heller kan, beakta att konsumenterna kan ha olika etiska preferenser.

112. Enligt min mening är det test som unionslagstiftaren har föreslagit mycket mer objektivt.

113. Den fråga som en domstol måste ställa sig är helt enkelt: Medför den omständigheten att territorium X anges som ursprungsland på en produkt, när produkten i själva verket har sitt ursprung i territorium Y, att konsumenten grundat på denna information skulle kunna fatta ett felaktigt köpbeslut? [94]

114. Svaret är ja. Om det anges i märkningen att ett livsmedel har en annan härkomstplats än dess rätta härkomstplats, så skulle det sannolikt vilseleda konsumenten i fråga om (vad unionsrätten anser vara) det objektivt sett korrekta ursprunget för denna produkt. [95]

115. I förevarande mål ska en märkning som anger att en produkt har marockanskt ursprung, när den i själva verket har sitt ursprung i Västsaharas territorium, således anses vara vilseledande för konsumenten.

116. En märkning av detta slag skulle varken uppfylla det övergripande målet att hjälpa konsumenten att göra ”ett informerat val” i fråga om sitt köp, vilket kan inbegripa faktorer av etisk natur, eller på ett adekvat sätt återspegla unionens aktuella politiska ståndpunkt.

117. Mot denna bakgrund föreslår jag att EU-domstolen ska besvara den del av fråga 4 som rör den positiva märkningsskyldigheten så, att förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna, förordningen om jordbruksprodukter och förordningen om saluföring av frukt och grönsaker kräver att de omtvistade produkterna förses med en uppgift om ursprungsland som visar att de har sin härkomst i Västsaharas territorium.

d) Finns det utrymme för en uppgift om Konungariket Marocko?

118. Lämnar ovanstående slutsats något utrymme för att även ange Konungariket Marocko på produkten?

119. I målet Vignoble Psagot, som åberopats i förevarande mål, ombads EU-domstolen att klargöra huruvida en korrekt angivelse av ursprungsterritoriet (antingen Golanhöjderna eller Västbanken) i sig kunde anses vara otillräcklig för att ge konsumenten korrekt information om ursprunget för produkter från detta territorium.

120. Det är därför motiverat att fråga sig huruvida det även i detta fall skulle innebära att unionens konsumenter fick objektivt sett korrekt information ifall ”Konungariket Marocko” lades till ursprungsmärkningen av produkter med ursprung i Västsaharas territorium.

121. Den särskilda situation i det geografiska området som förelåg i domen i målet Vignoble Psagot, där vissa delar av Arabrepubliken Syrien (Golanhöjderna) och av det palestinska territoriet (Västbanken, inklusive östra Jerusalem), från vilka de produkter som var omtvistade i det målet

[94] Den bedömning som en domstol ska göra är faktiskt densamma när de felaktiga uppgifterna avser den ifrågavarande fruktens eller grönsakens ungefärliga vikt eller mognad som när den avser ursprungsangivelsen.

[95] Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Vignoble Psagot, punkt 51.

kom, var ockuperade av ”israeliska bosättningar”, föranledde EU-domstolen att dra slutsatsen att underlåtenhet att lämna kompletterande uppgifter om härkomstplatsen skulle kunna vilseleda konsumenterna. [96]

122. Om inte den rätta härkomstplatsen angavs skulle konsumenterna följaktligen kunna förledas att tro att livsmedlet – i fråga om Västbanken (inklusive östra Jerusalem) – kom från en palestinsk livsmedelsföretagare eller – i fråga om Golanhöjderna – från en syrisk livsmedelsföretagare. [97]

123. Enbart en hänvisning till en ”israelisk bosättning” skulle vara otillräcklig för att undvika denna typ av missförstånd. [98]

124. De rättsliga och faktiska omständigheterna, liksom den fråga som EU-domstolen har att ta ställning till, är annorlunda i förevarande mål.

125. Västsaharas territorium är ett åtskilt territorium när det kommer till ursprungsangivelser för tull- och märkningsändamål.

126. Det är riktigt att det i nuläget endast är de marockanska myndigheterna som kan – och som av unionen har erkänts ha mandat att – bekräfta att en produkt har sitt ursprung i Västsaharas territorium (se punkterna 97 och 98 i förevarande förslag till avgörande).

127. Detta betyder emellertid inte att produkter som kommer från Västsahara ändrar ursprung när denna typ av certifiering sker.

128. I målet Vignoble Psagot var den fråga som EU-domstolen hade att ta ställning till inte huruvida *två länder eller territorier* kunde anges, utan snarare huruvida *en mer detaljerad uppgift om ”härkomstplats”* kunde läggas till uppgifterna om ursprungsland/ursprungsterritorium – trots konjunktionen ”eller” mellan begreppen ”ursprungsland” och ”härkomstplats” i förordningen om livsmedelsinformation till konsumenterna.

129. Med beaktande av att det internationella samfundet och unionen hade motsatt sig de israeliska bosättningarna i dessa territorier, slog EU-domstolen fast att för det fall att information om den verkliga härkomsten för varor från dessa bosättningar skulle utelämnas, så skulle konsumenterna inte kunna fatta ett informerat köpbeslut. [99]

130. I förevarande fall skulle det emellertid inte bidra till att de omtvistade produkternas härkomstplats klarlades på ett tydligare sätt om uppgiften ”Konungariket Marocko” lades till informationen om ursprungsland.

131. För det första är denna typ av information inte objektivt korrekt.

132. För det andra skulle en normalt informerad och skäligen medveten konsument kunna sluta sig till den nödvändiga informationen om de omtvistade produkternas ursprung om enbart Västsahara angavs som ursprungsland.

96 Se domen i målet Vignoble Psagot, punkt 51.

97 Se domen i målet Vignoble Psagot, punkt 49.

98 Se domen i målet Vignoble Psagot, punkt 50.

99 Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Vignoble Psagot, punkterna 48–51.

133. Oavsett hur en konsument subjektivt förhåller sig till Konungariket Marockos närvaro på Västsaharas territorium, skulle ett tillägg av beteckningen ”Konungariket Marocko” på produkter som inte har sitt ursprung där kunna vilseleda en konsument just ”därför att de[n] inte helt och hållet återspeglar verkligheten”. [100]

134. Såsom kommissionen förklarade vid förhandlingen kräver begreppet ursprungsland, såsom det förstås i de allmänna och produktspecifika handelsnormer som är tillämpliga på de omtvistade produkterna, [101] slutligen att ett *enda* ursprungsland anges. [102]

135. För det första anser jag att detta följer av att ordet ”land” används i singular i texten och i skälen i den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker. [103]

136. För det andra bygger detta synsätt på den allmänna logik som ligger till grund för reglerna om förvärv av ”ursprung” i artikel 60 i unionens tullkodex. Enligt denna bestämmelse kan ”[v]aror som är helt framställda i ett enda land eller territorium” [104] anses ha sitt ursprung endast i det landet eller territoriet. [105]

137. Mot denna bakgrund bör samma skäl för en enhetlig tolkning som talar för att tolkningen av begreppet ”ursprung” i unionslagstiftningen om märkning av livsmedel ska anpassas till de regler som är tillämpliga på tull- och utrikeshandelsstatistik även tala för en liknande tolkning när det gäller att varor ska anses ha *ett enda* ursprung för märkningsändamål.

138. Om dessa regler följs ska enbart Västsaharas territorium anges på produkter med ursprung i detta territorium.

139. Detta resonemang stöds av den ståndpunkt som kommissionen intog vid förhandlingen, nämligen att en tillämpning av dessa regler leder till slutsatsen att det är felaktigt att beteckna de omtvistade produkterna som produkter med ursprung i Konungariket Marocko.

100 För att använda generaladvokat Mischos ord i hans förslag till avgörande i målet Gut Springenheide och Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102, punkt 78) måste det göras åtskillnad mellan ”uppgifter som objektivt sett är korrekta, uppgifter som objektivt sett är inkorrekta [och] uppgifter som objektivt sett är korrekta, men som kan vilseleda konsumenten därför att de inte helt och hållet återspeglar verkligheten”.

101 Såsom berörts i punkterna 66–81 i förevarande förslag till avgörande.

102 För fullständighetens skull ska det påpekas att denna regel även gäller för frukt och grönsaker i en blandning som har sitt ursprung i mer än ett tredjeland. I sådana fall får antingen en allmän ursprungsbeteckning användas (såsom ”Blandning av frukt och grönsaker med ursprung utanför EU”, se artikel 7.3 i den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker) eller också ska varje enskilt ”ursprungsland” anges i omedelbar närhet till namnet på den berörda frukten eller grönsaken (se, exempelvis, när det gäller en blandning av tomater av olika ursprung, del A, punkt 4 i bilaga I, och del B, del 10, avsnitt VI, punkt C i bilaga I till samma förordning).

103 Se, exempelvis, skälen 4 och 49 [skäl 4], samt artiklarna 5.4 och 6.1 i den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker. Se även del A, del 4 i bilaga I, och del B, del 10, avsnitt VI, punkt C i bilaga I till denna förordning, där ordet ”ursprungsland” likaså står i singular.

104 Artikel 60.1 i unionens tullkodex.

105 Det vill säga såvida inte frukten och grönsakerna i en blandning har sitt ursprung i mer än ett tredjeland. Se artikel 7.3 i den allmänna förordningen om saluföring av frukt och grönsaker.

140. Såsom kommissionen också har förklarat går det emellertid inte att förespå vilket resultat som den pågående processen för självbestämmande för detta territorium kan leda till, med hänsyn till att unionen har intagit en neutral ståndpunkt i fråga om framtiden för territoriet Västsahara. [106]

141. Att beteckna ursprungslandet för en produkt med ursprung i Västsaharas territorium som ”Konungariket Marocko” vid sidan av ”Västsahara” skulle således strida mot Europeiska unionens uttalade ståndpunkt beträffande Västsaharas territorium, mot kravet på att uppgifterna om särskilt ursprungsland på de omtvistade produkterna måste vara ”korrekta, neutrala och objektiva” [107], och mot unionslagstiftarens beslut att kräva ett enda ursprung för märkningsändamål.

142. Sammanfattningsvis får ursprungsmärkningen av de omtvistade produkterna inte innehålla någon annan territoriell beteckning än Västsahara.

IV. Förslag till avgörande

143. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att EU-domstolen ska besvara de frågor som ställts av Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) på följande sätt:

1. Artikel 207 FEUF och artikel 134.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen

   ska tolkas så, att de inte i sig tillåter en medlemsstat att ensidigt anta en nationell åtgärd som förbjuder import av frukt och grönsaker från ett tredjeland till dess territorium på grund av att de inte är försedda med en korrekt uppgift om ”ursprungsland”.

2. Artiklarna 5.1 och 6.1 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 543/2011 av den 7 juni 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller sektorn för frukt och grönsaker och sektorn för bearbetad frukt och bearbetade grönsaker, artiklarna 9 och 26 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004, och artikel 76 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007, jämförda med artikel 60 i förordning nr 952/2013 och bilaga I till kommissionens genomförandeförordning

[106] Unionens nuvarande ståndpunkt förefaller vara att den politiska processen i Västsaharafrågan bör syfta till att uppnå ”en rättvis, realistisk, pragmatisk, varaktig och ömsesidigt godtagbar politisk lösning … grundad på en ’kompromiss’”, såsom framgår av punkt 13 i Europeiska unionens och Marockos gemensamma förklaring inför det fjortonde mötet i associeringsrådet (den 27 juni 2019), tillgänglig på engelska på adress: 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] Se dom av den 13 januari 2022, Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, punkterna 44 och 46 och där angiven rättspraxis).

(EU) 2020/1470 av den 12 oktober 2020 om nomenklaturen avseende länder och territorier för europeisk statistik om internationell varuhandel och geografisk uppdelning för annan företagsstatistik,

ska tolkas så, att de kräver att förpackningar med körsbärstomater och Charentaismeloner med ursprung i Västsaharas territorium ska vara försedda med en uppgift om ”ursprungsland” som visar att de har sitt ursprung i detta territorium.

Enligt gällande unionsrätt och aktuell unionspolitik får Konungariket Marocko inte anges i denna typ av märkning.