Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
TAMARA ĆAPETA
21 päivänä maaliskuuta 2024[1]

Asia C-399/22

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska))

Ennakkoratkaisupyyntö – Elintarviketietojen antaminen kuluttajille – Alkuperämaan ilmoittamista pakkausmerkintänä koskevat vaatimukset – Länsi-Saharan alueella korjatut hedelmät ja kasvikset – Jäsenvaltioiden toimivalta kieltää yksipuolisin toimin sellaisten tuotteiden tuonti, joissa ei ole pakkausmerkintää oikeasta alkuperämaasta

I Johdanto

1. ”Länsi-Saharan alue ei kuulu Marokon kuningaskuntaan, joten tavaraan kiinnitetty pakkausmerkintä, jonka mukaan sen alkuperä on Marokko, on elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevien unionin oikeudessa säädettyjen vaatimusten vastainen.”

2. Siinä on pähkinänkuoressa esitettynä kantajan kansallisessa tuomioistuimessa esittämä väite. Näin ollen kantaja on vaatinut ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire'ia (maatalous- ja ruokaomavaraisuusministeriö, Ranska) ja ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique'ia (talouden, valtionvarojen ja teollisen ja digitaalisen omavaraisuuden ministeriö, Ranska; jäljempänä yhdessä ministeriöt) antamaan päätöksen, jolla kielletään sellaisten Länsi-Saharan alueelta peräisin olevien kirsikkatomaattien ja Charentais-verkkomelonien (jäljempänä riidanalaiset tuotteet) maahantuonti, joiden pakkausmerkintöjen mukaan tuotteet ovat peräisin Marokon kuningaskunnasta.

3. Tässä oikeusriidassa tulee esiin kaksi eri kysymystä.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

4. Ensimmäinen kysymys on, voivatko jäsenvaltiot toteuttaa yksipuolisia toimia yhteisen kauppapolitiikan alalla ja kieltää tiettyjen tavaroiden tuonnin kolmansista maista. Vaikka tämä kysymys ei ole uusi, se on laajemmasta näkökulmasta tarkasteltuna hyvinkin ajankohtainen, kun otetaan huomioon Ukrainasta peräisin olevaa tuontia vastaan jäsenvaltioiden viime aikoina toteuttamat toimenpiteet. [2]

5. Toinen ratkaistavana oleva kysymys koskee Länsi-Saharan alueelta peräisin olevien elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä. Tässä yhteydessä on ratkaistava, voidaanko kyseisiä tuotteita pitää kaupan Marokon kuningaskunnasta peräisin olevina tuotteina. Tätä kysymystä voidaan tarkastella tuomion neuvosto v. Front Polisario [3] ja tuomion Western Sahara Campaign UK [4] asiayhteydessä, sillä kyseisissä tuomioissaan unionin tuomioistuin on katsonut, että Länsi-Saharan alue on oma alueensa. [5]

II Nyt käsiteltävän asian oikeudellinen asiayhteys, tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

6. Länsi-Sahara on alue Luoteis-Afrikassa. Espanjan kuningaskunta otti Länsi-Saharan siirtomaakseen 1800-luvulla. Alueen dekolonisaatioprosessin yhteydessä vuonna 1963 Yhdistyneet kansakunnat lisäsi Länsi-Saharan itsehallintoa vailla olevien alueiden luetteloon. [6] Länsi-Sahara on edelleenkin kyseisessä luettelossa.

7. Alueen dekolonisaatioprosessi ei (vielä) ole päättynyt ja Länsi-Sahara on ainoa Afrikassa sijaitseva itsehallintoa vailla oleva alue. Espanja luopui alueen entisenä siirtomaavaltana vastuustaan hallintovallan käyttäjänä vuonna 1976. Sen jälkeen aluetta on koskenut luonteeltaan myös sotilaallinen konflikti Marokon kuningaskunnan – jonka hallinnassa on noin 80 prosenttia Länsi-Saharan alueesta ja joka väittää, että koko Länsi-Saharan alue kuuluu sen suvereniteettiin – ja Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oron (jäljempänä Front Polisario) välillä; Front Polisario hallitsee Länsi-Saharan alueen loppuosaa ja väittää edustavansa sen väestöä tai kansaa. Kansainvälisen tuomioistuimen Länsi-Saharaa koskevassa neuvoa-antavassa lausunnossa on todettu, että Länsi-Saharan kansalla on oikeus itsemääräämiseen. [7]

[2] Maaliskuusta 2023 alkaen Bulgarian, Unkarin, Puolan, Romanian ja Slovakian hallitukset uhkailivat kieltävänsä yksipuolisin toimin Ukrainasta peräisin olevien viljan ja maataloustuotteiden tuonnin tullitta (tuonnin tullittomuus on toimenpide, joka toteutettiin, koska Venäjän hallitus kohdisti iskuja viljavientiin, joka tapahtui Ukrainan Mustanmeren satamien kautta). Jäsenvaltioiden uhkauksien vuoksi Euroopan komissio otti ensin 5.6.2023 (Ukrainasta peräisin olevia tiettyjä tuotteita koskevien suojatoimenpiteiden käyttöönotosta 2.5.2023 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2023/903 (EUVL 2023, LI 114, s. 1)) ja sittemmin 15.9.2023 asti (Ukrainasta peräisin olevia tiettyjä tuotteita koskevien ennaltaehkäisevien toimenpiteiden käyttöönotosta 5.6.2023 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2023/1100 (EUVL 2023, LI 144, s. 1)) käyttöön väliaikaisia suojatoimenpiteitä, joilla kiellettiin Ukrainasta peräisin olevan vehnän, maissin, rapsin ja auringonkukansiementen luovuttaminen vapaaseen liikkeeseen tai asettaminen tiettyihin tullimenettelyihin, ellei tuotteita siirretä toiseen jäsenvaltioon tai unionin tullialueen ulkopuoliseen maahan tai ulkopuoliselle alueelle.

[3] Tuomio 21.12.2016, neuvosto v. Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973; jäljempänä neuvosto v. Front Polisario).

[4] Tuomio 27.2.2018, Western Sahara Campaign UK(C-266/16, EU:C:2018:118; jäljempänä tuomio Western Sahara Campaign UK).

[5] Tuomio neuvosto v. Front Polisario, 108 kohta ja tuomio Western Sahara Campaign UK, 64 kohta.

[6] Yhdistyneet kansakunnat, Tietoja itsehallintoa vailla olevilta alueilta käsittelevän komitean raportti, lisäosa N:o 14 (A/5514) (1963), liite III: ”Peruskirjan XI luvussa tarkoitettujen itsehallintoa vailla olevien alueiden luettelo 31.12.1962 maantieteellisen sijainnin mukaan luokiteltuina” (”Report of the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories, Annex III, ”List of Non-Self-Governing Territories under Chapter XI of the Charter at 31 December 1962 classified by geographical region”).

[7] Ks. kansainvälisen tuomioistuimen 16.10.1975 antama Länsi-Saharaa koskeva neuvoa-antava lausunto (Advisory Opinion on Western Sahara, kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 1975, s. 12, 162 kohta). Yksityiskohtaisempana esityksenä tapahtumista, jotka ovat Länsi-Saharan nykyisen poliittisen tilanteen taustalla, ks. minun tänään esittämäni ratkaisuehdotus komissio ja neuvosto v. Front Polisario (C-778/21 P ja C-798/21 P, 5–15 kohta) ja minun tänään esittämäni ratkaisuehdotus komissio ja neuvosto v. Front Polisario (C-779/21 P ja C-799/21 P, 8–28 kohta).

8. Länsi-Saharan konflikti ei ole unionin tuomioistuimelle uusi asia. Unionin tuomioistuin, joka on todennut, että itsemääräämisoikeus sitoo unionia, kun se hoitaa ulkosuhteitaan, on katsonut tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario ja tuomiossaan Western Sahara Campaign UK, että Länsi-Saharan alueella on valtioihin, mukaan lukien Marokon kuningaskunta, nähden oma ja erillinen asemansa. [8]

9. Tällä perusteella unionin tuomioistuin on tulkinnut assosiaatiosopimusta, jonka alueellinen soveltamisala rajoittui ”Marokon kuningaskunnan alueeseen”, ja kalastuskumppanuussopimusta, [9] jonka alueellinen soveltamisala rajoittui ”Marokon kuningaskunnan suvereniteettiin tai lainkäyttövaltaan kuuluviin vesialueisiin”, siten, että Länsi-Saharan alue tai sen lähivedet eivät sisältyneet niiden soveltamisalaan. [10]

10. Neuvosto antoi komission tehtäväksi ryhtyä toimeen unionin tuomioistuimen tuomion neuvosto v. Front Polisario ja tuomion Western Sahara Campaign UK huomioon ottamiseksi. [11] Tämän jälkeen Marokon kuningaskunnan kanssa käytyjen neuvottelujen tulos ilmenee yhtäältä sopimuksesta, jolla tullietuudet ulotetaan koskemaan Länsi-Saharan alueelta peräisin olevia tuotteita, [12] ja toisaalta kestävään kalastukseen Länsi-Saharan lähivesillä liittyvästä sopimuksesta ja täytäntöönpanopöytäkirjasta. [13]

11. Front Polisario on riitauttanut päätökset, joilla kyseiset sopimukset hyväksytään. Unionin tuomioistuimessa on vireillä valitukset unionin yleisen tuomioistuimen antamista tuomioista, [14] joilla se on kumonnut kyseiset päätökset. Esitän tänään tämän ratkaisuehdotukseni ohella myös ratkaisuehdotukseni, jotka koskevat mainittua kahta valitusasiaa. [15] Riippumatta siitä, noudattaako unionin tuomioistuin kyseisissä asioissa esittämiäni ratkaisuehdotuksia, kyseisissä asioissa annettavat ratkaisut eivät kuitenkaan vaikuta nyt käsiteltävän asian ratkaisuun.

12. Nyt käsiteltävässä asiassa kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan pääasian kantajana on Confédération paysanne, joka on ranskalainen maatalousalan ammattijärjestö. Se on vaatinut ministeriöitä antamaan määräyksen, jolla *kielletään* riidanalaisten Länsi-Saharan alueella korjattujen tuotteiden *maahantuonti*. Riidanalaiset tuotteet tuodaan Ranskaan ja niitä pidetään kaupan Ranskassa siten, että niihin kiinnitetyn pakkausmerkinnän mukaan tuotteet ovat peräisin

8 Tuomio neuvosto v. Front Polisario, 92 kohta ja tuomio Western Sahara Campaign UK, 69 kohta.

9 Euro–Välimeri-sopimus Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välisestä assosioinnista (EYVL 2000, L 70, s. 2; jäljempänä assosiaatiosopimus), josta oli kyse tuomiossa neuvosto v. Front Polisario, ja Euroopan yhteisön ja Marokon kuningaskunnan välinen kalastuskumppanuussopimus (EUVL 2006, L 141, s. 4; jäljempänä kalastuskumppanuussopimus), josta oli kyse tuomiossa Western Sahara Campaign UK.

10 Tuomio neuvosto v. Front Polisario, 92 kohta ja tuomio Western Sahara Campaign UK, 64 ja 69 kohta.

11 Ks. Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välistä assosiointia koskevan Euro–Välimeri-sopimuksen pöytäkirjojen N:o 1 ja N:o 4 muuttamisesta Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välillä kirjeenvaihtona tehdyn sopimuksen tekemisestä 28.1.2019 annettu neuvoston päätös (EU) 2019/217 (EUVL 2019, L 34, s. 1) ja Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välisen kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen, sen täytäntöönpanopöytäkirjan sekä sopimukseen liitetyn kirjeenvaihdon tekemisestä 4.3.2019 annettu neuvoston päätös (EU) 2019/441 (EUVL 2019, L 77, s. 4).

12 Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välistä assosiointia koskevan Euro–Välimeri-sopimuksen pöytäkirjojen N:o 1 ja N:o 4 muuttamisesta Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välillä kirjeenvaihtona tehty sopimus (EUVL 2019, L 34, s. 4; jäljempänä kirjeenvaihtona tehty sopimus).

13 Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välinen kestävää kalastusta koskeva kumppanuussopimus (EUVL 2019, L 77, s. 8) ja pöytäkirja Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välisen kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen täytäntöönpanosta (EUVL 2019, L 77, s. 18).

14 Ks. tuomio 29.9.2021, Front Polisario v. neuvosto (T-279/19, EU:T:2021:639), ja tuomio 29.9.2021, Front Polisario v. neuvosto (T-344/19 ja T-356/19, EU:T:2021:640).

15 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 7 alaviite.

Marokon kuningaskunnasta.[16] Kantajan mukaan tämä on vastoin unionin oikeudessa säädettyjä elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevia vaatimuksia, joissa edellytetään, että pakkausmerkinnällä on ilmoitettava tuotteen oikea alkuperämaa. Kantaja väittää, että kun riidanalaiset tuotteet tuodaan Ranskaan, niissä on virheellinen alkuperämaamerkintä, jonka mukaan ne ovat peräisin Marokon kuningaskunnasta eivätkä Länsi-Saharan alueelta. Näin ollen kyseisten tuotteiden maahantuonti on kantajan mukaan kiellettävä.

13. Koska kantaja on katsonut, että ministeriöt olivat hiljaisesti hylänneet kantajan esittämän vaatimuksen, se on nostanut kanteen Conseil d'État'ssa.

14. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että sovellettavassa lainsäädännössä edellytetään, että elintarviketuotteessa ilmoitetaan sen alkuperämaa tai -alue. Kyseisen elintarvikkeiden kaupan pitämiseen liittyvän vaatimuksen on lähtökohtaisesti täytyttävä tuotteen maahantuontihetkellä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kuitenkin myös, että asiassa sovellettavissa asetuksissa ei nimenomaisesti anneta jäsenvaltioille toimivaltaa toteuttaa toimenpiteitä, joilla kielletään sellaisten tuotteiden maahantuonti, jotka eivät täytä kyseistä vaatimusta tuotteen alkuperän ilmoittamisesta sen pakkausmerkinnöissä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo myös, että kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen tuomio neuvosto v. Front Polisario ja tuomio Western Sahara Campaign UK, tulee esiin kysymys siitä, onko elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevia unionin oikeussääntöjä tulkittava siten, että niiden nojalla Länsi-Saharan alueelta peräisin olevissa tuotteissa ei voida viitata Marokon kuningaskuntaan niiden alkuperämaana, vaan tuotteissa on sen sijaan viitattava Länsi-Saharan alueeseen.

15. Tässä tilanteessa Conseil d'État on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”(1) Onko asetusta N:o 1169/2011, asetusta N:o 1308/2013, asetusta N:o 543/2011 ja asetusta N:o 952/2013 tulkittava siten, että jäsenvaltiolle annetaan niissä toimivalta toteuttaa kansallinen toimenpide, jolla kielletään tietystä maasta peräisin olevien sellaisten hedelmien ja vihannesten tuonti, jotka eivät täytä asetuksen N:o 1169/2011 26 artiklan ja asetuksen N:o 1308/2013 76 artiklan mukaisia vaatimuksia, koska niissä ei mainita maata tai aluetta, josta ne todellisuudessa ovat peräisin, erityisesti, kun tämä vaatimusten rikkominen on hyvin laaja-alaista ja kun tuotteiden alkuperä on vaikeasti todettavissa sen jälkeen, kun tuotteet on tuotu unionin alueelle?

(2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välistä assosiointia koskevan, 26.2.1996 tehdyn Euro–Välimeri-sopimuksen pöytäkirjojen N:o 1 ja N:o 4 muuttamisesta kirjeenvaihtona tehtyä sopimusta, joka hyväksyttiin 28.1.2019 annetulla neuvoston päätöksellä, tulkittava siten, että kun sovelletaan asetuksen (EU) N:o 1169/2011 9 ja 26 artiklaa ja asetuksen (EU) N:o 1308/2011 76 artiklaa, yhtäältä Länsi-Saharan alueella korjattujen hedelmien ja vihannesten alkuperämaa on Marokko ja

[16] Ks. tästä Conseil d'État'n (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) rapporteur publicin (julkisasiamies) Bokdam-Tognettin esitys tässä asiassa, jossa Bokdam-Tognetti toteaa, että ”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” (”Ranskaan tuodaan ja Ranskassa pidetään kaupan meloneja ja tomaatteja, jotka on tuotettu Dakhlan maakunnassa, eli Länsi-Saharassa, tosiasiallisesti merkinnöillä, joiden mukaan niiden alkuperämaa on Marokko, mitenkään mainitsematta Länsi-Saharaa”): rapporteur public Emilie Bokdam-Tognettin esitys (submissions) No 445088 – Confédération paysanne (9.6.2022).

toisaalta Marokon viranomaisilla on toimivalta antaa asetuksen N:o 543/2011 mukaiset vaatimustenmukaisuustodistukset Länsi-Saharan alueella korjatuille hedelmille ja vihanneksille?

(3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, soveltuuko kirjeenvaihtona tehdyn sopimuksen tekemisestä 28.1.2019 annettu neuvoston päätös (EU) 2019/217 yhteen SEU 3 artiklan 5 kohdan ja 21 artiklan sekä kansainväliseen tapaoikeuteen perustuvan itsemääräämisoikeuden periaatteen kanssa, joka vahvistetaan muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 1 artiklassa?

(4) Onko asetuksen (EU) N:o 1169/2011 9 ja 26 artiklaa ja asetuksen (EU) N:o 1308/2011 76 artiklaa tulkittava siten, että kun Länsi-Saharan alueella korjattuja hedelmiä tai vihanneksia tuodaan unionin alueelle tai myydään kuluttajille, niiden pakkauksissa ei voida ilmoittaa, että tuotteiden alkuperämaa on Marokko, vaan alkuperänmaana on ilmoitettava Länsi-Saharan alue?”

16. Kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle ovat esittäneet Confédération paysanne, Ranskan hallitus, neuvosto ja komissio. Kyseiset asianosaiset ja osapuolet osallistuivat myös 24.10.2023 pidettyyn istuntoon, jossa ne esittivät suulliset huomautuksensa.

III Asian tarkastelu

17. Kuten totesin edellä, tätä ennakkoratkaisupyyntöä käsitellään yhtä aikaa kahden valitusasian kanssa, joissa niin ikään esitän ratkaisuehdotukseni tänään.[17] Yhdessä kyseisistä valitusasioista on kyse unioniin Länsi-Saharan alueelta tuoduille – muun muassa riidanalaisille – tuotteille myönnetyn tullietuuskohtelun pätevyydestä.[18]

18. Riippumatta siitä, millaisen ratkaisun unionin tuomioistuin kyseisissä valitusasioissa antaa, unionin tuomioistuimen pyynnöstä tässä ratkaisuehdotuksessa tarkastelemallani kahdella kysymyksellä, eli ensimmäisellä ja neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellä, on edelleenkin merkitystä.[19]

19. Käsittelen kyseisiä kysymyksiä vuorotellen. Ensimmäisen kysymyksen yhteydessä arvioin, onko jäsenvaltioilla unionin lainsäädännön nojalla toimivalta kieltää yksipuolisin toimin tiettyjen tavaroiden tuonti unionin alueelle, kun kyseisissä tavaroissa ei väitetysti ole oikeaa pakkausmerkintää alkuperämaasta.[20] Neljäntenä esitetyn ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä arvioin, onko riidanalaisissa tuotteissa ilmoitettava, että Länsi-Sahara on niiden alkuperämaa, ja voidaanko niissä lisäksi ilmoittaa, että tuotteiden alkuperämaa on Marokon kuningaskunta.

17 Minun ratkaisuehdotukseni komissio ja neuvosto v. Front Polisario (C-778/21 P ja C-798/21 P) ja minun ratkaisuehdotukseni komissio ja neuvosto v. Front Polisario (C-779/21 P ja C-799/21 P).

18 Yhdistetyissä asioissa C-779/21 P ja C-799/21 P, komissio ja neuvosto v. Front Polisario, komissio ja neuvosto riitauttavat eri valituksilla unionin yleisen tuomioistuimen 29.9.2021 antaman tuomion Front Polisario v. neuvosto (T-279/19, EU:T:2021:639), jossa unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, että neuvosto ei ole noudattanut sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on kyseistä periaatetta tulkinnut tuomionsa neuvosto v. Front Polisario 106 kohdassa.

19 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kolmannen kysymyksen yhteydessä, jota tämä ratkaisuehdotus ei koske, tulee esiin kysymys siitä, onko päätös 2019/217 pätevä. Käsittelen tätä kysymystä erikseen ratkaisuehdotuksessani komissio ja neuvosto v. Front Polisario (C-779/21 P ja C-799/21 P).

20 Kuten tästä ratkaisuehdotuksesta ilmenee, kun otetaan huomioon vastaus, jota ehdotan annettavaksi ensimmäiseen kysymykseen, unionin tuomioistuimen ei ole tarpeen vastata toiseen tai kolmanteen kysymykseen (koska kyseiset kysymykset on muotoiltu siten, että ne esitetään vain, jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi). Kuten niin ikään esitän tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa, kun otetaan huomioon vastaus, jota ehdotan annettavaksi ensimmäiseen kysymykseen, on myös perusteita tulkita, että unionin tuomioistuimen ei välttämättä ole vastattava neljänteen kysymykseen.

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

1. Kysymyksen uudelleenmuotoilu

20. Ensimmäinen kysymys on mielestäni muotoiltava uudelleen ennen kuin tarkastelen sitä aineellisesti. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimittäin perustelee tulkinta-avun tarvettaan ensimmäisen kysymyksen osalta viittaamalla elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annettuun asetukseen,[21] maataloustuoteasetukseen,[22] yleiseen hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevaan asetukseen[23] ja tullikoodeksiin,[24] joita se pitää mahdollisina oikeusperustoina kantajan vaatimuksen mukaiselle yksipuoliselle toimelle, jolla maahantuonti kielletään.

21. Tiettyjen tuotteiden tuontikielto on poliittinen toimenpide, jolla säännellään tavarakauppaa,[25] joka SEUT 207 artiklan 1 kohdan nojalla kuuluu yhteisen kauppapolitiikan alaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaakin ennakkoratkaisupyynnössään, että kantaja ei vaadi, että riidanalaisten tuotteiden *myynti tai kaupan pitäminen* kielletään Ranskassa. Kantaja on sen sijaan vaatinut Ranskan viranomaisia yksipuolisin toimin kieltämään riidanalaisten Länsi-Saharan alueelta peräisin olevien tuotteiden *maahantuonnin*, koska niiden pakkausmerkinnät ovat väitetysti unionin lainsäädännössä säädettyjen elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevien vaatimusten vastaisia.

22. Yhteinen kauppapolitiikka kuuluu yksinomaan unionin toimivaltaan,[26] joten Ranskalla ei ole toimivaltaa määrätä tuontikiellosta, ellei unioni ole antanut sille tällaista toimivaltaa tai pyytänyt sitä määräämään tällaisesta kiellosta.

23. Tullikoodeksia lukuun ottamatta kaikki unionin asetukset, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on viitannut, koskevat elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä unionin markkinoilla. Kyseisiä asetuksia – jälleen tullikoodeksia lukuun ottamatta – ei myöskään ole annettu kolmansien maiden kanssa käytävää kauppaa tai yhteistä kauppapolitiikkaa koskevien perussopimusten määräysten perusteella (SEUT 206 tai SEUT 207 artikla). Asetukset on sen sijaan annettu maatalouspolitiikkaa (SEUT 43 artikla) ja sisämarkkinoita (SEUT 114 artikla) koskevien artiklojen perusteella.

21 Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1924/2006 ja (EY) N:o 1925/2006 muuttamisesta sekä komission direktiivin 87/250/ETY, neuvoston direktiivin 90/496/ETY, komission direktiivin 1999/10/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY, komission direktiivien 2002/67/EY ja 2008/5/EY sekä komission asetuksen (EY) N:o 608/2004 kumoamisesta 25.10.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1169/2011 (EUVL 2011, L 304, s. 18; jäljempänä elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annettu asetus).

22 Maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 992/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta 17.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1308/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 671; jäljempänä maataloustuoteasetus).

23 Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä hedelmä- ja vihannesalan sekä hedelmä- ja vihannesjalostealan osalta 7.6.2011 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 543/2011 (EUVL 2011, L 157, s. 1; jäljempänä yleinen hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskeva asetus).

24 Unionin tullikoodeksista (uudelleenlaadittu) 9.10.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 952/2013 (EUVL 2013, L 269, s. 1; jäljempänä tullikoodeksi).

25 Euroopan talousyhteisön ja Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro) välisestä kaupasta 26.4.1993 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 990/93 (EYVL 1993, L 102, s. 14; suomenk. erityispainos alue 11, Nide 22, s. 3), jolla määrättiin tiettyjen Jugoslavian liittotasavallasta (Serbia ja Montenegro) peräisin olevien tai sen kautta kulkevien tuotteiden kauppasulusta ja joka annettiin Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 113 artiklan (nykyään SEUT 207 artikla) nojalla.

26 SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohta.

24. Koska asetuksella elintarviketietojen antamisesta kuluttajille, maataloustuoteasetuksella ja yleisellä hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevalla asetuksella ei määrätä kolmansien maiden kanssa käytävästä kaupasta, niillä ei voida antaa Ranskalle toimivaltaa toteuttaa toimenpide, jota kantaja vaatii. Muutenkaan yhdessäkään kyseisistä asetuksista ei anneta jäsenvaltioille toimivaltaa kieltää yksipuolisin toimin sellaisten tuotteiden maahantuonti, jotka eivät täytä kyseisten asetusten mukaisia vaatimuksia. [27]

25. Hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle ehdotan siis, että ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys muotoillaan uudelleen siten, että siinä tiedustellaan, annetaanko unionin oikeudessa ja erityisesti tullikoodeksissa jäsenvaltiolle valtuutus toteuttaa kansallinen toimenpide, jolla kielletään sellaisten hedelmien ja vihannesten maahantuonti, joiden pakkausmerkinnöissä ei ilmoiteta tuotteiden oikeaa alkuperämaata.

2. Arviointi

26. Kuten olen todennut tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohdassa, tavarakauppa kuuluu yhteisen kauppapolitiikan alaan. Yhteisen kauppapolitiikan on perustuttava yhtenäisiin periaatteisiin. [28]

27. SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta yhteisen kauppapolitiikan alalla. Tämä tarkoittaa, että ainoastaan unioni voi toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti sitovia säädöksiä, jotka koskevat kolmansien maiden kanssa käytävää tavarakauppaa. [29]

28. Tästä toimivallan jaosta seuraa, että jäsenvaltiot eivät voi toimia kansainvälisen kaupan alalla muuten kuin unionin nimenomaisesti valtuuttamina tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi.

29. Unionin tuomioistuimen ratkaistavana on näin ollen kysymys siitä, annetaanko unionin primaari- tai sekundaarioikeudessa jäsenvaltioille itsenäinen toimivalta ottaa käyttöön kantajan vaatiman kaltaisia yksipuolisia toimenpiteitä.

30. Unionin primaarioikeuden osalta vastaus kysymykseen on ei. Perussopimuksissa ei ole määräystä, jolla jäsenvaltiot valtuutettaisiin ottamaan käyttöön yksipuolisia toimenpiteitä, joilla rajoitetaan kaupankäyntiä tai keskeytetään kaupankäynti kolmannen valtion tai alueen kanssa. [30]

27 Kuten Ranskan hallitus toteaa, elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetussa asetuksessa edellytetään, että elintarvikealan toimijat huolehtivat kaupan pitämiensä elintarvikkeiden asianmukaisista pakkausmerkinnöistä (8 artiklan 2 kohta), mutta siinä ei kielletä kyseisiä toimijoita tuomasta kyseisiä tuotteita maahan, jos pakkausmerkinnät eivät ole kyseisen asetuksen säännösten mukaisia. Lisäksi asetuksen 38 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti kielletään jäsenvaltioita toteuttamasta tai pitämästä voimassa toimenpiteitä, jollei unionin oikeus anna siihen valtuutusta. Samoin maataloustuoteasetuksen 33 artiklan 3 kohdan f alakohdassa säädetään mahdollisuudesta toteuttaa markkinoiltapoisto, mutta tämä toimivalta, jota komissio voi muutenkin rajoittaa (37 artiklan d alakohta), ei merkitse, että jäsenvaltioilla olisi toimivalta rajoittaa vaatimusten vastaisten tuotteiden maahantuontia. Lisäksi ainoastaan komissio voi toteuttaa kiireellisiä toimenpiteitä, jotka nähtävästi voivat olla myös kauppaan liittyviä toimenpiteitä (asetuksen johdanto-osan 189 ja 201 perustelukappale sekä 221 artikla). Sama koskee myös yleistä hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevaa asetusta, jossa säädetään, että jäsenvaltioilla on toimivalta tarkastaa vaatimustenmukaisuustarkastuksin, että kaupan pitämiseen sovellettavia sääntöjä sovelletaan oikein (ks. erityisesti asetuksen 9 artiklan 1 kohta), mutta jossa jäsenvaltioita ei valtuuteta toteuttamaan toimenpiteitä, joilla kielletään vaatimusten vastaisten tuotteiden *maahantuonti*.

28 Jo SEUT 207 artiklan 1 kohdan sanamuodossakin nimittäin todetaan, että yhteinen kauppapolitiikka perustuu ”yhtenäisiin periaatteisiin”.

29 SEUT 2 artiklan 1 kohta.

30 Sanomattakin on selvää, että SEUT 207 artiklaa voidaan aina käyttää oikeusperustana *unionin toimenpiteelle*, jolla keskeytetään kaupankäynti kolmannen valtion tai alueen kansa: ks. esimerkiksi Euroopan talousyhteisön ja Serbian ja Montenegron tasavaltojen välisen kaupan kieltämisestä 1.6.1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1432/92 (EYVL 1992, L 151, s. 4), jolla otettiin käyttöön kauppasulku, joka koski kaikkea tuontia (silloisen) yhteisön alueelle Jugoslavian liittotasavallasta sekä kaikkea vientiä yhteisöstä kyseiseen maahan.

31. Mielestäni kyseisen lähestymistavan taustalla vaikuttaa logiikka, joka liittyy ennen kaikkea vaaraan siitä, että unionin ja sen toimielinten perussopimusten mukaisen toimivallan ydin vääristyisi. [31]

32. Toiseksi tällaisilla toimenpiteillä vaarannettaisiin unionin ulkoisen kauppapolitiikan yhtenäisyys ja murennettaisiin siten yhtä niistä perusperiaatteista, joihin yhteinen kauppapolitiikka perustuu. [32]

33. Lopuksi ja sen lisäksi, että unionin tulisi vaikuttaa ulospäin luotettavalta kauppakumppanilta, tällaisiin toimenpiteisiin liittyy vaara siitä, että unioni joutuisi vastuuseen Maailman kauppajärjestön (jäljempänä WTO) riitojenratkaisuelimessä. [33]

34. Unionin sekundaarioikeuden osalta vastaus on vähemmän yksioikoinen.

35. On ainakin yksi aiempi esimerkki olosuhteista, joissa unioni sallii jäsenvaltioiden pitää tietyin edellytyksin voimassa erityisiä kansallisia toimenpiteitä, jotka ovat oikeastaan ristiriidassa yhteisen kauppapolitiikan mukaisen toimivallan jaon kanssa. [34] Tämä tilanne on kuitenkin harvinainen.

36. Tavanomaisempaa on, että erityissäädöksillä sallitaan se, että unioni toteuttaa tiettyjä suojatoimenpiteitä, jotka koskevat kaupankäyntiä kolmansien valtioiden tai alueiden kanssa. [35] Tällaisissa tapauksissa unioni voi ottaa käyttöön tiettyjä toimenpiteitä, joilla säännellään muiden kuin unionin alueella tuotettujen tuotteiden luovuttamista liikkeeseen unionin tullialueella ja tarvittaessa [36] ainoastaan osassa sitä. [37]

37. Kuten Ranskan hallitus väittää, sekä tuonnin perusasetuksessa että tullikoodeksissa on säännöksiä, joissa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta ottaa poikkeuksellisesti käyttöön *yksipuolisia* kauppatoimenpiteitä. Siten tuonnin perusasetuksen 24 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään, että ”tämä asetus ei estä jäsenvaltioita toteuttamasta tai soveltamasta kieltoja, määrällisiä rajoituksia tai valvontatoimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta”. Samoin tullikoodeksin

31 Ks. vastaavasti unionin tuomioistuimen 18.4.2002 antama lausunto 1/00 (Euroopan yhteisen ilmailualueen perustamisesta tehtävä sopimus) (EU:C:2002:231, 12 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Ks. SEUT 207 artiklan 1 kohta, jossa määrätään, että ”yhteinen kauppapolitiikka perustuu yhtenäisiin periaatteisiin etenkin – – vapauttamista koskevien toimenpiteiden yhtenäistämisessä”. Ks. tästä tuomio 5.7.1994, Anastasiou ym. (C-432/92, EU:C:1994:277, 53 kohta, jossa todetaan, että jäsenvaltioiden erilaiset käytännöt tuottavat ”epävarmuutta, joka on omiaan vaarantamaan yhteisen kauppapolitiikan olemassaolon”).

33 Ks. vastaavasti tuomio 6.10.2020, komissio v. Unkari (Korkeakouluopetus) (C-66/18, EU:C:2020:792, 84 kohta).

34 Ks. jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiä kahdenvälisiä investointisopimuksia koskevista siirtymäkauden järjestelyistä 12.12.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1219/2012 (EUVL 2012, L 351, s. 40), jonka nojalla jäsenvaltiot voivat tietyin edellytyksin pitää voimassa ja muuttaa voimassa olevia kahdenvälisiä investointisopimuksiaan ja tehdä uusia tällaisia sopimuksia, vaikka asetuksessa edellytetään yleisesti, että jäsenvaltiot poistavat kyseisten sopimusten ja unionin oikeuden väliset ristiriidat.

35 Ks. esimerkiksi tuontiin sovellettavasta yhteisestä järjestelmästä 11.3.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/478 (EUVL 2015, L 83, s. 16; jäljempänä tuonnin perusasetus) V luvussa tarkoitetut suojatoimenpiteet (mainitussa asetuksessa säädetään maahantuonnista maista ja alueilta, jotka ovat WTO:n jäseniä) ja tiettyjen kolmansien maiden tuontiin sovellettavasta yhteisestä menettelystä 29.4.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/755 (EUVL 2015, L 123, s. 33) V luvussa tarkoitetut suojatoimenpiteet (mainitussa asetuksessa säädetään maahantuonnista maista, jotka eivät ole WTO:n jäseniä).

36 Ks. esimerkiksi lopullisten suojatoimenpiteiden käyttöönotosta tiettyjen terästuotteiden tuonnissa 31.1.2019 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/159 (EUVL 2019, L 31, s. 27; asetuksessa säädetään 25 prosentin suuruisesta tariffikiintiöstä, joka peritään, kun tiettyihin ryhmiin kuuluvia terästuotteita luovutetaan vapaaseen liikkeeseen unionissa, ja joka oli voimassa kolme vuotta).

37 Ks. tuonnin perusasetuksen 17 artikla ja asetuksen 2015/755 15 artikla. Tuoreena esimerkkinä tällaisesta tiettyä aluetta koskevasta suojatoimenpiteestä ks. täytäntöönpanoasetuksen 2023/1100 1 artikla (jossa rajoitetaan Ukrainasta peräisin olevan vehnän, maissin, rapsin ja auringonkukansiementen luovuttamista vapaaseen liikkeeseen Bulgariassa, Unkarissa, Puolassa, Romaniassa ja Slovakiassa).

134 artiklan 1 kohdan mukaan ”unionin tullialueelle tuotav[ille] tavar[oille] – – voidaan suorittaa tullitarkastuksia” ja ”niihin sovelletaan tarpeen mukaan kieltoja ja rajoituksia, jotka ovat perusteltuja muun muassa julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta”.

38. On kuitenkin selvää, että mainittuja säännöksiä ei voida pitää unionin sekundaarioikeuden säännöksinä, joilla annettaisiin pysyvä toimivalta ottaa käyttöön yksipuolisia toimenpiteitä, joilla keskeytetään tuotteiden maahantuonti sillä perusteella, että niiden pakkausmerkinnät ovat väitetysti ristiriidassa unionissa sovellettavien elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevien vaatimusten kanssa.

39. Ensinnäkään tuonnin perusasetuksen 24 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden on oltava sellaisia, että niitä sovelletaan *erga omnes* siinä merkityksessä, että ne kohdistuvat kaikkiin WTO:n jäseniin nähden ja koskevat siis kaikkea kyseisten tuotteiden tuontia niiden alkuperästä riippumatta.[38] Näin ollen kyseisen artiklan soveltamisalaan ei voi kuulua kantajan Ranskalta vaatiman kaltainen toimenpide, joka koskee ainoastaan Marokon kuningaskunnasta – joka on WTO:n jäsen – peräisin olevia tuotteita.

40. Lisäksi tuonnin perusasetuksen 24 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden on oltava ”perusteltuja [muun muassa] julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta”. Näin ollen kyseisen säännöksen perusteella kaupankäyntivapauteen[39] voidaan puuttua yleistä etua koskevista erityisistä syistä, jotka ovat verrattavissa SEUT 36 artiklassa tarkoitettuihin syihin.[40]

41. En pidä mahdottomana sitä, että erityisesti julkisen moraalin käsite, jolla viitataan tietyn yhteisön uskomuksiin siitä, mitä on pidettävä oikeana ja vääränä, voisi kattaa väärät tai harhaanjohtavat pakkausmerkinnät elintarviketuotteissa.

42. Koska tuonnin perusasetuksen 24 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja poikkeuksia on kuitenkin tulkittava suppeasti,[41] en ole vakuuttunut siitä, että sitä, että on rikottu unionin yhdenmukaistettuja *kaupan pitämisen* vaatimuksia, voidaan käyttää perusteena rajoittaa tietyntyyppisten tuotteiden *maahantuontia* tiettyyn jäsenvaltioon.

43. Kuten Ranskan hallitus on todennut, on nimittäin selvää, että ei voida tulkita, että tuonnin perusasetuksella ja tullikoodeksilla toteutetun kolmansista maista peräisin olevien tavaroiden maahantuonnin vapauttamisen tarkoituksena tai vaikutuksena olisi myös kyseisten tuontituotteiden maahantuonnin jälkeen tapahtuvan kaupan pitämisen vapauttaminen.

38 Ks. tästä suojalausekkeista tehdyn WTO:n sopimuksen 2 artiklan 1 kohta, jossa määrätään kyseisestä vaatimuksesta ja joka näin ollen on otettava huomioon, kun tulkitaan tuonnin perusasetusta. Ks. analogisesti tuomio 20.1.2022, komissio v. Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, jossa todetaan, että *pacta sunt servanda* -periaate edellyttää, että WTO:n sopimuksen perusteella annettua unionin sekundaarilainsäädäntöä on tulkittava kyseisen sopimuksen mukaisesti).

39 Vaikka unionin tuomioistuin ei ole koskaan todennut, että olisi olemassa vapaus käydä kauppaa kansainvälisesti, voidaan ainakin väittää, että perussopimusten nojalla myös unionin ulkoisessa kauppapolitiikassa on otettava huomioon ajatus samankaltaisesta kaupan vapauttamiseen perustuvasta markkinajärjestyksestä, jonka toteuttamiseksi Euroopan yhdentymisprojekti alun perinkin aloitettiin. Kyseisen väitteen puolesta ks. Petersmann, E.-U., ”National constitutions and international economic law”, teoksessa Hilf, M., ja Petersmann, E.-U. (toim.), *National constitutions and international economic law*, Kluwer, Bielefeld, 1993, s. 24. Päinvastaisena tulkintana ks. Peers, S., ”Fundamental right or political whim? WTO law and the European Court of Justice”, teoksessa de Burca, G., ja Scott, J. (toim.), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Bloomsbury Publishing, 2001, s. 129.

40 Ks. tuomio 30.5.2002, Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, 34 kohta, jossa tuonnin perusasetuksen 24 artiklaa edeltänyttä säännöstä verrataan SEUT 36 artiklaa edeltäneeseen artiklaan).

41 Ks. analogisesti tuomio 10.1.1985, Association des Centres distributeurs Leclerc and Thouars Distribution (229/83, EU:C:1985:1, 30 kohta, jossa todetaan, että nykyään SEUT 36 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia on tulkittava suppeasti).

44. Tämä on vain loogista, koska unionin markkinoilla myytäväksi tuodun tuotteen elinkaaressa tavara *tuodaan* unionin alueelle ennen kuin sitä *pidetään kaupan*.

45. Tuotteen maahantuonnin ja kaupan pitämisen vaiheet voivat toki ”täydentää toisiaan tarpeellisella tavalla”. [42]

46. Se, että tuote tullataan onnistuneesti, ei kuitenkaan välttämättä merkitse, että tuote on kuluttajille pakkausmerkinnöillä annettavia tietoja koskevien sääntöjen mukainen, ja samoin on katsottava päinvastoin: kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomiossaan Expo Casa Manta, ”samoin kuin yhteisössä laillisesti valmistettua tuotetta ei voida saattaa markkinoille yksinomaan sillä perustella, että se on laillisesti valmistettu, myöskään se, että tuote on tuotu laillisesti maahan, ei merkitse sitä, että se automaattisesti pääsisi markkinoille”. [43]

47. Vaikka oletettaisiin (virheellisesti), että tuotteen tulliselvittäminen merkitsee, että tuote on kuluttajille pakkausmerkinnöillä annettavia tietoja koskevien sääntöjen mukainen, kantajan vaatima toimenpide olisi silti joka tapauksessa tehoton, koska riidanalaisia tuotteita voitaisiin edelleenkin myydä Ranskassa asioiville kuluttajille siinä tapauksessa, että ne tuotaisiin maahan eri jäsenvaltion kautta.

48. Näin ollen en pidä perusteltuna sitä, että jäsenvaltio voisi julkista moraalia koskevan perusteen nojalla rajoittaa yksipuolisin toimin tiettyjen tuotteiden tuontia kolmansista valtioista (ja siis aiheuttaa häiriön kyseisen tuotteen liikkumisessa unionin alueella) sillä verukkeella, että tarkoituksena on korjata unionin yhdenmukaistettujen kaupan pitämisen vaatimusten väitetty rikkominen.

49. Toiseksi totean, että tullikoodeksin 134 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tullivalvonta ei ole itsenäinen valtuutus, jonka nojalla jäsenvaltioilla olisi toimivalta ottaa käyttöön muun muassa tiettyjen tuotteiden tuontikieltoja.

50. Tullivalvonnan käsitteellä viitataan pikemminkin unionin alueelle tuotujen tuotteiden tiettyyn oikeudelliseen asemaan. Maahantuonnin jälkeen kansalliset tulliviranomaiset suorittavat tullitarkastuksia kyseisen aseman perusteella. [44] Tällaisia tarkastuksia ovat muun muassa kyseessä oleviin tavaroihin sovelletun kohtelun tarkistaminen (esimerkiksi sen varmistaminen, että tavaroihin voidaan soveltaa tullietuuskohtelua) ja sen tarkistaminen, onko asianomainen tuoja noudattanut velvollisuuksiaan (esimerkiksi maksanut tulli- ja maahantuontimaksut).

51. Lisäksi tullivalvonnan on kohdistuttava toimenpiteeseen, josta säädetään joko unionin lainsäädännössä tai sen täytäntöön panemiseksi annetussa jäsenvaltion lainsäädännössä. Tullikoodeksin 134 artiklan 1 kohdassa viitataan nimenomaan tämän tyyppisiin kieltoihin ja rajoituksiin. [45]

[42] Lainaan tässä ilmaisua, jota julkisasiamies Geelhoed käytti ratkaisuehdotuksessaan Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:28, 27 kohta).

[43] Tuomio 30.5.2002, Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, 31 kohta).

[44] Tullikoodeksin 5 artiklan 3 kohdassa säädetyn määritelmän mukaan tullitarkastuksilla tarkoitetaan ”tulliviranomaisten suorittamia erityistoimia, joiden tarkoituksena on varmistaa tullilainsäädännön ja muun sellaisen lainsäädännön moitteeton noudattaminen, joka koskee unionin tullialueen ja sen ulkopuolisten maiden tai alueiden välillä liikkuvien tavaroiden saapumista, poistumista, passitusta, liikkumista, varastointia ja tiettyä käyttötarkoitusta sekä muiden kuin unionitavaroiden ja tietyn käyttötarkoituksen menettelyyn asetettujen tavaroiden unionin tullialueella oloa ja liikkumista”.

[45] Eli ”kieltoihin ja rajoituksiin, jotka ovat perusteltuja muun muassa julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta”.

52. Nyt käsiteltävässä asiassa kantaja ei kuitenkaan vetoa unionin säännökseen tai unionin oikeuden täytäntöön panemiseksi annettuun jäsenvaltion säännökseen tai määräykseen, jonka nojalla Ranskalla olisi toimivalta toteuttaa toimenpiteet, joita kantaja on ministeriöiltä vaatinut. [46]

53. Näin ollen on katsottava, että tullikoodeksiin tai tuonnin perusasetukseen ei sinänsä voida vedota asetuksina, joissa Ranskan hallitukselle annettaisiin toimivalta ottaa yksipuolisesti käyttöön maahantuontikielto, joka koskee tiettyjä Länsi-Saharan alueelta peräisin olevia tuotteita, sillä perusteella, ettei tuotteiden pakkausmerkinnöissä ilmoiteta niiden oikeaa alkuperämaata.

54. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen kieltävästi.

B Neljäs ennakkoratkaisukysymys

55. Neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko asian kannalta merkityksellisiä elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevia unionin sääntöjä tulkittava siten, että siinä vaiheessa, kun Länsi-Saharan alueella korjattuja hedelmiä ja vihanneksia *tuodaan maahan ja myydään kuluttajille*, niissä ei saa olla pakkausmerkintää, jonka mukaan niiden alkuperämaa on Marokko, vaan niissä on sen sijaan viitattava Länsi-Saharan alueeseen.

1. Tutkittavaksi ottaminen

56. Sekä Ranskan hallitus että komissio katsovat unionin tuomioistuimelle esittämissään kirjallisissa huomautuksissa, ettei tätä kysymystä voida ottaa tutkittavaksi. Ranskan hallitus ja komissio väittävät, että ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan riita-asian ratkaiseminen edellyttää ainoastaan sen määrittämistä, onko ministeriöiden tekemä hiljainen päätös olla kieltämättä yksipuolisin toimin riidanalaisten tuotteiden maahantuontia Länsi-Saharan alueelta lainmukainen. Ratkaisun antaminen riita-asiassa ei siis edellytä vastauksen antamista kysymykseen siitä, onko Länsi-Saharan alueelta tuoduissa tuotteissa mainittava kyseinen alue niiden alkuperätietona.

57. Mielestäni ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön perusteella ei ole ilmeistä, että riidanalaisiin tuotteisiin sovellettavien elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevien unionin sääntöjen tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen.

58. SEUT 267 artiklassa määrätään menettelystä, jossa unionin tuomioistuin ja jäsenvaltioiden tuomioistuimet tekevät suoraa yhteistyötä. [47] Kyseisessä menettelyssä, joka perustuu kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon, kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää, mitä unionin oikeussääntöjä sen on sovellettava siinä

[46] Vaikka tällainen toimivalta olisi myönnetty jäsenvaltioille, väittäisin kuitenkin, että tällaisia toimenpiteitä voitaisiin toteuttaa vain tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa tarkoitetuilla perusteilla ja niiden rajoissa, edellyttäen, että unionin ja sen toimielinten toimivaltaa ei vääristettäisi (ks. vastaavasti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto, C-13/07, EU:C:2009:190, 83 kohta).

[47] Ks. vastaavasti tuomio 9.12.1965, Singer (44/65, EU:C:1965:122, s. 971).

vireillä olevan asian ratkaisemiseksi, koska vain kyseinen tuomioistuin vastaa asiassa annettavasta ratkaisusta.[48] Näin ollen kansallisen tuomioistuimen esittämillä kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä, ja unionin tuomioistuimen on siten lähtökohtaisesti ratkaistava ne.[49]

59. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä ratkaisemasta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisukysymyksen ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden säännösten ja määräysten tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.[50]

60. Vaikka nyt käsiteltävässä asiassa ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee ainoastaan maahantuonnin kieltämistä, ei ole ilmeistä, että ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vaadittua toimenpidettä ei ole tarkoitettu koskemaan paitsi maahantuontivaihetta myös kyseisten tuotteiden pitämistä kuluttajien saatavilla Ranskan markkinoilla. Neljäs ennakkoratkaisukysymys on myös muotoiltu ennakkoratkaisupyynnössä siten, että se koskee molempia vaiheita.

61. Vaikka olen sitä mieltä, ettei näitä kahta vaihetta voida sekoittaa toisiinsa (ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 44 kohta), riippumatta siitä, onko kantajan vaatimus perusteltu, siitä ilmenee selvästi, että se koskee myös sitä, ovatko riidanalaisten tuotteiden pakkausmerkinnät unionin lainsäädännössä säädettyjen elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevien vaatimusten mukaisia. Näin ollen tämän seikan selventämisestä lienee hyötyä, kun ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen on ratkaistava, onko riidanalainen hiljainen päätös lainmukainen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo myös, että kansallisen lainsäädännön nojalla sillä on toimivalta määrätä viran puolesta kantajan vaatiman toimenpiteen toteuttamisesta, eikä se ole tarkemmin selittänyt, missä tilanteissa tällainen määräys voitaisiin antaa. Näyttää siltä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää kantajan kanteen, joka koskee myös neljännessä ennakkoratkaisukysymyksessä esiin tuotuja seikkoja, aineellista arviointia tarpeellisena myös tästä syystä.

62. Näin ollen neljäs ennakkoratkaisukysymys täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

2. Aineellinen arviointi

63. Neljännen ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodon perusteella sillä tiedustellaan, asetetaanko unionin oikeudessa sekä negatiivisia että positiivisia velvollisuuksia, jotka koskevat riidanalaisten tuotteiden oikeita pakkausmerkintöjä, kun ne ovat peräisin Länsi-Saharan alueelta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko unionin oikeudessa säädettyjen elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevien vaatimusten perusteella *kiellettyä* käyttää tällaisissa tuotteissa alkuperämaamerkintää, jossa mainitaan tai jonka mukaan tuotteen alkuperämaa on Marokon kuningaskunta, ja *edellytetäänkö* niissä sen sijaan, että tuotteiden alkuperämaaksi ilmoitetaan Länsi-Saharan alue.

48 Ks. vastaavasti tuomio 16.12.1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302, 15 kohta).

49 Ks. vastaavasti tuomio 7.9.1999, Beck ja Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, 22 kohta).

50 Ks. esimerkiksi tuomio 10.12.2018, Wightman ym. (C-621/18, EU:C:2018:999, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

64. Minun tulkintani mukaan asian kannalta merkityksellisissä elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevissa unionin säännöissä tosiaankin edellytetään, että Länsi-Saharan alueelta peräisin olevissa tuotteissa ilmoitetaan kyseinen alue niiden alkuperämaana (positiivinen velvollisuus), eikä niissä voida viitata muihin alueisiin (negatiivinen velvollisuus). Kyseisissä tuotteissa ei siis voida viitata mitenkään Marokon kuningaskuntaan.

65. Tähän päätelmään päättyvän analyysini rakenne on seuraavanlainen: ensiksi totean, että elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevissa unionin yleisissä ja/tai erityissäännöissä, sellaisina kuin niitä sovelletaan riidanalaisiin tuotteisiin, edellytetään, että kyseisten tuotteiden pakkauksiin on merkitty niiden alkuperämaa (a alajakso). Tämän jälkeen osoitan, että Länsi-Saharan aluetta voidaan pitää kyseisissä säännöissä tarkoitettuna alkuperämaana (b alajakso). Kolmanneksi esitän perustelut sille, miksi siihen, että Länsi-Saharaa ei ilmoitettaisi riidanalaisten tuotteiden alkuperämaaksi, liittyy vaara unionin kuluttajien johtamisesta harhaan heidän tekemiensä valintojen osalta (c alajakso). Lopuksi tarkastelen kysymystä siitä, kielletäänkö elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevissa unionin säännöissä se, että tuotteissa lisäksi viitattaisiin Marokon kuningaskuntaan (d alajakso).

a) Elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskeva unionin lainsäädäntö

1) Elintarvikkeisiin yleisesti sovellettavat säännöt

66. Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetulla asetuksella pyritään antamaan kuluttajille mahdollisuus tehdä ”tietoon perustuvia valintoja” käyttämiensä elintarvikkeiden suhteen edellyttämällä, että kyseisiä tuotteita koskevat tiedot ovat ”oikeita, neutraaleja ja objektiivisia”,[51] ja estämään menettelytavat, jotka voivat johtaa kuluttajia harhaan.[52] Näin ollen asetuksessa edellytetään ”selkeitä, ymmärrettäviä ja helposti luettavia elintarvikemerkintöjä”.[53]

67. Asetuksen nojalla kuluttajille on (yleensä) ilmoitettava myös elintarvikkeen ”alkuperämaa tai lähtöpaikka”.[54] Tällä tarkoitetaan paikkaa, josta kyseinen elintarvike tulee.[55]

68. Tämä vaatimus ilmentää lähtökohtaa, jonka mukaan harhaanjohtavien tietojen antaminen elintarvikkeista on kiellettyä.[56]

51 Ks. tuomio 13.1.2022, Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, 44 ja 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa on otettu huomioon, että unionin kuluttajilla on laaja kirjo erilaisia elintarvikkeisiin kohdistuvia vaatimuksia. Siinä säädetään, että ”elintarviketietojen antamisella on pyrittävä kuluttajien terveyden ja etujen suojelun korkeaan tasoon antamalla loppukuluttajille perusta tietoon perustuvien valintojen tekemistä – – varten, kiinnittäen erityistä huomiota terveydellisiin, taloudellisiin, ympäristöön liittyviin, sosiaalisiin ja eettisiin näkökohtiin”. Ks. myös elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun asetuksen johdanto-osan neljäs perustelukappale.

53 Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun asetuksen johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

54 Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun asetuksen 9 artiklan 1 kohdan i alakohta.

55 Ks. tästä elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun asetuksen 2 artiklan 2 kohdan g alakohdassa säädetty määritelmä, jonka mukaan lähtöpaikalla tarkoitetaan ”paikkaa, josta elintarvikkeen ilmoitetaan tulevan ja joka ei ole ’alkuperämaa’, sellaisena kuin se on määritelty [yhteisön tullikoodeksista 12.10.1992 annetun neuvoston] asetuksen (ETY) N:o 2913/92 [(EYVL 1992, L 302, s. 1)] 23–26 artiklassa”. Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa säädetään niin ikään, että ”tässä asetuksessa elintarvikkeen alkuperämaalla tarkoitetaan elintarvikkeen alkuperää, sellaisena kuin se on määritelty asetuksen (ETY) N:o 2913/92 23–26 artiklan mukaisesti”. Säännöt, joista ennen säädettiin asetuksen N:o 2913/92 23–26 artiklassa, löytyvät nykyään tullikoodeksin 59–63 artiklasta.

56 Kuten elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun asetuksen 7 artiklassa säädetään.

69. Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun asetuksen keskiössä on siis nimenomaan kuluttajien suojeleminen siltä, että hänelle ei anneta tietoja tai hänelle annetaan virheellisiä tietoja siten, että *vaarana* on, että kuluttajaa johdetaan harhaan tuotteen todellisen alkuperän suhteen.[57]

70. Palaan jäljempänä vielä kuluttajan harhaanjohtamisen vaaran merkitykseen (tämän ratkaisuehdotuksen 102 kohta ja sitä seuraavat kohdat); ensin on kuitenkin määritettävä tarkasti, mitä vaatimuksia nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisiin tuotteisiin sovelletaan hedelmien ja vihannesten pakkausmerkintöjä koskevan lainsäädännön nojalla.

2) Erityisesti hedelmien ja vihannesten pakkausmerkintöjä koskevat vaatimukset

71. Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetussa asetuksessa säädettyjen sääntöjen lisäksi säädetyissä[58] maataloustuoteasetuksessa ja yleisessä hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevassa asetuksessa säädetään hedelmien ja vihannesten kaupan pitämisen vaatimuksista.[59]

72. Maataloustuoteasetuksessa säädettyjä kaupan pitämistä koskevia sääntöjä on noudatettava, jotta tuotetta voidaan markkinoida kuluttajille unionin markkinoilla.[60] Unionin lainsäätäjän mukaan kyseisten vaatimusten noudattaminen on ”tuottajien, kauppiaiden ja kuluttajien edun mukaista”.[61]

73. Yksi maataloustuoteasetuksessa säädetyistä kaupan pitämistä koskevista säännöistä on, että tuotteen merkinnöissä on ilmoitettava maataloustuotannon paikka ja/tai alkuperämaa.[62]

74. Vaatimusta kyseisen merkinnän tekemisestä sovelletaan hedelmiin ja vihanneksiin, jotka on tarkoitettu myytäväksi tuoreina kuluttajalle.[63]

75. Kyseistä vaatimusta hedelmien ja vihannesten alkuperän ilmoittamisesta sovelletaan kaikissa kaupan pitämisen vaiheissa, myös niiden tuonnissa ja viennissä.[64] Hedelmiä ja vihanneksia myyvä kauppias ”ei saa pitää kyseisiä tuotteita esillä myyntitarkoituksessa, saattaa niitä myyntiin eikä toimittaa tai pitää niitä kaupan millään tavoin unionissa, elleivät ne ole mainittujen vaatimusten mukaisia”.[65]

76. Maataloustuoteasetus on lisäksi pantu täytäntöön yleisellä hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevalla asetuksella,[66] jossa säädetään yksityiskohtaisesti yleisistä ja erityisistä kaupan pitämisen vaatimuksista, joita sovelletaan hedelmiin ja vihanneksiin.[67]

57 Ks. vastaavasti tuomio 12.11.2019, Organisation juive européenne and Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, jäljempänä tuomio Vignoble Psagot, 25 kohta).

58 Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun asetuksen 1 artiklan 4 kohdassa säädetään, että kyseistä asetusta ”sovelletaan rajoittamatta merkintävaatimuksia, joista säädetään tiettyihin elintarvikkeisiin sovellettavissa unionin erityissäännöksissä”.

59 Maataloustuoteasetuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan tiettyjä kalastus- ja vesiviljelytuotteita lukuun ottamatta maataloustuoteasetusta sovelletaan kaikkiin perussopimusten liitteessä I lueteltuihin tuotteisiin. Mainitussa liitteessä puolestaan esitetään luettelo tietyistä luvuista, joista on sittemmin tullut Yhdistetty Nimikkeistö (tariffi- ja tilastonimikkeistöstä ja yhteisestä tullitariffista 23.7.1987 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2658/87 (EYVL 1987, L 256, s. 1)).

60 Ks. maataloustuoteasetuksen 74 artikla.

61 Maataloustuoteasetuksen johdanto-osan 64 perustelukappale.

62 Ks. maataloustuoteasetuksen 75 artiklan 3 kohdan j alakohta ja 76 artiklan 1 kohta.

63 Ks. maataloustuoteasetuksen 76 artiklan 1 kohdan b alakohta.

64 Ks. maataloustuoteasetuksen 76 artiklan 2 kohta.

65 Ks. maataloustuoteasetuksen 76 artiklan 3 kohta.

66 Ks. yleisen hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevan asetuksen 1 artiklan 1 kohta.

67 Ks. yleisen hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevan asetuksen 1 artiklan 1 kohta ja 3 artiklan 1 kohta. Asetuksen liitteessä I olevassa A osassa säädetään yksityiskohtaisesti kyseisten tuotteiden kaupan pitämisen yleisvaatimuksista.

77. Kirsikkatomaatteihin sovelletaan kaupan pitämisen erityisvaatimuksia.[68] Yksi niistä on vaatimus siitä, että pakkaukseen on merkitty tuotteen alkuperämaa.[69] Alkuperämaamerkinnän lisäksi voidaan lisäksi vapaavalintaisesti merkitä tomaattien ”tuotantoalue tai kansallisen, alueellisen tai paikallisen tason paikannimi”.[70]

78. Charentais-verkkomeloneihin sovelletaan yleisessä hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevassa asetuksessa säädettyjä kaupan pitämisen yleisvaatimuksia.[71] Myös niissä edellytetään, että pakkaukseen on merkitty tuotteen alkuperämaa.[72] Asetuksessa ei kuitenkaan niiden osalta viitata mahdollisuuteen lisätä pakkaukseen yksityiskohtaisempia alkuperätietoja, toisin kuin tomaattien osalta.

79. Vaatimuksia valvotaan vaatimuksenmukaisuustarkastuksilla, joita tehdään kaikissa kaupan pitämisen vaiheissa.[73]

80. Kuten komissio selitti istunnossa, vaatimustenvastaisuuden toteamisesta seuraa, että vaatimustenvastaisten tuotteiden siirtäminen ilman toimivaltaisen tarkastusviranomaisen lupaa kielletään. Kyseiset tuotteet on tämän jälkeen saatettava yleisessä hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevassa asetuksessa säädettyjen vaatimusten mukaisiksi. Jos tämä ei ole mahdollista, toimivaltaiset viranomaiset voivat edellyttää, että tuotteet käytetään eläinten ravinnoksi, teolliseen jalostukseen tai muuhun tarkoitukseen kuin elintarvikkeeksi tai jopa että tuotteet hävitetään.[74]

81. Riidanalaisiin tuotteisiin sovellettavissa kaupan pitämisen yleis- ja erityisvaatimuksissa edellytetään siis, että kyseisten tuotteiden pakkausmerkinnöissä ilmoitetaan niiden alkuperämaa.

b) Länsi-Sahara kyseisellä alueella kasvatettujen hedelmien ja vihannesten alkuperämaana

82. Edellä esitetystä elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevien unionin yleis- ja erityissääntöjen yhteenvedosta ilmenee, että unionin lainsäätäjä edellyttää, että riidanalaisiin tuotteisiin on merkitty niiden alkuperämaa.

83. Nyt käsiteltävässä asiassa tästä syystä tulee tietenkin esiin kysymys siitä, onko itsehallintoa vailla olevaa Länsi-Saharan aluetta pidettävä kyseisissä säännöissä tarkoitettuna alkuperämaana.

68 Ks. yleisen hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevan asetuksen 3 artiklan 2 kohdan j alakohta, jonka mukaan asetuksen liitteessä I olevassa B osassa säädettyjä kaupan pitämisen erityisvaatimuksia sovelletaan ”tomaatteihin”. Asetuksen liitteessä I olevan B osan 10 osan II jaksossa todetaan, että kirsikkatomaatit sisältyvät tomaattien käsitteen alaan.

69 Ks. yleisen hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevan asetuksen liitteessä I olevan B osan 10 osan VI jakson C kohta. Tässä yhteydessä alaviitteessä todetaan, että ”merkitään täydellinen nimi tai yleisesti käytetty nimi”.

70 Ibid.

71 Ks. yleisen hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevan asetuksen 3 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, jossa säädetään, että ”hedelmien ja vihannesten, joihin ei sovelleta kaupan pitämisen erityisvaatimuksia, on oltava kaupan pitämisen yleisvaatimusten mukaisia”. Säännöksessä tarkoitetut kaupan pitämisen yleisvaatimukset säädetään asetuksen liitteessä I olevassa A osassa.

72 Ks. yleisen hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevan asetuksen liitteessä I olevan A osan 4 osa. Tässäkin yhteydessä alaviitteessä todetaan, että ”merkitään täydellinen nimi tai yleisesti käytetty nimi”.

73 Ks. tästä yleisen hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevan asetuksen 8 ja 11 artikla. Asetuksen 11 artiklan 3 kohdassa säädetään lisäksi, että ”jos tarkastuksissa havaitaan merkittäviä sääntöjenvastaisuuksia, jäsenvaltion on lisättävä toimijoiden, tuotteiden, alkuperien tai muiden seikkojen tarkastuksia”. Vaatimuksenmukaisuustarkastukset ovat tarpeen muun muassa, koska asianomaisen alkuperämaamerkintä on tehtävä selvin, pysyvin ja pakkauksen ulkopuolelle näkyvin kirjaimin joko suoraan pakkaukseen pysyvästi painettuna tai etikettiin, joka on erottamaton osa pakkausta tai joka on kiinnitetty pakkaukseen.

74 Ks. yleisen hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevan asetuksen 17 artiklan 3 kohta.

84. Huomautan tässä yhteydessä, että yleisessä hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevassa asetuksessa ei esitetä alkuperämaan määritelmää, kuten ei myöskään elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetussa asetuksessa tai maataloustuoteasetuksessa. [75]

85. Tullikoodeksissa, jossa säädetään erityissääntöjä tavaroiden muun kuin etuuskohteluun oikeuttavan alkuperän määrittämiseksi, säädetään kuitenkin nimenomaisesti, että tullikoodeksissa säädettyjä alkuperää koskevia sääntöjä sovelletaan myös muiden tavaroiden alkuperään viittaavien unionin toimenpiteiden osalta. [76]

86. Kuten unionin tuomioistuin on todennut maataloustuoteasetuksen yhteydessä, tämä koskee myös kaupan pitämisen vaatimusta, jonka mukaan on ilmoitettava tavaran alkuperämaa. [77]

87. Mielestäni sama koskee elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annettua asetusta ja yleistä hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevaa asetusta. Tätä nimittäin edellyttää alkuperämaan merkitsemistä pakkaukseen koskevan vaatimuksen yhdenmukainen, tehokas ja johdonmukainen tulkinta. [78]

88. Kun siis tulkitaan alkuperämaan merkitsemistä pakkaukseen koskevia vaatimuksia, joista säädetään nyt käsiteltävässä asiassa sovellettavissa elintarvikkeita koskevissa unionin eri asetuksissa, huomioon on otettava tullikoodeksissa säädetyt merkitykselliset säännöt ja koodit tai nimitykset.

89. Tullikoodeksin 60 artiklassa säädetään, että tietystä ”maasta” tai tietyltä ”alueelta” peräisin olevina tavaroina pidetään kyseisessä maassa tai kyseisellä alueella kokonaan tuotettuja tavaroita.

90. Yhdessä maassa tai yhdellä alueella kokonaan tuotettuina pidetään siellä korjattuja kasvituotteita. [79] Kyseisten tuotteiden katsotaan siis olevan peräisin kyseiseltä alueelta. [80]

91. Tuomiossaan Vignoble Psagot unionin tuomioistuin on tulkinnut alueen käsitettä siten, sillä tarkoitetaan mitä tahansa muita yksiköitä kuin ”maita” tai ”valtioita”, [81] kuten esimerkiksi ”maantieteellisiä alueita, joilla, vaikka ne kuuluvat jonkin valtion lainkäyttövallan tai kansainvälisen vastuun alaan, on kuitenkin kansainvälisen oikeuden perusteella oma ja kyseisestä valtiosta erillinen asema”. [82]

75 Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun asetuksen ja maataloustuoteasetuksen osalta unionin tuomioistuin on jo todennut, että asetuksissa ei säädetä tällaista määritelmää, 4.9.2019 antamassaan tuomiossa Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, 46 kohta).

76 Ks. tullikoodeksin 59 artiklan c alakohta, jossa säädetään, että (tullikoodeksin 60 ja 61 artiklassa), joissa säädetään alkuperän saamisesta ja alkuperäselvityksestä, ”vahvistetaan säännöt tavaroiden muun kuin etuuskohteluun oikeuttavan alkuperän määrittämiseksi – – [muiden] tavaroiden alkuperään liittyv[ien] unionin toimenpite[iden soveltamiseksi]”.

77 Ks. tuomio 4.9.2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, 46 kohta).

78 Ks. analogisesti tuomio 4.9.2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, 50 kohta, jossa todetaan, että ”alkuperämaan pakollisen merkinnän on nimittäin, jotta vastaaville säännöksille annettaisiin tehokas vaikutus ja jotta noudatettaisiin johdonmukaisuutta, perustuttava samoihin määritelmiin, olivatpa kyseessä tulli-, maatalous- tai kuluttajansuoja-asiat”).

79 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 täydentämisestä tiettyjä unionin tullikoodeksin säännöksiä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta 28.7.2015 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) 2015/2446 (EUVL 2015, L 343, s. 1) 31 artiklan b alakohta.

80 Nyt käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että riidanalaiset tuotteet korjataan Länsi-Saharan alueella.

81 Tuomio Vignoble Psagot, 30 kohta. Samassa tuomiossaan unionin tuomioistuin on tulkinnut maan käsitteen olevan valtion käsitteen synonyymi, ja valtion käsitteellä tarkoitetaan ”suvereenia yksikköä, joka käyttää maantieteellisten rajojensa sisäpuolella täysimääräisesti kansainvälisessä oikeudessa tunnustettua toimivaltuutta” (ks. tuomion 28 ja 29 kohta).

82 Ks. tuomio Vignoble Psagot, 31 kohta. Kuten kantaja esittää, unionin tuomioistuin on tällä perusteella ulottanut tuomiossaan Vignoble Psagot vaatimuksen siitä, että tuotteen pakkaukseen on merkitty sen oikea alkuperä, koskemaan ”Israelin valtion miehittämää aluetta” eli Länsirantaa, mukaan lukien Itä-Jerusalem, ja Golanin kukkuloita.

92. Tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario ja tuomiossaan Western Sahara Campaign UK unionin tuomioistuin on todennut, että Länsi-Saharan alue on kansainvälisen oikeuden mukaan oma alueensa ja erillinen Marokon kuningaskunnan alueeseen nähden. [83]

93. Länsi-Saharan aluetta on näin ollen kohdeltava omana tullialueenaan tullikoodeksin 60 artiklan soveltamisalalla.

94. Kuten komissio totesi istunnossa, alueen kyseinen asema tunnustetaan jo ulkomaankauppatilastoja koskevissa unionin säännöissä, sillä niissä Länsi-Saharan alueelle annetaan oma alkuperämaakoodinsa (EH). [84] Unionin tariffinimikkeistössä (TARIC) käytetään kyseistä koodia, [85] jota Länsi-Saharan alueelta peräisin olevia tuotteita tuovien toimijoiden on käytettävä tulli-ilmoituksessaan ja jonka tueksi niiden on toimitettava alkuperätodistus.

95. Näin ollen alkuperämaan käsite, sellaisena kuin sitä käytetään elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevassa unionin lainsäädännössä, kattaa myös Länsi-Saharan alueen.

96. Koska nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaiset tuotteet on tuotettu kokonaan Länsi-Saharan alueella, niissä on siis oltava tätä koskeva pakkausmerkintä.

97. Tähän päätelmään ei vaikuta se, että käytännössä unioni katsoo kolmannen valtion – tässä tapauksessa Marokon kuningaskunnan – de facto ottaneen vastuun hallintovallan käyttämisestä Länsi-Saharan alueella (tai ainakin niissä kyseisen alueen osissa, jotka ovat sen vallassa). Kun on kyse tuonnista unionin alueelle, Marokon viranomaiset siis tarkistavat ja antavat alkuperätodistuksen tuotteille, jotka väitetysti ovat peräisin Länsi-Saharan alueelta.

98. Kuten sekä neuvosto että komissio ovat esittäneet, tähän järjestelyyn on päädytty, koska itsehallintoa vailla olevalla Länsi-Saharan alueella ei ole omia (tunnustettuja) tulliviranomaisiaan, jotka voisivat tarkistaa alueella tuotettujen tai kasvatettujen tuotteiden alkuperän. [86]

99. Kuten totean tänään esittämissäni ratkaisuehdotuksissa komissio ja neuvosto v. Front Polisario, itsehallintoa vailla olevaan alueeseen voidaan luoda suhteita siten, että noudatetaan nykyistä kansainvälistä oikeutta ja otetaan huomioon käytännön todellisuus, ottamatta

[83] Tuomio neuvosto v. Front Polisario, 107 kohta ja tuomio Western Sahara Campaign UK, 64 ja 69 kohta.

[84] Ks. tavaroiden ulkomaankauppaa koskevien Euroopan tilastojen maa- ja alueluokituksesta ja muiden yritystilastojen maantieteellisestä jaottelusta 12.10.2020 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2020/1470 (EUVL 2020, L 334, s. 2) liite I.

[85] Tariffi- ja tilastonimikkeistöstä ja yhteisestä tullitariffista 23.7.1987 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2658/87 (EYVL 1987, L 256, s. 1).

[86] Tästä syystä neuvosto ja komissio esittävät myös, etteivät ne käytännössä voi tehdä omaa kauppasopimusta Länsi-Saharan alueen kanssa. Tätä on syytä verrata Euroopan yhteisöjen ja PLO:n väliseen assosiaatiosopimukseen (joka hyväksyttiin Euroopan yhteisön sekä Länsirannan ja Gazan alueen palestiinalaishallinnon puolesta toimivan Palestiinan vapautusjärjestön (PLO) väliaikaisen Euro-Välimeri-assosiaatiosopimuksen tekemisestä kaupasta ja yhteistyöstä Euroopan yhteisön puolesta 2.6.1997 tehdyllä neuvoston päätöksellä 97/430/EY (EYVL 1997, L 187, s. 1)), jonka pöytäkirjan 16 artiklan 4 kohdan mukaan Länsirannan ja Gazan alueen tulliviranomaiset antavat EUR.1-tavaratodistuksen, jos unioniin vietäviä tuotteita voidaan pitää Länsirannan ja Gazan alueen alkuperätuotteina ja jos ne täyttävät muut vientiin sovellettavat vaatimukset. Ks. myös tuomio 25.2.2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, 50–52 kohta, jossa todetaan, että Länsirannan ja Gazan alueen tulliviranomaisilla on kyseinen toimivalta Länsirannan ja Gazan alueelta peräisin olevien tuotteiden osalta eikä Israelin tulliviranomaisilla ole kyseistä toimivaltaa).

kuitenkaan kantaa (poliittiseen) kysymykseen valtion tunnustamisesta.[87] Tällainen suhteiden luominen ei kuitenkaan mitenkään vaikuta siihen, että Länsi-Saharaa on pidettävä omana tullialueenaan.

100. Näin ollen on katsottava, että Länsi-Saharan alueella kasvatetuissa riidanalaisissa tuotteissa on sovellettavan elintarvikkeita koskevan unionin lainsäädännön mukaan oltava pakkausmerkintä, jonka mukaan tuotteet ovat peräisin kyseiseltä alueelta.

c) Länsi-Saharan alueen mainitsematta jättäminen johtaisi kuluttajaa harhaan

101. Kun on todettu, että hedelmiin ja vihanneksiin sovellettavissa elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevissa unionin säännöissä edellytetään, että riidanalaisten tuotteiden pakkauksissa ilmoitetaan niiden alkuperämaa, ja kun on lisäksi todettu, että alkuperämaan käsite kattaa myös itsehallintoa vailla olevan Länsi-Saharan alueen, voidaan siis todeta, että kyseisissä tuotteissa on oltava merkintä, jonka mukaan niiden alkuperämaa on Länsi-Sahara. Näin ollen tulee lisäksi esiin kysymys siitä, onko kyseiseen alueeseen viittaamatta jättäminen omiaan johtamaan unionin kuluttajia harhaan.

102. Kuten olen huomauttanut tämän ratkaisuehdotuksen 69 kohdassa, unionin lainsäädännössä edellytettyjen elintarvikkeiden alkuperämaata koskevien pakkausmerkintöjen tarkoituksena on suojella kuluttajia siltä, että heitä johdettaisiin harhaan tuotteen todellisen alkuperän osalta (tai siltä, että heitä saatettaisiin johtaa harhaan tältä osin).[88]

103. Vaikka tuotteen alkuperämaamerkintä ei ole kuluttajien käytöstä ensisijaisesti ohjaava seikka,[89] se vaikuttaa kuitenkin ostopäätöksiin.[90]

104. Ei ole kahta samankaltaista kuluttajaa. Joillekin heidän käyttämiensä tuotteiden alkuperällä on huomattavaa merkitystä. Jotkut eivät ehkä edes huomaa ostamansa tuotteen lähtöpaikkaa.

105. Kuten unionin tuomioistuin on aiemmin katsonut, sitä, onko vaaraa kuluttajien harhaan johtamisesta, arvioidaan ottamalla huomioon keskivertokuluttaja eli henkilö, joka on ”tavanomaisesti valistun[ut] sekä kohtuullisen tarkkaavai[nen] ja huolelli[nen] – – elintarvikkeen alkuperä[n], lähtöpaika[n] ja laadu[n] suhteen”.[91]

87 Ks. vastaavasti ja analogisesti osoituksena siitä, että valtion tunnustaminen voidaan pitää erillään alkuperätodistuksen antamisesta, Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Kosovon (*) välisen vakautus- ja assosiaatiosopimuksen (EUVL 2016, L 71, s. 3) 46 artikla ja pöytäkirja III, joissa säädetään kyseiseltä alueelta peräisin olevien tuotteiden alkuperän määrittämistä koskevat säännöt. Tähtimerkki sopimuksen nimessä on viittaus seuraavaan toteamukseen sopimuksen alaviitteessä: ”Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.”

88 Ks. vastaavasti tuomio Vignoble Psagot, 25 kohta.

89 Komission vuonna 2015 julkaisemassa kertomuksessa todetaan, että ”kuluttajien käyttäytymiseen vaikuttavista tekijöistä alkuperämerkinnät sijoittuvat vasta hinnan, maun, parasta ennen -päiväyksen, helppokäyttöisyyden ja/tai ulkonäön jälkeen”. Ks. komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle jalostamattomien elintarvikkeiden, yhdestä ainesosasta koostuvien tuotteiden ja ainesosien, joiden osuus on yli 50 prosenttia elintarvikkeesta, alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollisesta ilmoittamisesta (COM(2015) 204 final; jäljempänä vuonna 2015 julkaistu komission kertomus).

90 Komission vuonna 2012 tilaaman erityisen eurobarometrin nro 389, jonka otsikko on Eurooppalaisten asenteet ruokaturvaan, ruoan laatuun ja maaseutuun (Europeans’ attitude towards food security, food quality and the countryside, saatavilla osoitteessa: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1054)), mukaan ”huomattava enemmistö vastanneista (71 prosenttia) sanoo, että ruoan alkuperällä on merkitystä” (s. 4), ja alkuperä mainitaan yhtenä kolmesta tekijästä, jotka suurin osa unionin kansalaisista ottaa huomioon ruokaostoksillaan (s. 16).

91 Ks. vastaavasti tuomio 10.9.2009, Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, 61 kohta).

106. Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun asetuksen 3 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että elintarviketietojen, mukaan lukien tuotteen alkuperää koskevat tiedot, antamisen perusteella kuluttajien olisi kyettävä tekemään ”tietoon perustuvia valintoja”, kiinnittäen huomiota muun muassa ”eettisiin näkökohtiin”. [92]

107. Voidaan ajatella, että tavanomaisesti valistunut ja kohtuullisen huolellinen kuluttaja saattaa pitää tärkeänä tiedon saamista siitä, että tuote on peräisin Länsi-Saharasta. Se, miten tieto Länsi-Saharasta peräisin olevan tuotteen alkuperästä todennäköisesti vaikuttaa kuluttajan ostopäätökseen, riippuu kuitenkin vain kyseisestä kuluttajasta. [93]

108. Kyseisellä päätöksellä ei välttämättä ole yhteyttä siihen, että unioni on omaksunut neutraalin kannan siihen, miten Länsi-Saharan alueen tulevaa asemaa koskeva kysymys on ratkaistava.

109. Tavanomaisesti valistunutta ja kohtuullisen huolellista kuluttajaa saatettaisiin kuitenkin johtaa harhaan hänen ostamansa tuotteen todellisen alkuperän suhteen, jos tuotteesta ei ilmenisi, että se on peräisin Länsi-Saharasta.

110. Miten nämä oikeudelliset ja poliittiset kannat sovitetaan yhteen?

111. On selvää, että kun kansallinen tuomioistuin arvioi, liittyykö asiaan vaaraa siitä, että kuluttajaa saatetaan johtaa harhaan virheellisellä alkuperämaamerkinnällä, kyseisen tuomioistuimen ei ole otettava – eikä se tosiaan voikaan ottaa – huomioon kuluttajien mahdollisesti erilaisia eettisiä mieltymyksiä.

112. Katson, että unionin lainsäätäjä on pyrkinyt säätämään paljon objektiivisemmasta arviointiperusteesta.

113. Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava ainoastaan sitä, onko silloin, kun tuotteessa on alkuperämaata koskeva pakkausmerkintä, jossa viitataan alueeseen X, vaikka tuote on itse asiassa peräisin alueelta Y, olemassa vaara siitä, että kuluttaja tekee virheellisiin tietoihin perustuvan ostopäätöksen. [94]

114. Vastaus kysymykseen on kyllä – pakkausmerkintä, jonka mukaan elintarvike on peräisin muualta kuin sieltä, mistä se todellisuudessa on peräisin, on omiaan johtamaan kuluttajaa harhaan sen suhteen, mikä on (unionin oikeuden mukaan) kyseisen tuotteen objektiivisesti oikea alkuperä. [95]

115. Nyt käsiteltävässä asiassa pakkausmerkintä, jonka mukaan tuote on peräisin Marokosta, vaikka kyseinen tuote on itse asiassa peräisin Länsi-Saharan alueelta, on siis kuluttajan kannalta harhaanjohtava.

92 Kuluttajan valintana voi olla myös ostoskärryillä äänestäminen siten, että kuluttaja ostaa tai kieltäytyy ostamasta tuotteita sellaisista osista maailmaa, joita kuluttaja pitää ongelmallisina tai tärkeinä poliittisista, ympäristöön liittyvistä, kulttuurisista tai muista syistä. Lainaan ilmaisua ostoskärryillä äänestäminen (voting with a trolley) The Economist -lehdessä julkaistusta artikkelista, jossa selitetään, miten kuluttajat ilmaisevat poliittisia mielipiteitään ostopäätöksillään. Ks. ”Voting with your trolley: Can you really change the world just by buying certain foods?”, The Economist, Special report (erityisraportti), 7.12.2006.

93 Ks. tästä julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus Organisation juive européenne ja Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:494, 47–49 kohta).

94 Tuomioistuimen on itse asiassa arvioitava samaa kysymystä silloin, kun elintarvikkeiden pakkausmerkintä on virheellinen kyseisten hedelmien tai vihannesten painon tai kypsyysasteen osalta, kuin silloin, kun tuotteessa on virheellinen alkuperätieto.

95 Ks. vastaavasti tuomio Vignoble Psagot, 51 kohta.

116. Tällainen pakkausmerkintä ei täyttäisi periaatetason vaatimusta siitä, että kuluttajia on autettava tekemään tietoon – ja mahdollisesti eettisiin seikkoihin – perustuvia ostopäätöksiä, eikä se riittävällä tavalla vastaisi unionin tämänhetkistä poliittista kantaa.

117. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa pakkausmerkintöjä koskevaa positiivista velvollisuutta koskevaan neljännen kysymyksen osaan, että elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun asetuksen, maataloustuoteasetuksen ja yleisen hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevan asetuksen nojalla edellytetään, että riidanalaisten tuotteiden pakkauksiin tehdään alkuperämaamerkintä, josta ilmenee, että ne ovat peräisin Länsi-Saharan alueelta.

d) Kysymys siitä, voidaanko tuotteiden pakkauksissa mahdollisesti viitata myös Marokon kuningaskuntaan

118. Jääkö edellä todetun perusteella tilaa sille, että pakkausmerkinnöissä viitattaisiin lisäksi Marokon kuningaskuntaan?

119. Tuomiossa Vignoble Psagot, johon nyt käsiteltävässä asiassa on vedottu, unionin tuomioistuimen oli ratkaistava, oliko oikeaa alkuperäaluetta (kyseisessä tuomiossa Golanin kukkulat tai Länsiranta) koskevaa pakkausmerkintää pidettävä sinänsä riittämättömänä oikeiden kyseiseltä alueelta tulevien tuotteiden alkuperämaata koskevien elintarviketietojen antamiseksi kuluttajille.

120. Näin ollen voidaan kysyä, annettaisiinko unionin kuluttajille objektiivisesti oikeat tiedot, jos Länsi-Saharan alueelta peräisin olevien tuotteiden alkuperämaata koskevissa pakkausmerkinnöissä olisi lisäksi merkintä ”Marokon kuningaskunta”.

121. Tuomiossaan Vignoble Psagot unionin tuomioistuin katsoi siksi, että tuomiossa kyseessä olleella maantieteellisellä alueella vallitsi erityistilanne, jossa Syyrian arabitasavallan (Golanin kukkulat) tai palestiinalaisalueen (Länsiranta, mukaan lukien Itä-Jerusalem) tietyissä osissa, joista tuomiossa kyseessä olleet tuotteet olivat peräisin, oli ”Israelin siirtokuntia”, että lisätietojen antamatta jättäminen tuotteiden lähtöpaikasta on omiaan johtamaan kuluttajia harhaan.[96]

122. Jos tuotteiden todellista lähtöpaikkaa ei ilmoitettaisi, kuluttajille voitaisiin siis antaa se (harhaanjohtava) käsitys, että Länsirannalta (mukaan lukien Itä-Jerusalem) peräisin oleva tuote tulee palestiinalaiselta tai Golanin kukkuloiden tapauksessa syyrialaiselta tuottajalta.[97]

123. Pelkkä viittaus ”Israelin siirtokuntaan” ei riittäisi estämään tällaista väärinkäsitystä.[98]

124. Nyt käsiteltävän asian oikeudelliset seikat ja tosiseikat samoin kuin unionin tuomioistuimen käsiteltävänä oleva kysymys ovat erilaiset.

125. Länsi-Saharan alue on oma alueensa tullausta varten ja pakkausmerkintänä ilmoitettavan alkuperätiedon osalta.

96 Ks. tuomio Vignoble Psagot, 51 kohta.

97 Ks. tuomio Vignoble Psagot, 49 kohta.

98 Ks. tuomio Vignoble Psagot, 50 kohta.

126. On toki niin, että tällä hetkellä vain Marokon viranomaiset voivat – ja unioni tunnustaa, että kyseisillä viranomaisilla on toimivalta –todentaa sen, että tuote on peräisin Länsi-Saharan alueelta (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 97 ja 98 kohta).

127. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että Länsi-Saharasta peräisin olevan tuotteen alkuperä muuttuisi tällaisen sertifioinnin yhteydessä.

128. Tuomiossa Vignoble Psagot unionin tuomioistuimen käsiteltävänä ei ollut kysymys siitä, voidaanko pakkausmerkinnöissä ilmoittaa *kaksi maata tai aluetta*, vaan kysymys siitä, voidaanko tuotteen alkuperämaata tai -aluetta koskevan tiedon yhteyteen tehdä lisäksi *yksityiskohtaisempi merkintä tuotteen lähtöpaikasta* – vaikka elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetussa asetuksessa käytetään konjunktiota ”tai” sanojen alkuperämaa ja lähtöpaikka välissä.

129. Unionin tuomioistuin, joka otti huomioon, että kansainvälinen yhteisö ja unioni vastustavat Israelin siirtokuntien rakentamista kyseisille alueille, katsoi, että jos tavaroissa ei mainittaisi tietoa siitä, että ne ovat todellisuudessa peräisin tällaisista siirtokunnista, kuluttajat eivät voisi tehdä tietoon perustuvaa ostopäätöstä. [99]

130. Nyt käsiteltävässä asiassa sillä, että ”Marokon kuningaskunta” merkittäisiin lisäksi riidanalaisten tuotteiden alkuperämaata koskevan tiedon yhteyteen, ei kuitenkaan ilmoitettaisi selvemmin niiden lähtöpaikkaa.

131. Ensinnäkään tällainen tieto ei ole objektiivisesti oikea.

132. Toiseksi on niin, että valistunut ja huolellinen kuluttaja voi päätellä vaaditun tiedon riidanalaisten tuotteiden alkuperästä ainoastaan, jos Länsi-Sahara ilmoitetaan tuotteiden alkuperämaaksi.

133. Näin ollen riippumatta siitä, mikä on kuluttajan henkilökohtainen kanta siihen, että Marokon kuningaskunta hallitsee Länsi-Saharan aluetta, merkinnän ”Marokon kuningaskunta” lisääminen tuotteisiin, jotka eivät ole peräisin kyseisestä maasta, on omiaan johtamaan kuluttajaa harhaan nimenomaan, ”koska siitä ei ilmene koko totuus”. [100]

134. Totean vielä, että kuten komissio totesi istunnossa, alkuperämaan käsite, sellaisena kuin sitä käytetään riidanalaisiin tuotteisiin sovellettavissa kaupan pitämisen yleis- ja erityisvaatimuksissa, [101] edellyttää, että pakkaukseen merkitään *yhden ainoan* alkuperämaan nimi. [102]

99 Ks. vastaavasti tuomio Vignoble Psagot, 48–51 kohta.

100 Lainaan tässä kohtaa julkisasiamies Mischon ratkaisuehdotusta Gut Springenheide ja Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102, 78 kohta), jossa Mischo niin ikään erotteli toisistaan ”tiedot, jotka ovat objektiivisesti oikeita, tiedot, jotka ovat objektiivisesti virheellisiä, [ja] tiedot, jotka ovat objektiivisesti oikeita mutta jotka voivat johtaa kuluttajia harhaan, koska niistä ei ilmene koko totuus”.

101 Kuten esitin tämän ratkaisuehdotuksen 66–81 kohdassa.

102 Täydellisyyden nimissä totean, että kyseistä sääntöä sovelletaan myös tilanteessa, jossa sekoituksena myydyt hedelmät tai vihannekset ovat peräisin useammasta kuin yhdestä kolmannesta maasta, missä tapauksessa pakkausmerkinnöissä joko viitataan alkuperään yleisesti (esimerkiksi ”sekoitus muualta kuin EU:sta peräisin olevia hedelmiä ja vihanneksia”; ks. yleisen hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevan asetuksen 7 artiklan 3 kohta) tai kukin alkuperämaa on ilmoitettava aina asianomaisen hedelmän tai vihanneksen nimen vieressä (ks. esimerkiksi eri maista peräisin olevien tomaattisekoitusten osalta asetuksen liitteessä I olevan A osan 4 osa ja liitteessä I olevan B osan 10 osan VI jakson C kohta).

135. Tämä johtuu mielestäni ensinnäkin siitä, että yleisen hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevan asetuksen tekstissä ja johdanto-osan perustelukappaleissa käytetään sanaa ”alkuperämaa” yksikössä. [103]

136. Toiseksi tämä lähestymistapa perustuu tullikoodeksin 60 artiklan mukaisen alkuperän määrittelyn taustalla vaikuttavaan yleiseen logiikkaan. Tullikoodeksin 60 artiklan nojalla ”[yhdessä] maassa tai [yhdellä] alueella kokonaan tuotettuja tavaroita” [104] voidaan pitää vain yhdestä maasta tai yhdeltä alueelta peräisin olevina tuotteina. [105]

137. Tästä näkökulmasta samat johdonmukaiseen tulkintaan liittyvät syyt, jotka puoltavat sitä, että alkuperän käsitettä tulkitaan elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä koskevan unionin lainsäädännön yhteydessä samalla tavalla kuin tulli- ja ulkomaankauppatilastoihin sovellettavien sääntöjen yhteydessä, puoltavat niin ikään sitä, että pakkausmerkintöjen yhteydessä sovelletaan samankaltaista tulkintaa, jonka mukaan alkuperämaita voi olla vain yksi.

138. Kyseisten sääntöjen soveltamisen perusteella Länsi-Saharan alueelta peräisin olevat tuotteet olisi merkittävä kyseiseltä alueelta peräisin oleviksi tuotteiksi ilmoittamatta eri lähtöpaikkaa.

139. Tätä päättelyä tukee komission istunnossa esittämä kanta, jonka mukaan kyseisten sääntöjen soveltamisen perusteella on katsottava, että riidanalaisissa tuotteissa oleva pakkausmerkintä, jonka mukaan ne ovat Marokon kuningaskunnasta peräisin olevia tuotteita, olisi virheellinen.

140. Kuten komissio myös totesi istunnossa, Länsi-Saharan alueen meneillään olevassa itsemääräämisprosessissa ei ole kuitenkaan syytä sulkea pois mitään lopputulosta, koska unioni on päättänyt suhtautua neutraalisti Länsi-Saharan alueen tulevaisuuteen. [106]

141. Marokon kuningaskunnan ilmoittaminen Länsi-Saharan alueelta peräisin olevan tuotteen alkuperämaaksi sen lisäksi, että tuotteessa käytettäisiin merkintää ”Länsi-Sahara”, olisi siis ristiriidassa unionin Länsi-Saharan alueen osalta ilmaiseman kannan kanssa, ja tällaisella merkinnällä rikottaisiin vaatimusta siitä, että riidanalaisten tuotteiden alkuperämaatietojen on oltava oikeita, neutraaleja ja objektiivisia, [107] samoin kuin unionin lainsäätäjän päätöstä edellyttää, että pakkausmerkinnöissä viitataan yhteen ainoaan alkuperämaahan.

142. Näin ollen on todettava, että riidanalaisten tuotteiden alkuperää koskevassa pakkausmerkinnässä ei voida ilmoittaa muun maantieteelliseen alueen nimeä kuin Länsi-Saharan.

103 Ks. esimerkiksi yleisen hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevan asetuksen neljäs ja 49 perustelukappale sekä 5 artiklan 4 kohta ja 6 artiklan 1 kohta. Ks. myös asetuksen liitteessä I olevan A osan 4 osa ja liitteessä I olevan B osan 10 osan VI jakson C kohta, joissa niin ikään käytetään sanaa alkuperämaa yksikössä.

104 Tullikoodeksin 60 artiklan 1 kohta.

105 Elleivät sekoitukseen otetut hedelmät ja vihannekset ole peräisin useammasta kuin yhdestä kolmannesta maasta. Ks. yleisen hedelmien ja vihannesten kaupan pitämistä koskevan asetuksen 7 artiklan 3 kohta.

106 Unionin tämänhetkinen kanta näyttää olevan, että Länsi-Saharan kysymystä koskevassa poliittisessa prosessissa on pyrittävä saavuttamaan ”oikeudenmukainen, realistinen, pragmaattinen, kestävä ja molempien osapuolten näkökulmasta hyväksyttävä poliittinen ratkaisu – – joka perustuu ’kompromissiin’”, kuten assosiaationeuvoston 14. tapaamista varten annetun Euroopan unionin ja Marokon yhteisen julistuksen (Joint declaration by the European Union and Morocco for the fourteenth meeting of the Association Council, 27.6.2019, saatavilla osoitteessa: 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/) 13 kohdassa todetaan.

107 Ks. tuomio 13.1.2022, Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, 44 ja 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

IV Ratkaisuehdotus

143. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Conseil d'État'n esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

(1) SEUT 207 artiklaa ja unionin tullikoodeksista 9.10.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 134 artiklan 1 kohtaa

on tulkittava siten, että niissä ei sinänsä valtuuteta jäsenvaltiota toteuttamaan yksipuolisesti kansallista toimenpidettä, jolla kielletään hedelmien ja vihannesten tuonti kolmannesta maasta kyseisen jäsenvaltion alueelle, koska kyseisissä hedelmissä tai vihanneksissa ei ole oikeaa pakkausmerkintää niiden alkuperämaasta.

(2) Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä hedelmä- ja vihannesalan sekä hedelmä- ja vihannesjalostealan osalta 7.6.2011 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 543/2011 5 artiklan 1 kohtaa ja 6 artiklan 1 kohtaa, elintarviketietojen antamisesta kuluttajille, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1924/2006 ja (EY) N:o 1925/2006 muuttamisesta sekä komission direktiivin 87/250/ETY, neuvoston direktiivin 90/496/ETY, komission direktiivin 1999/10/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY, komission direktiivien 2002/67/EY ja 2008/5/EY sekä komission asetuksen (EY) N:o 608/2004 kumoamisesta 25.10.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1169/2011 9 ja 26 artiklaa ja maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 992/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013 76 artiklaa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 952/2013 60 artiklan ja tavaroiden ulkomaankauppaa koskevien Euroopan tilastojen maa- ja alueluokituksesta ja muiden yritystilastojen maantieteellisestä jaottelusta 12.10.2020 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2020/1470 liitteen I kanssa,

on tulkittava siten, että niissä edellytetään, että Länsi-Saharan alueelta peräisin olevien kirsikkatomaattien ja Charentais-verkkomelonien pakkauksissa on oltava alkuperämaamerkintä, josta ilmenee, että tuotteet ovat peräisin kyseiseltä alueelta.

Euroopan unionin nykyisen lainsäädännön ja politiikan perusteella kyseisissä pakkausmerkinnöissä ei voida viitata Marokon kuningaskuntaan.