Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
TAMARA ĆAPETA
prednesené 21. marca 2024[1]

**Vec C-399/22**

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Informácie o potravinách pre spotrebiteľov – Požiadavky na označovanie krajiny pôvodu – Ovocie a zelenina vypestované v Západnej Sahare – Právomoc členských štátov jednostranne zakázať dovoz výrobkov, ktoré nemajú správne označenie ‚krajiny pôvodu'"

## I. Úvod

1. „Územie Západnej Sahary nepatrí Marockému kráľovstvu, takže označenie, podľa ktorého tieto výrobky pochádzajú z Maroka, porušuje požiadavky Únie na označovanie potravín."

2. To je v skratke argument žalobkyne na vnútroštátnom súde. Žalobkyňa preto od ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (Ministerstvo poľnohospodárstva a potravinovej suverenity, Francúzsko) a ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (Ministerstvo hospodárstva, financií a priemyselnej a digitálnej suverenity, Francúzsko) (ďalej len „ministerstvá") požadovala rozhodnutie, ktorým by zakázali dovoz cherry rajčiakov a melónov Charentais (ďalej len „predmetné výrobky") s pôvodom na území Západnej Sahary, ktoré sú označené ako výrobky s pôvodom v Marockom kráľovstve.

3. Zo sporu vyplývajú dve rôzne otázky.

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

4. Prvou je, či členské štáty môžu jednostranne konať v oblasti spoločnej obchodnej politiky s cieľom zakázať dovoz určitého tovaru z tretích krajín. Zatiaľ čo táto otázka nie je nová, vzhľadom na nedávne opatrenia členských štátov zamerané proti dovozu z Ukrajiny je zo širšieho pohľadu jednoznačne aktuálna. [2]

5. Druhou otázkou, ktorú treba vyriešiť, sa týka označovania potravín s pôvodom na území Západnej Sahary. Je sporné, či tieto výrobky možno uvádzať na trh ako výrobky s pôvodom v Marockom kráľovstve. Túto otázku možno zasadiť do kontextu rozsudkov Rada/Front Polisario [3] a Western Sahara Campaign UK [4], v ktorých Súdny dvor uznal samostatný územný štatút územia Západnej Sahary. [5]

## II. Právny a skutkový kontext prejednávanej veci a prejudiciálne otázky

6. Západná Sahara je územie v severozápadnej Afrike. V 19. storočí ho kolonizovalo Španielske kráľovstvo. Organizácia Spojených národov toto územie v roku 1963 v kontexte procesu dekolonizácie zaradila do zoznamu nesamosprávnych území. [6] V tomto zozname zostáva do dnešného dňa.

7. Proces dekolonizácie (zatiaľ) nebol dokončený a Západná Sahara zostáva jediným nesamosprávnym územím v Afrike. Španielsko ako koloniálna spravujúca mocnosť sa zodpovednosti vzdalo v roku 1976. Odvtedy v súvislosti s týmto územím prebieha konflikt (okrem iného vojenskej povahy) medzi Marockým kráľovstvom, ktoré kontroluje približne 80 % Západnej Sahary a nárokuje si suverenitu nad celým územím, a hnutím Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (ďalej len „Front Polisario“), ktoré ovláda zvyšok územia Západnej Sahary a tvrdí, že zastupuje Západosaharčanov. To, že Západosaharčanom patrí právo na sebaurčenie, uznal Medzinárodný súdny dvor vo svojom poradnom stanovisku k Západnej Sahare. [7]

2 V marci 2023 začala bulharská, maďarská, poľská, rumunská a slovenská vláda hroziť, že jednostranne zakážu dovoz ukrajinských obilnín a poľnohospodárskych výrobkov v bezcolnom režime (opatrenie zavedené v reakcii na to, že ruská vláda sa zameriavala na vývoz obilnín cez ukrajinské prístavy v Čiernom mori). Európska komisia v reakcii na uvedené zaviedla najprv do 5. júna 2023 [vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2023/903 z 2. mája 2023, ktorým sa zavádzajú preventívne opatrenia týkajúce sa určitých výrobkov s pôvodom na Ukrajine (Ú. v. EÚ L 114I, 2023, s. 1)] a potom do 15. septembra 2023 [vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2023/1100 z 5. júna 2023[,] ktorým sa zavádzajú preventívne opatrenia týkajúce sa určitých výrobkov s pôvodom na Ukrajine (Ú. v. EÚ L 144I, 2023, s. 1)] dočasné preventívne opatrenia, ktorými sa zakázalo prepustenie pšenice, kukurice, repky olejnej a slnečnicových semien z Ukrajiny do voľného obehu, ako aj ich umiestnenie do určitých colných režimov s výnimkou prípadov, keď sa tento tovar prepravoval do iného členského štátu alebo do krajiny či na územie mimo colného územia Európskej únie.

3 Rozsudok z 21. decembra 2016, Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, ďalej len „rozsudok Rada/Front Polisario“).

4 Rozsudok z 27. februára 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, ďalej len „rozsudok Western Sahara Campaign UK“).

5 Rozsudky Rada/Front Polisario (bod 108) a Western Sahara Campaign UK (bod 64).

6 Organizácia Spojených národov: *Report of the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories*, dodatok č. 14 (A/5514) (1963), príloha III s názvom „Zoznam nesamosprávnych území podľa kapitoly XI Charty klasifikovaných podľa geografického regiónu k 31. decembru 1962“.

7 Pozri poradné stanovisko Medzinárodného súdneho dvora zo 16. októbra 1975, Západná Sahara (MSD, Zbierka 1975, s. 12, bod 162). Pokiaľ ide o podrobnejší opis udalostí vedúcich k súčasnej politickej situácii v Západnej Sahare, pozri moje dnešné návrhy v spojených veciach C-778/21 P a C-798/21 P, Komisia a Rada/Front Polisario (body 5 až 15), a v spojených veciach C-779/21 P a C-799/21 P, Komisia a Rada/Front Polisario (body 8 až 28).

8. Konflikt v Západnej Sahare nie je pre Súdny dvor ničím novým. Súdny dvor uznal, že právo na sebaurčenie je pre Európsku úniu v rámci riadenia vonkajších vzťahov záväzné a v rozsudkoch Rada/Front Polisario aj Western Sahara Campaign UK konštatoval, že územie Západnej Sahary má samostatné postavenie odlišné od postavenia ktoréhokoľvek štátu vrátane Marockého kráľovstva. [8]

9. Súdny dvor na tomto základe vykladal dohodu o pridružení a dohodu o partnerstve v sektore rybolovu, [9] ktorých územná pôsobnosť sa obmedzovala v prvom prípade na „územie Marockého kráľovstva“ a v druhom na „vody spadajúce pod zvrchovanosť alebo jurisdikciu Marockého kráľovstva“, v tom zmysle, že sa nevzťahujú na územie Západnej Sahary ani na vody priľahlé k jej územiu. [10]

10. Rada poverila Komisiu, aby na základe rozsudkov Súdneho dvora Rada/Front Polisario a Western Sahara Campaign UK konala. [11] Výsledok následných rokovaní s Marockým kráľovstvom sa na jednej strane prejavuje v dohode, ktorou sa rozširujú colné preferencie na tovar s pôvodom na území Západnej Sahary, [12] a na druhej v dohode a vo vykonávacom protokole, ktoré sa týkajú udržateľného rybárstva vo vodách priľahlých k Západnej Sahare [13].

11. Front Polisario rozhodnutia, ktorými sa tieto dohody schvaľovali, napadol. Odvolania proti rozsudkom Všeobecného súdu, ktorými tieto rozhodnutia zrušil, [14] prejednáva Súdny dvor. Súbežne s týmito návrhmi dnes prednesiem aj svoje návrhy v týchto dvoch odvolacích konaniach. [15] Bez ohľadu na to, či Súdny dvor bude v týchto veciach postupovať v súlade s mojimi návrhmi, však ich výsledok nebude mať vplyv na riešenie prejednávanej veci.

12. V prejednávanej veci je žalobkyňou v konaní vo veci samej na vnútroštátnom súde francúzska poľnohospodárska únia Confédération paysanne. Od ministerstiev žiadala, aby vydali nariadenie *zakazujúce dovoz* predmetných výrobkov vypestovaných na území Západnej Sahary. Tieto výrobky sa do Francúzska dovážajú a uvádzajú sa na jeho trh s označením, na ktorom sa ako ich miesto pôvodu uvádza Marocké kráľovstvo. [16] Žalobkyňa tvrdí, že je to v rozpore s požiadavkami

8 Rozsudky Rada/Front Polisario (bod 92) a Western Sahara Campaign UK (bod 69).

9 Euro-stredomorská dohoda o pridružení medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na jednej strane a Marockým kráľovstvom na strane druhej (Ú. v. ES L 70, 2000, s. 2, ďalej len „dohoda o pridružení“), o ktorú išlo v rozsudku Rada/Front Polisario, a Dohoda o partnerstve v sektore rybolovu medzi Európskym spoločenstvom a Marockým kráľovstvom (Ú. v. EÚ L 141, 2006, s. 4, ďalej len „dohoda o partnerstve v sektore rybolovu“), o ktorú išlo v rozsudku Western Sahara Campaign UK.

10 Rozsudky Rada/Front Polisario (bod 92) a Western Sahara Campaign UK (body 64 a 69).

11 Pozri rozhodnutie Rady (EÚ) 2019/217 z 28. januára 2019 o uzavretí Dohody vo forme výmeny listov medzi Európskou úniou a Marockým kráľovstvom o zmene protokolov č. 1 a č. 4 k Euro-stredomorskej dohode o pridružení medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na jednej strane a Marockým kráľovstvom na strane druhej (Ú. v. EÚ L 34, 2019, s. 1) a rozhodnutie Rady (EÚ) 2019/441 zo 4. marca 2019 o uzavretí Dohody o partnerstve v odvetví udržateľného rybárstva medzi Európskou úniou a Marockým kráľovstvom, vykonávacieho protokolu k nej a výmeny listov pripojenej k dohode (Ú. v. EÚ L 77, 2019, s. 4).

12 Dohoda vo forme výmeny listov medzi Európskou úniou a Marockým kráľovstvom o zmene protokolov č. 1 a č. 4 k Euro-stredomorskej dohode o pridružení medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na jednej strane a Marockým kráľovstvom na strane druhej (Ú. v. EÚ L 34, 2019, s. 4, ďalej len „dohoda vo forme výmeny listov“).

13 Dohoda o partnerstve v odvetví udržateľného rybárstva medzi Európskou úniou a Marockým kráľovstvom (Ú. v. EÚ L 77, 2019, s. 8) a Protokol o vykonávaní Dohody o partnerstve v odvetví udržateľného rybárstva medzi Európskou úniou a Marockým kráľovstvom (Ú. v. EÚ L 77, 2019, s. 18).

14 Pozri rozsudky z 29. septembra 2021, Front Polisario/Rada (T-279/19, EU:T:2021:639), a z 29. septembra 2021, Front Polisario/Rada (T-344/19 a T-356/19, EU:T:2021:640).

15 Pozri poznámku pod čiarou 7 vyššie.

16 Pozri v tejto súvislosti návrhy verejnej spravodajkyne Bokdamovej-Tognettiovej vo veci pred Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko), ktorá vysvetľuje, že „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“ („melóny a rajčiaky vypestované v regióne Dakhla, t. j. v Západnej Sahare, sa v skutočnosti do Francúzska dovážajú a uvádzajú sa na jeho trh s uvedením Maroka ako krajiny pôvodu bez akéhokoľvek údaja o Západnej Sahare“). Návrhy verejnej spravodajkyne Emilie Bokdamovej-Tognettiovej, č. 445088 – Confédération paysanne (9. júna 2022).

Únie na označovanie potravín, ktoré stanovujú označenie správnej krajiny pôvodu výrobku. Žalobkyňa uvádza, že keď sa predmetné výrobky dovážajú do Francúzska, ako ich krajina pôvodu sa namiesto územia Západnej Sahary nesprávne uvádza Marocké kráľovstvo. Ich dovoz by sa mal preto zakázať.

13. Žalobkyňa sa domnievala, že ministerstvá danú žiadosť implicitne zamietli, a podala žalobu na Conseil d'État (Štátna rada).

14. Vnútroštátny súd zastáva názor, že podľa uplatniteľných pravidiel sa krajina alebo územie pôvodu potravinového výrobku musí uviesť. Táto požiadavka, ktorá predstavuje prvok uvádzania potravinových výrobkov na trh, by v zásade mala byť splnená v čase dovozu. Vnútroštátny súd však takisto podotýka, že uplatniteľné nariadenia členským štátom výslovne nepriznávajú právomoc prijímať opatrenia zakazujúce dovoz výrobkov, ktoré nespĺňajú danú požiadavku na označovanie pôvodu. Vnútroštátny súd sa navyše domnieva, že so zreteľom na rozsudky Súdneho dvora Rada/Front Polisario a Western Sahara Campaign UK vzniká otázka, či sa majú pravidlá označovania potravín Únie vykladať v tom zmysle, že stanovujú, že na výrobkoch s pôvodom na území Západnej Sahary sa ako krajina pôvodu nemôže uviesť Marocké kráľovstvo, ale namiesto neho sa musí uvádzať územie Západnej Sahary.

15. Za týchto okolností Conseil d'État (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Majú sa ustanovenia nariadenia č. 1169/2011, nariadenia č. 1308/2013, nariadenia č. 543/2011 a nariadenia č. 952/2013 vykladať v tom zmysle, že umožňujú členskému štátu prijať vnútroštátne opatrenie zakazujúce dovoz ovocia a zeleniny z určitej krajiny, ak tento dovoz nie je v súlade s článkom 26 nariadenia č. 1169/2011 a článkom 76 nariadenia č. 1308/2013, lebo na nich nie je uvedená krajina alebo územie, z ktorého skutočne pochádzajú, najmä ak je toto nedodržanie hromadnej povahy a po vstupe výrobkov na územie Únie sa dá len ťažko skontrolovať?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku má sa dohoda vo forme výmeny listov schválená rozhodnutím Rady z 28. januára 2019, ktorou sa menia protokoly 1 a 4 k Euro-stredomorskej dohode z 26. februára 1996 o pridružení medzi Európskou úniou a jej členskými štátmi a Marokom, vykladať v tom zmysle, že na účely článkov 9 a 26 nariadenia (EÚ) č. 1169/2011 a článku 76 nariadenia (EÚ) č. 1308/2011 majú na jednej strane ovocie a zelenina vypestované na území Západnej Sahary označenie krajiny pôvodu Maroko a na druhej strane sú marocké orgány príslušné vydávať osvedčenia o zhode stanovené v nariadení č. 543/2011 pre ovocie a zeleninu vypestované na tomto území?

3. V prípade kladnej odpovede na druhú otázku je rozhodnutie Rady z 28. januára 2019, ktorým sa schvaľuje táto dohoda vo forme výmeny listov, v súlade s článkom 3 ods. 5 Zmluvy o Európskej únii, článkom 21 tejto zmluvy a obyčajovou zásadou sebaurčenia pripomenutou v článku 1 Charty Organizácie Spojených národov?

4. Majú sa články 9 a 26 nariadenia (EÚ) č. 1169/2011 a článok 76 nariadenia (EÚ) č. 1308/2011 vykladať v tom zmysle, že na obaloch ovocia a zeleniny vypestovaných na území Západnej Sahary sa nesmie uvádzať Maroko ako krajina pôvodu, ale musí sa uvádzať územie Západnej Sahary, a to ako pri dovoze, tak aj pri predaji spotrebiteľovi?“

16. Písomné pripomienky Súdnemu dvoru predložili Confédération paysanne, francúzska vláda, Rada a Komisia. Títo účastníci konania takisto predniesli ústne pripomienky na pojednávaní, ktoré sa konalo 24. októbra 2023.

## III. Analýza

17. Ako sa vysvetľuje vyššie, tento návrh na začatie prejudiciálneho konania sa prejednáva súbežne s dvoma súbormi odvolaní, ku ktorým dnes takisto prednášam návrhy.[17] Jedno z týchto dvoch odvolacích konaní sa týka platnosti preferenčného zaobchádzania poskytovaného okrem iného predmetným výrobkom dovážaným do Európskej únie z územia Západnej Sahary.[18]

18. Dve otázky, na ktoré sa má na základe žiadosti Súdneho dvora sústrediť moja analýza, konkrétne prvá a štvrtá prejudiciálna otázka, zostanú bez ohľadu na výsledok týchto odvolacích konaní relevantné.[19]

19. Týmito dvoma otázkami sa budem zaoberať postupne. Pokiaľ ide o prvú otázku, budem posudzovať to, či členské štáty podľa práva Únie majú právomoc jednostranne zakázať dovoz určitého tovaru, ktorý údajne nemá správne označenie krajiny pôvodu, do Európskej únie.[20] V súvislosti so štvrtou prejudiciálnou otázkou zvážim, či by sa na predmetných výrobkoch mala ako ich krajina pôvodu uvádzať Západná Sahara a či sa na nich ako ich krajina pôvodu môže uvádzať aj Marocké kráľovstvo.

### A. Prvá otázka

#### *1. Preformulovanie otázky*

20. Skôr než sa začnem zaoberať podstatou prvej otázky, považujem za potrebné preformulovať ju. Dôvodom je, že vnútroštátny súd vysvetľuje potrebu usmernenia k prvej otázke odkazom na nariadenie o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom[21], nariadenie

17 Spojené veci C-778/21 P a C-798/21 P, Komisia a Rada/Front Polisario, a spojené veci C-779/21 P a C-799/21 P, Komisia a Rada/Front Polisario.

18 V spojených veciach C-779/21 P a C-799/21 P, Komisia a Rada/Front Polisario, v prvom prípade Komisia a v druhom Rada napádajú rozsudok Všeobecného súdu z 29. septembra 2021, Front Polisario/Rada (T-279/19, EU:T:2021:639), v ktorom daný súd konštatoval, že Rada nerešpektovala zásadu relatívneho účinku zmlúv, ako ju vyložil Súdny dvor v bode 106 rozsudku Rada/Front Polisario.

19 Tretia otázka v návrhu vnútroštátneho súdu, ktorou sa v týchto návrhoch nebudem zaoberať, nastoľuje otázku platnosti rozhodnutia 2019/217. Túto záležitosť budem posudzovať samostatne vo svojich návrhoch v spojených veciach C-779/21 P a C-799/21 P, Komisia a Rada/Front Polisario.

20 Ako bude zrejmé z mojich návrhov, vzhľadom na odpoveď, ktorú navrhujem v prípade prvej otázky, odpoveď Súdneho dvora na druhú a tretiu otázku nebude potrebná (keďže tieto otázky sú formulované takým spôsobom, že sú podmienené kladnou odpoveďou na prvú otázku). Ako takisto vysvetlím v bode 56 a nasl. nižšie, so zreteľom na moju navrhovanú odpoveď na prvú otázku možno tiež tvrdiť, že nevyhnutná nie je ani odpoveď na štvrtú otázku.

21 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011 z 25. októbra 2011 o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a ktorým sa zrušuje smernica Komisie 87/250/EHS, smernica Rady 90/496/EHS, smernica Komisie 1999/10/ES, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/13/ES, smernice Komisie 2002/67/ES a 2008/5/ES a nariadenie Komisie (ES) č. 608/2004 (Ú. v. EÚ L 304, 22.11.2011, s. 18) (ďalej len „nariadenie o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom“).

o poľnohospodárskych výrobkoch [22], všeobecné nariadenie o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh [23] a Colný kódex Únie [24], ktoré uvádza ako potenciálne právne základy jednostranného zákazu dovozu, o ktorý žiada žalobkyňa.

21. Zákaz dovozu určitých výrobkov predstavuje politické opatrenie upravujúce obchod s tovarom [25], čo je otázka, ktorá podľa článku 207 ods. 1 ZFEÚ patrí do rámca spoločnej obchodnej politiky. Vnútroštátny súd totiž vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania vysvetľuje, že opatrenie požadované žalobkyňou sa netýka *zákazu predaja* predmetných výrobkov vo Francúzsku ani *zákazu ich uvádzania na jeho trh*. Žalobkyňa namiesto toho požadovala, aby francúzske orgány jednostranne zaviedli zákaz *dovozu* týchto výrobkov s pôvodom v Západnej Sahare z dôvodu údajného porušenia požiadaviek Únie na označovanie potravín.

22. Keďže spoločná obchodná politika je politikou patriacou do výlučnej právomoci Únie, [26] Francúzsko nemá právomoc zavádzať zákaz dovozu, pokiaľ ho na to nesplnomocnila alebo ho o to nepožiadala Európska únia.

23. S výnimkou Colného kódexu Únie sa všetky ostatné nariadenia uvedené vnútroštátnym súdom týkajú označovania potravín Únie na trhu Únie. Tieto nariadenia navyše neboli prijaté na základe ustanovení Zmlúv upravujúcich obchod s tretími krajinami a spoločnú obchodnú politiku (článok 206 alebo 207 ZFEÚ), a to opäť s výnimkou Colného kódexu Únie. Namiesto toho boli prijaté na základe článkov upravujúcich poľnohospodárstvo (článok 43 ZFEÚ) a vnútorný trh (článok 114 ZFEÚ).

24. Vzhľadom na to, že nariadenie o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom, nariadenie o poľnohospodárskych výrobkoch a všeobecné nariadenie o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh neupravujú obchod s tretími krajinami, nemôžu Francúzsko splnomocniť na prijatie požadovaného opatrenia. Žiadne z týchto nariadení v každom prípade členským štátom neumožňuje jednostranne zakázať dovoz nezhodných výrobkov. [27]

22 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa vytvára spoločná organizácia trhov s poľnohospodárskymi výrobkami, a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 671) (ďalej len „nariadenie o poľnohospodárskych výrobkoch“).

23 Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 543/2011 zo 7. júna 2011, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007, pokiaľ ide o sektory ovocia a zeleniny a spracovaného ovocia a zeleniny (Ú. v. EÚ L 157, 2011, s. 1) (ďalej len „všeobecné nariadenie o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh“).

24 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013 z 9. októbra 2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 269, 10.10.2013, s. 1) (ďalej len „Colný kódex Únie“).

25 Nariadenie Rady (EHS) č. 990/93 z 26. apríla 1993 o obchode medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Juhoslovanskou zväzovou republikou (Srbsko a Čierna Hora) [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 102, 1993, s. 14), ktorým sa zaviedlo obchodné embargo na určité výrobky pochádzajúce z Juhoslovanskej zväzovej republiky (Srbsko a Čierna Hora) alebo prechádzajúce cez jej územie a ktoré bolo prijaté na základe článku 113 Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva (teraz článok 207 ZFEÚ).

26 Článok 3 ods. 1 písm. e) ZFEÚ.

27 Ako vysvetľuje francúzska vláda, zatiaľ čo nariadenie o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom stanovuje povinnosť prevádzkovateľov riadne označovať potraviny, ktoré uvádzajú na trh (článok 8 ods. 2), v prípade, že označenie nie je v súlade s ustanoveniami daného nariadenia, im nezakazuje tieto isté výrobky dovážať. Článok 38 ods. 1 rovnakého nariadenia navyše členským štátom osobitne zakazuje prijímať alebo zachovať opatrenia, ktoré nepovoľuje právo Únie. Podobne platí, že zatiaľ čo článok 33 ods. 3 písm. f) nariadenia o poľnohospodárskych výrobkoch stanovuje možnosť stiahnutia z trhu, táto právomoc, ktorú v každom prípade môže vymedziť Komisia [článok 37 písm. d)], sa nevzťahuje na obmedzovanie dovozu nezhodných výrobkov. Núdzové opatrenia, ktoré zrejme zahŕňajú opatrenia týkajúce sa obchodu, navyše môže prijímať iba Komisia (odôvodnenia 189 a 201 a článok 221). To platí aj v prípade všeobecného nariadenia o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh, ktoré síce vymedzuje, že členské štáty sú príslušné na overenie správneho uplatňovania obchodných noriem prostredníctvom kontrol zhody (pozri najmä článok 9 ods. 1), no členským štátom neumožňuje vykonávať opatrenia zakazujúce *dovoz* nezhodných výrobkov.

25. S cieľom poskytnúť vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď preto navrhujem preformulovanie prvej otázky v tom zmysle, že jej predmetom je namiesto toho to, či právo Únie, predovšetkým Colný kódex Únie, umožňuje členskému štátu prijať vnútroštátne opatrenie zakazujúce dovoz ovocia a zeleniny, ktoré nemajú správne označenie krajiny pôvodu.

## *2. Posúdenie*

26. Ako som vysvetlila v bode 21 vyššie, obchod s tovarom je záležitosťou spoločnej obchodnej politiky. Táto politika sa musí riadiť jednotnými zásadami. [28]

27. Podľa článku 3 ods. 1 písm. e) ZFEÚ má Európska únia v oblasti spoločnej obchodnej politiky výlučnú právomoc. To znamená, že vykonávať legislatívnu činnosť a prijímať právne záväzné akty v oblasti obchodu s tovarom s tretími krajinami môže len Európska únia. [29]

28. Dôsledkom tohto pridelenia právomoci je, že členské štáty v oblasti medzinárodného obchodu nemôžu konať s výnimkou prípadov, keď ich na to osobitne splnomocní Európska únia alebo keď vykonávajú akty Únie.

29. Súdny dvor teda stojí pred otázkou, či primárne alebo sekundárne právo Únie priznáva členským štátom autonómnu právomoc zaviesť taký druh jednostranného opatrenia, aký požaduje žalobkyňa.

30. Na úrovni primárneho práva Únie je odpoveď záporná. Zmluvy nezahŕňajú ustanovenie, ktoré by členské štáty splnomocňovalo na zavedenie jednostranných opatrení obmedzujúcich alebo pozastavujúcich obchod s tretím štátom či územím. [30]

31. Zastávam názor, že dôvodom takéhoto prístupu je predovšetkým nebezpečenstvo skreslenia kľúčovej povahy právomocí Európskej únie a jej inštitúcií, ako sa stanovujú v Zmluve. [31]

32. Po druhé by takéto opatrenia ohrozovali jednotnosť vonkajšej obchodnej politiky Európskej únie, čím by narúšali jednu zo základných zásad, na ktorých je postavená spoločná obchodná politika. [32]

33. Okrem vonkajšieho vystupovania Európskej únie ako spoľahlivého obchodného partnera napokon existuje riziko vzniku zodpovednosti pred orgánom WTO na urovnávanie sporov. [33]

34. Na úrovni sekundárneho práva Únie má odpoveď viac nuáns.

28 V samotnom znení článku 207 ods. 1 ZFEÚ sa totiž uvádza, že spoločná obchodná politika vychádza z „jednotných zásad“.

29 Pozri článok 2 ods. 1 ZFEÚ.

30 Netreba pripomínať, že článok 207 ZFEÚ môže vždy slúžiť ako právny základ zavedenia *opatrenia Únie* na pozastavenie obchodu s tretím štátom alebo územím. Pozri napríklad nariadenie Rady (EHS) č. 1432/92 z 1. júna 1992, ktorým sa zakazuje obchod medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a republikami Srbsko a Čierna Hora [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 151, 1992, s. 4), ktorým sa zaviedlo obchodné embargo vzťahujúce sa na všetok dovoz z Juhoslovanskej zväzovej republiky na územie (vtedajšieho) Spoločenstva, ako aj na všetok vývoz zo Spoločenstva do tejto krajiny.

31 Pozri v tomto zmysle stanovisko 1/00 (Dohoda o vytvorení Spoločného európskeho leteckého priestoru) z 18. apríla 2002 (EU:C:2002:231, bod 12 a citovaná judikatúra).

32 Pozri článok 207 ods. 1 ZFEÚ, ktorý vymedzuje, že „spoločná obchodná politika vychádza z jednotných zásad, najmä… [zo] zjednocovani[a] liberalizačných opatrení“. Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 5. júla 1994, Anastasiou a i. (C-432/92, EU:C:1994:277, bod 53) (v ktorom sa vysvetľuje, že existencia rozdielnych postupov členských štátov vytvára „takú neistotu, ktorá pravdepodobne naruší existenciu spoločnej obchodnej politiky“).

33 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. októbra 2020, Komisia/Maďarsko (Vysokoškolská výučba) (C-66/18, EU:C:2020:792, bod 84).

35. Existuje aspoň jeden predchádzajúci prípad situácie, v ktorej Európska únia za určitých podmienok členským štátom umožňuje zachovať osobitné vnútroštátne opatrenia, ktoré prísne vzaté zasahujú do rozdelenia právomocí v rámci spoločnej obchodnej politiky.[34] Je to však zriedkavé.

36. Bežnejšie sú osobitné nástroje, ktoré Európskej únii umožňujú prijímať určité ochranné opatrenia vo vzťahu k obchodu s tretími štátmi alebo územiami.[35] Európska únia môže v týchto prípadoch zaviesť určité opatrenia na reguláciu prepúšťania výrobkov, ktoré nepochádzajú z Únie, na colné územie Európskej únie a v prípade potreby[36] iba na jeho časť.[37]

37. Ako tvrdí francúzska vláda, je pravda, že základné nariadenie o dovoze aj Colný kódex Únie zahŕňajú ustanovenia, ktoré stanovujú možnosť členských štátov zaviesť *jednostranné* obchodné opatrenia vo výnimočných prípadoch. Článok 24 ods. 2 písm. a) základného nariadenia o dovoze teda stanovuje, že „toto nariadenie nebráni členským štátom prijať alebo uplatňovať… zákazy, množstvové obmedzenia alebo opatrenia dohľadu z dôvodov verejnej morálky, verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti“. Podobne podľa článku 134 ods. 1 Colného kódexu Únie platí, že „tovar vstupujúci na colné územie Únie… môže podliehať colným kontrolám“ a „na tento tovar sa vzťahujú, ak je to použiteľné, zákazy a obmedzenia, ktoré sú odôvodnené okrem iného ochranou verejnej morálky, verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti“.

38. Je však zrejmé, že tieto ustanovenia nepredstavujú trvalé oprávnenie na úrovni sekundárneho práva Únie zavádzať jednostranné opatrenia na pozastavenie dovozu z dôvodu údajného porušenia požiadaviek Únie na označovanie potravín.

39. Po prvé sa druh opatrení stanovený článkom 24 ods. 2 písm. a) základného nariadenia o dovoze musí uplatňovať *erga omnes*, keďže smerujú proti členom WTO a týkajú sa teda všetkého dovozu dotknutého výrobku bez ohľadu na pôvod.[38] Druh opatrenia, aký sa požaduje od Francúzska vo vzťahu k výrobkom s pôvodom výlučne v Marockom kráľovstve, ktoré je členom WTO, teda do pôsobnosti tohto ustanovenia patriť nemôže.

34 Pozri nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1219/2012 z 12. decembra 2012, ktorým sa ustanovujú prechodné opatrenia pre bilaterálne investičné dohody medzi členskými štátmi a tretími krajinami (Ú. v. EÚ L 351, 2012, s. 40), ktoré členským štátom umožňuje za určitých podmienok ponechať v platnosti a zmeniť svoje existujúce bilaterálne investičné dohody, ako aj uzatvárať nové bilaterálne investičné dohody, zatiaľ čo vo všeobecnosti vyžaduje, aby odstránili nesúlad medzi týmito dohodami a právom Únie.

35 Pozri napríklad ochranné opatrenia stanovené v kapitole V nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/478 z 11. marca 2015 o spoločných pravidlách na dovozy (Ú. v. EÚ L 83, 2015, s. 16, ďalej len „základné nariadenie o dovoze“) (ktoré sa vzťahuje na dovoz v prípade krajín a území, ktoré sú členmi WTO) a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/755 z 29. apríla 2015 o spoločných pravidlách na dovozy z určitých tretích krajín (Ú. v. EÚ L 123, 2015, s. 33) (ktoré sa vzťahuje na dovoz z krajín, ktoré nie sú členmi WTO).

36 Pozri napríklad vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2019/159 z 31. januára 2019, ktorým sa ukladajú konečné ochranné opatrenia týkajúce sa dovozu určitých výrobkov z ocele (Ú. v. EÚ L 31, 2019, s. 27) (ktorým sa stanovuje colná kvóta 25 % na prepustenie určitých kategórií výrobkov z ocele do voľného obehu v Európskej únii na obdobie troch rokov).

37 Pozri článok 17 základného nariadenia o dovoze a článok 15 nariadenia 2015/755. Pokiaľ ide o nedávny príklad takéhoto „regionalizovaného“ ochranného opatrenia, pozri článok 1 vykonávacieho nariadenia 2023/1100 (ktorým sa obmedzuje prepustenie dovážanej pšenice, kukurice, repky olejnej a slnečnicových semien s pôvodom na Ukrajine do voľného obehu v Bulharsku, Maďarsku, Poľsku, Rumunsku alebo na Slovensku).

38 Pozri v tejto súvislosti článok 2 ods. 1 Dohody WTO o ochranných opatreniach, v ktorom sa stanovuje táto požiadavka a z ktorého sa teda musí vychádzať pri výklade základného nariadenia o dovoze. Pozri analogicky rozsudok z 20. januára 2022, Komisia/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, bod 32 a citovaná judikatúra) (v ktorom sa vysvetľuje, že zásada *pacta sunt servanda* si vyžaduje súladný výklad sekundárnych právnych predpisov Únie prijatých so zreteľom na niektorú dohodu WTO).

40. Opatrenia stanovené v článku 24 ods. 2 písm. a) základného nariadenia o dovoze navyše musia byť zavedené okrem iného „z dôvodov verejnej morálky, verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti“. Toto ustanovenie teda umožňuje zásah do slobody obchodovania [39] zo špecifických dôvodov všeobecného záujmu, ktoré sú porovnateľné s dôvodmi stanovenými v článku 36 ZFEÚ. [40]

41. Nevylučujem možnosť, že predovšetkým pojem „verejná morálka“, ktorý vyjadruje presvedčenie určitej komunity o tom, čo je správne a čo nesprávne, by sa mohol vzťahovať na nepravdivé alebo zavádzajúce označovanie potravinových výrobkov.

42. Vzhľadom na reštriktívny výklad, ktorý sa musí uplatňovať vo vzťahu k druhom výnimiek stanoveným v článku 24 ods. 2 písm. a) základného nariadenia o dovoze [41], však nie som presvedčená, že porušenie harmonizovaných *obchodných* noriem Únie môže predstavovať dôvod na obmedzenie *dovozu* určitého druhu výrobku do jediného členského štátu.

43. Ako totiž vysvetlila francúzska vláda, je zrejmé, že liberalizáciu dovozu tovaru z tretích krajín prostredníctvom základného nariadenia o dovoze a Colného kódexu Únie nemožno vnímať v tom zmysle, že jej cieľom alebo účinkom je aj liberalizácia následného uvádzania týchto dovezených výrobkov na trh.

44. Je to len logické, keďže v životnom cykle výrobku dovezeného na predaj na trhu Európskej únie sa štádium *dovozu* uskutočňuje pred štádiom *uvedenia na trh*.

45. Pravdaže, tieto dve štádiá si navzájom môžu byť „nevyhnutným doplnkom“ [42].

46. Z úspešného colného vybavenia výrobku však nevyhnutne nevyplýva súlad s pravidlami týkajúcimi sa spotrebiteľského označovania a naopak. Ako Súdny dvor podotkol vo svojom rozsudku Expo Casa Manta, „tak ako výrobok vyrobený v Spoločenstve v súlade s právnymi predpismi nemôže byť uvedený na trh výlučne z tohto dôvodu, ani dovoz výrobku v súlade s právnymi predpismi neznamená, že bude automaticky povolené jeho uvedenie na trh“ [43].

47. Aj keby sa však (nesprávne) predpokladalo, že colné vybavenie výrobku znamená súlad s pravidlami spotrebiteľského označovania, opatrenie požadované žalobkyňou by bolo v každom prípade neúčinné, pretože predmetné výrobky by sa v prípade dovozu cez iné členské štáty stále mohli uvádzať na trh pre francúzskeho spotrebiteľa.

[39] Hoci Súdny dvor slobodu obchodovania na medzinárodnej úrovni nikdy neuznal, možno sa aspoň domnievať, že Zmluvy aj do vonkajšej obchodnej politiky Európskej únie vnášajú myšlienku rovnakého druhu liberalizácie trhového poriadku, aká stála na samom začiatku európskeho projektu. Na podporu tohto argumentu pozri PETERSMANN, E.-U.: National constitutions and international economic law. In: HILF, M., PETERSMANN, E.-U. (eds.): *National constitutions and international economic law*. Bielefeld: Kluwer, 1993, s. 24. Pokiaľ ide o opačný názor, pozri PEERS, S.: Fundamental right or political whim? WTO law and the European Court of Justice. In: DE BURCA, G., SCOTT, J. (eds.): *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*. Bloomsbury Publishing, 2001, s. 129.

[40] Pozri rozsudok z 30. mája 2002, Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, bod 34) (v ktorom sa uplatňuje analógia s ustanoveniami, ktoré boli predchodcami článku 24 základného nariadenia o dovoze a článku 36 ZFEÚ).

[41] Pozri analogicky rozsudok z 10. januára 1985, Association des Centres distributeurs Leclerc a Thouars Distribution (229/83, EU:C:1985:1, bod 30) (v ktorom sa vysvetľuje, že výnimky v článku, ktorý je v súčasnosti článkom 36 ZFEÚ, sa musia vykladať reštriktívne).

[42] Aby som použila slová z návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Geelhoed vo veci Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:28, bod 27).

[43] Rozsudok z 30. mája 2002, Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, bod 31).

48. V tomto kontexte nepovažujem za odôvodnené, aby sa členský štát s cieľom jednostranne obmedziť dovoz určitých výrobkov z tretích štátov (a tým narušiť vnútroúnijný obeh daného výrobku) pod zámienkou nápravy údajného porušenia harmonizovaných obchodných noriem Únie mohol opierať o dôvod verejnej morálky.

49. Po druhé colný dohľad stanovený v článku 134 ods. 1 Colného kódexu Únie nepredstavuje samostatné splnomocnenie, ktoré by členským štátom umožňovalo zavádzať okrem iného zákazy dovozu určitých výrobkov.

50. Pojem „colný dohľad“ naopak v prípade výrobkov dovážaných do Európskej únie predpokladá určitý druh právneho statusu. Práve na základe tohto statusu potom vnútroštátne colné orgány vykonávajú colné kontroly.[44] Tieto kontroly zahŕňajú overenie zaobchádzania poskytnutého predmetnému tovaru (napríklad preferenčné sadzobné zaobchádzanie) a splnenia povinností uložených príslušnému dovozcovi (napríklad zaplatenie ciel a dovozných ciel).

51. Také opatrenie, ktoré sa kontroluje v rámci colného dohľadu, navyše musí byť samo osebe zavedené právnym predpisom Únie alebo vykonávacím právnym predpisom členského štátu. Ide o tie druhy zákazov a obmedzení, ktoré sa uvádzajú v článku 134 ods. 1 druhej vete Colného kódexu Únie.[45]

52. V prejednávanej veci však žalobkyňa neuvádza žiadne ustanovenie právneho predpisu Únie ani vykonávacieho právneho predpisu členského štátu, ktoré by Francúzsko splnomocňovalo na prijatie opatrení, ktoré sa požadujú od ministerstiev.[46]

53. Z uvedeného teda vyplýva, že na účely oprávnenia francúzskej vlády na zavedenie jednostranného zákazu dovozu určitých výrobkov s pôvodom na území Západnej Sahary z dôvodu neuvedenia správneho označenia krajiny pôvodu sa Colného kódexu Únie ani základného nariadenia o dovoze samých osebe dovolávať nemožno.

54. Preto navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvú otázku záporne.

## B. Štvrtá otázka

55. Vnútroštátny súd sa svojou štvrtou otázkou v podstate pýta, či sa majú príslušné pravidlá označovania potravín Únie vykladať v tom zmysle, že na obaloch ovocia a zeleniny vypestovaných v Západnej Sahare sa ako krajina pôvodu nesmie uvádzať Maroko, ale namiesto neho sa musí uvádzať územie Západnej Sahary, a to *ako pri dovoze, tak aj pri predaji spotrebiteľovi*.

[44] Pojem „colné kontroly“ sa v článku 5 bode 3 Colného kódexu Únie vymedzuje ako „osobitné činnosti, ktoré vykonávajú colné orgány na zabezpečenie dodržiavania colných predpisov a iných právnych predpisov upravujúcich vstup, výstup, tranzit, pohyb, skladovanie a konečné použitie tovaru prepravovaného medzi colným územím Únie a krajinami alebo územiami mimo tohto územia Únie a prítomnosť a pohyb tovaru, ktorý nie je tovarom Únie, a tovaru prepusteného do režimu konečné použitie v rámci colného územia Únie“.

[45] Teda o „zákazy a obmedzenia, ktoré sú odôvodnené okrem iného ochranou verejnej morálky, verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti“.

[46] Aj keby však takéto splnomocnenie existovalo, tvrdila by som, že dôvody, na základe ktorých by takéto opatrenia mohli byť prijaté, ako aj obmedzenia týchto opatrení sú rovnaké ako tie, ktoré sa uvádzajú v bode 40 a nasl. vyššie, pričom nemôže dôjsť k skresleniu právomocí Európskej únie a jej inštitúcií (pozri podobne návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Komisia/Rada, C-13/07, EU:C:2009:190, bod 83).

### *1. Prípustnosť*

56. Francúzska vláda aj Komisia vo svojich písomných pripomienkach adresovaných Súdnemu dvoru napadli prípustnosť tejto otázky. Obe tvrdia, že riešenie sporu na vnútroštátnom súde sa obmedzuje na určenie zákonnosti implicitného rozhodnutia ministerstiev, že jednostranne nezakážu dovoz predmetných výrobkov z územia Západnej Sahary. Rozhodnutie tohto sporu si teda nevyžaduje odpoveď na otázku, či by sa na výrobkoch dovážaných zo Západnej Sahary malo uvádzať, že pochádzajú z tohto územia.

57. Podľa môjho názoru nemožno povedať, že by bolo z návrhu vnútroštátneho súdu na začatie prejudiciálneho konania zjavné, že výklad pravidiel označovania potravín Únie týkajúcich sa predmetných výrobkov nemá nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej.

58. Článok 267 ZFEÚ stanovuje postup priamej spolupráce medzi Súdnym dvorom a súdmi členských štátov.[47] V rámci tohto postupu založenom na jasnom oddelení funkcií práve vnútroštátny súd určuje, ktoré prvky práva Únie potrebuje na riešenie sporu, ktorý prejednáva, pretože tento súd takisto nesie výlučnú zodpovednosť za rozhodnutie, ktoré sa má prijať.[48] Na otázky vnútroštátneho súdu sa preto vzťahuje domnienka relevantnosti a Súdny dvor je v zásade povinný rozhodnúť.[49]

59. Súdny dvor môže odmietnuť rozhodovať o prejudiciálnej otázke, ktorú mu položil vnútroštátny súd, len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad predpisu Únie nemá nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými ani právnymi podkladmi potrebnými na užitočnú odpoveď na otázky, ktoré mu boli položené.[50]

60. V prejednávanej veci sa síce prvá otázka týka iba zákazu dovozu, ale to, že opatrenie požadované na vnútroštátnom súde sa nemalo vzťahovať na štádium dovozu aj na štádium sprístupňovania dotknutých výrobkov spotrebiteľovi na francúzskom trhu, nie je jednoznačné. Štvrtá otázka je takisto v návrhu vnútroštátneho súdu položená takým spôsobom, že sa týka oboch týchto štádií.

61. Hoci zastávam názor, že tieto dve štádiá nemožno zlučovať (pozri tiež bod 44 vyššie), je jasné, že žiadosť žalobkyne sa bez ohľadu na to, či je podložená alebo nie, týka aj spĺňania požiadaviek Únie na označovanie potravín týkajúcich sa predmetných výrobkov. Tento prvok teda z hľadiska úlohy vnútroštátneho súdu rozhodnúť o zákonnosti predmetného implicitného rozhodnutia zrejme je užitočný. Vnútroštátny súd navyše zastáva názor, že podľa vnútroštátneho práva má právomoc *ex offo* nariadiť opatrenie požadované žalobkyňou, no situácie, v ktorých toto opatrenie možno nariadiť, ďalej nevymedzuje. Zdá sa, že aj z tohto dôvodu považuje vnútroštátny súd za nevyhnutné vykonať meritórne posúdenie veci žalobkyne, ktorá zahŕňa záležitosti nastolené vo štvrtej otázke.

62. Štvrtá otázka je preto prípustná.

47 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. decembra 1965, Singer (44/65, EU:C:1965:122, s. 971).

48 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. decembra 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302, bod 15).

49 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. septembra 1999, Beck a Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, bod 22).

50 Pozri napríklad rozsudok z 10. decembra 2018, Wightman a i. (C-621/18, EU:C:2018:999, bod 27 a citovaná judikatúra).

## *2. Vec sama*

63. Štvrtá otázka je formulovaná takým spôsobom, že jej predmetom je to, či právo Únie na účely správneho označovania predmetných výrobkov s pôvodom na území Západnej Sahary ukladá negatívne aj pozitívne povinnosti. Vnútroštátny súd sa pýta, či požiadavky Únie na označovanie potravín *zakazujú*, aby sa v rámci označenia krajiny pôvodu uvádzalo Marocké kráľovstvo, a namiesto toho *vyžadujú*, aby sa ako krajina pôvodu uvádzalo územie Západnej Sahary.

64. Navrhujem, aby sa konštatovalo, že príslušné pravidlá označovania potravín Únie skutočne vyžadujú, aby sa na výrobkoch s pôvodom na území Západnej Sahary ako ich krajina pôvodu uvádzalo toto územie (pozitívna povinnosť), pričom iné územné údaje sa vylučujú (negatívna povinnosť). Na týchto výrobkoch sa teda Marocké kráľovstvo uvádzať nemôže.

65. Analýza, ktorá ma dovedie k tomuto záveru, má nasledovnú štruktúru: najprv určím, že všeobecné a/alebo osobitné pravidlá označovania potravín Únie uplatniteľné na predmetné výrobky v prvom rade ukladajú povinnosť označiť krajinu pôvodu (časť a). Potom objasním, že územie Západnej Sahary možno považovať za krajinu pôvodu v zmysle týchto pravidiel (časť b). Po tretie vysvetlím, prečo v dôsledku neuvedenia Západnej Sahary ako krajiny pôvodu predmetných výrobkov vzniká riziko, že spotrebitelia z Únie budú pri uskutočňovaní svojho výberu uvedení do omylu (časť c). Napokon posúdim, či pravidlá označovania potravín Únie zakazujú uviesť doplňujúci údaj o Marockom kráľovstve (časť d).

### *a) Právne predpisy týkajúce sa označovania potravín Únie*

#### *1) Všeobecné pravidlá uplatniteľné na potraviny*

66. Cieľom nariadenia o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom je prostredníctvom „správn[ych], neutráln[ych] a objektívn[ych]“ informácií umožniť spotrebiteľom „rozhodnúť sa pri výbere [potravín, ktoré konzumujú,] na základe úplných informácií“ [51] a zabrániť akýmkoľvek postupom, ktoré môžu spotrebiteľov uviesť do omylu. [52] Na tento účel vyžaduje „jasné, zrozumiteľné a čitateľné označovanie potravín“ [53].

67. Informácie, ktoré sa (vo všeobecnosti) musia poskytnúť spotrebiteľovi, zahŕňajú „krajinu pôvodu“ alebo „miesto pôvodu“ [54]. Ide o miesto, odkiaľ predmetná potravina pochádza. [55]

[51] Pozri rozsudok z 13. januára 2022, Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, body 44 a 46 a citovaná judikatúra).

[52] Článok 3 ods. 1 nariadenia o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom uznáva široké spektrum požiadaviek, ktoré spotrebiteľ z Únie kladie na svoje potravinové výrobky. Vysvetľuje, že „poskytovaním informácií o potravinách sa sleduje cieľ vysokej úrovne ochrany zdravia a záujmov spotrebiteľov tak, že sa konečným spotrebiteľom poskytuje základ na rozhodovanie o výbere na základe informácií… najmä so zreteľom na zdravotné, hospodárske, environmentálne, sociálne a etické aspekty“. Pozri tiež odôvodnenie 4 nariadenia o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom.

[53] Odôvodnenie 9 nariadenia o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom.

[54] Článok 9 ods. 1 písm. i) nariadenia o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom.

[55] Pozri v tejto súvislosti vymedzenie v článku 2 ods. 2 písm. g) nariadenia o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom, kde sa miesto pôvodu vymedzuje ako „akékoľvek miesto, o ktorom sa uvádza, že z neho potravina pochádza, a nie je to ‚krajina pôvodu‘, ako sa určuje v súlade s článkami 23 až 26 [nariadenia Rady (EHS) č. 2913/92 z 12. októbra 1992, ktorým sa ustanovuje Colný kódex spoločenstva (Ú. v. ES L 302, 1992, s. 1; Mim. vyd. 02/004, s. 307)]“. Článok 2 ods. 3 nariadenia o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom takisto vysvetľuje, že „na účely tohto nariadenia krajina pôvodu potraviny odkazuje na pôvod potraviny, ako sa určuje v súlade s článkami 23 až 26 nariadenia (EHS) č. 2913/92“. Pravidlá, ktoré sa predtým stanovovali v článkoch 23 až 26 nariadenia č. 2913/92, sa teraz nachádzajú v článkoch 59 až 63 Colného kódexu Únie.

68. Táto požiadavka je vyjadrením zásady zakazujúcej informácie o potravinách, ktoré uvádzajú do omylu. [56]

69. Nariadenie o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom sa teda osobitne zameriava na ochranu spotrebiteľa pred chýbajúcimi alebo nesprávnymi informáciami, pri ktorých *vzniká riziko*, že spotrebiteľ bude uvedený do omylu, pokiaľ ide o skutočný pôvod výrobku. [57]

70. K dôležitosti prvku rizika uvedenia spotrebiteľa do omylu sa vrátim nižšie (bod 102 a nasl. nižšie). Najprv však treba určiť, aké osobitné požiadavky vyplývajú z právnych predpisov týkajúcich sa označovania ovocia a zeleniny v prípade predmetných výrobkov v tejto veci.

*2) Osobitné požiadavky na ovocie a zeleninu*

71. Nariadenie o poľnohospodárskych výrobkoch a všeobecné nariadenie o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh, ktoré boli prijaté ako doplňujúce predpisy k nariadeniu o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom, [58] stanovujú požiadavky na uvádzanie ovocia a zeleniny na trh. [59]

72. Aby bolo možné uvádzať výrobok na trh Únie pre spotrebiteľov, musia sa dodržať pravidlá uvádzania na trh podľa nariadenia o poľnohospodárskych výrobkoch. [60] Normotvorca Únie zastáva názor, že dodržiavanie týchto noriem je „v záujme výrobcov, obchodníkov a spotrebiteľov“ [61].

73. Jedným z pravidiel uvádzania na trh stanovených v nariadení o poľnohospodárskych výrobkoch je, že sa musí uviesť miesto poľnohospodárskej výroby a/alebo krajina pôvodu. [62]

74. Takýto údaj sa vyžaduje v prípade ovocia a zeleniny, ktoré sa majú spotrebiteľovi predávať čerstvé. [63]

75. Požiadavka uvedenia pôvodu ovocia a zeleniny sa uplatňuje vo všetkých štádiách uvádzania na trh vrátane dovozu ovocia a zeleniny. [64] Obchodník s ovocím a so zeleninou ich nemôže „ponúkať na predaj ani dodávať či uvádzať na trh Únie inak, ako v súlade s týmito normami“ [65].

76. Nariadenie o poľnohospodárskych výrobkoch sa ďalej vykonáva všeobecným nariadením o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh [66], v ktorom sa podrobne stanovujú všeobecné a osobitné obchodné normy uplatniteľné na ovocie a zeleninu. [67]

56 Ako sa stanovuje v článku 7 nariadenia o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom.

57 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. novembra 2019, Organisation juive européenne a Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, bod 25, ďalej len „rozsudok Vignoble Psagot“).

58 V článku 1 ods. 4 nariadenia o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom sa vysvetľuje, že sa uplatňuje „bez toho, aby boli dotknuté požiadavky na označovanie ustanovené v osobitných predpisoch Únie uplatniteľných na konkrétne potraviny“.

59 Podľa článku 1 ods. 1 nariadenia o poľnohospodárskych výrobkoch sa toto nariadenie s výnimkou určitých produktov rybolovu a akvakultúry uplatňuje na všetky výrobky uvedené v prílohe I k Zmluvám. Tá zasa obsahuje prehľad vybraných kapitol toho, z čoho sa v súčasnosti vyvinula kombinovaná nomenklatúra [nariadenie Rady (EHS) č. 2658/87 z 23. júla 1987 o colnej a štatistickej nomenklatúre a o Spoločnom colnom sadzobníku (Ú. v. ES L 256, 1987, s. 1; Mim. vyd. 02/002, s. 382)].

60 Pozri článok 74 nariadenia o poľnohospodárskych výrobkoch.

61 Odôvodnenie 64 nariadenia o poľnohospodárskych výrobkoch.

62 Pozri článok 75 ods. 3 písm. j) a článok 76 ods. 1 nariadenia o poľnohospodárskych výrobkoch.

63 Pozri článok 75 ods. 1 písm. b) nariadenia o poľnohospodárskych výrobkoch.

64 Pozri článok 76 ods. 2 nariadenia o poľnohospodárskych výrobkoch.

65 Pozri článok 76 ods. 3 nariadenia o poľnohospodárskych výrobkoch.

66 Pozri článok 1 ods. 1 všeobecného nariadenia o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh.

67 Pozri článok 1 ods. 1 a článok 3 ods. 1 všeobecného nariadenia o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh. Časť A prílohy I k tomuto nariadeniu stanovuje podrobnosti, pokiaľ ide o všeobecné obchodné normy týkajúce sa týchto výrobkov.

77. Cherry rajčiaky podliehajú osobitným obchodným normám.[68] Tie zahŕňajú povinné označenie krajiny pôvodu.[69] Toto označenie môže dopĺňať voliteľné vymedzenie „oblas[ti] pestovania [rajčiakov] alebo vnútroštátny, regionálny alebo miestny názov miesta“[70].

78. Melóny Charentais podliehajú všeobecným obchodným normám podľa všeobecného nariadenia o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh.[71] Aj tie vyžadujú povinné označenie krajiny pôvodu.[72] Na rozdiel od prípadu cherry rajčiakov však dané nariadenie neuvádza doplnenie podrobnejšieho vymedzenia pôvodu.

79. Tieto požiadavky podliehajú kontrolám zhody, ktoré sa uplatňujú vo všetkých štádiách uvádzania na trh.[73]

80. Ako Komisia vysvetlila na pojednávaní, nález o nezhode vedie k zákazu premiestnenia nezhodných výrobkov bez povolenia príslušného kontrolného orgánu. V prípade týchto výrobkov sa potom musí zabezpečiť zhoda so všeobecným nariadením o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh. Ak to nie je možné, príslušné orgány môžu požadovať, aby sa výrobky odoslali na krmivo pre zvieratá, priemyselné spracovanie, akékoľvek iné nepotravinárske použitie alebo aj na zničenie.[74]

81. Z toho vyplýva, že všeobecné a osobitné obchodné normy uplatniteľné na predmetné výrobky ukladajú povinnosť označovania krajiny pôvodu týchto výrobkov.

### *b) Západná Sahara ako krajina pôvodu ovocia a zeleniny vypestovaných na tomto území*

82. Z uvedeného vysvetlenia všeobecných a osobitných pravidiel uplatniteľných na označovanie potravín Únie jasne vyplýva, že normotvorca Únie ukladá povinnosť uvádzať na predmetných výrobkoch ich krajinu pôvodu.

83. Na účely prejednávanej veci to prirodzene vyvoláva otázku, či nesamosprávne územie Západnej Sahary predstavuje krajinu pôvodu na účely týchto pravidiel.

84. V tejto súvislosti podotýkam, že všeobecné nariadenie o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh rovnako ako nariadenie o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom a nariadenie o poľnohospodárskych výrobkoch nestanovuje vymedzenie pojmu „krajina pôvodu“[75].

68 Pozri článok 3 ods. 2 písm. j) všeobecného nariadenia o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh, ktorý stanovuje, že na „rajčiaky“ sa uplatňujú osobitné obchodné normy uvedené v časti B prílohy I k tomuto nariadeniu. Časť B časť 10 oddiel I prílohy I potom uvádza, že pojem „rajčiaky“ zahŕňa aj „cherry“ rajčiaky.

69 Pozri časť B časť 10 oddiel VI písm. C prílohy I k všeobecnému nariadeniu o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh. Na tento účel sa v poznámke pod čiarou vysvetľuje, že sa „uvedie… úplný alebo bežne používaný názov“.

70 Tamže.

71 Pozri článok 3 ods. 1 druhý pododsek všeobecného nariadenia o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh, v ktorom sa vysvetľuje, že „ovocie a zelenina, na ktoré sa nevzťahuje osobitná obchodná norma, musí spĺňať všeobecnú obchodnú normu“. Všeobecná obchodná norma uvedená v danom ustanovení sa stanovuje v časti A prílohy I k rovnakému nariadeniu.

72 Pozri časť A časť 4 prílohy I k všeobecnému nariadeniu o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh. V poznámke pod čiarou sa opäť špecifikuje, že sa „uvedie… úplný alebo bežne používaný názov“.

73 Pozri v tejto súvislosti články 8 a 11 všeobecného nariadenia o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh. Článok 11 ods. 3 tohto nariadenia takisto stanovuje, že „pokiaľ sa pri kontrolách zistia výrazné nezrovnalosti, zvýšia členské štáty periodicitu kontrol, ktoré sa týkajú obchodníkov, výrobkov, pôvodu alebo iných parametrov“. Kontroly zhody sú potrebné okrem iného preto, že relevantná „krajina pôvodu“ musí byť „čitateľne“ a „nezmazateľne“ vyznačená a zvonka viditeľná, vytlačená priamo na obale alebo na štítku, ktorý je neoddeliteľnou súčasťou obalu alebo je na ňom pripevnený.

74 Pozri článok 17 ods. 3 všeobecného nariadenia o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh.

75 Pokiaľ ide o nariadenie o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom a nariadenie o poľnohospodárskych výrobkoch, Súdny dvor už uznal neexistenciu takéhoto vymedzenia v rozsudku zo 4. septembra 2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, bod 46).

85. Colný kódex Únie, ktorý obsahuje osobitné pravidlá určovania nepreferenčného pôvodu tovaru, však svoje pravidlá týkajúce sa tohto aspektu výslovne rozširuje na iné opatrenia Únie odkazujúce na pôvod tovaru. [76]

86. Ako Súdny dvor vysvetlil vo vzťahu k nariadeniu o poľnohospodárskych výrobkoch, to zahŕňa aj požiadavku uvedenia krajiny pôvodu pri uvádzaní na trh. [77]

87. Zastávam názor, že to isté platí v prípade nariadenia o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom a všeobecného nariadenia o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh. To si koniec-koncov vyžaduje jednotný, účinný a konzistentný výklad požiadavky na označovanie spočívajúcej v uvedení krajiny pôvodu. [78]

88. Z toho vyplýva, že označovanie krajiny pôvodu v rôznych nariadeniach Únie týkajúcich sa potravín, ktoré sú uplatniteľné v prejednávanej veci, sa musí vykladať so zreteľom na príslušné pravidlá a označenia v Colnom kódexe Únie.

89. Tovar, ktorý bol úplne získaný v konkrétnej „krajine“ alebo na konkrétnom „území“, sa má podľa článku 60 Colného kódexu Únie považovať za tovar s pôvodom v danej krajine alebo na danom území.

90. Rastlinné produkty vypestované v určitej „krajine“ alebo na určitom „území“ sa považujú za úplne získané v tejto krajine alebo na tomto území. [79] Pokladajú sa teda za produkty s pôvodom na danom území. [80]

91. Súdny dvor v rozsudku Vignoble Psagot vykladal pojem „územie“ v tom zmysle, že zahŕňa akýkoľvek subjekt, ktorý nepatrí do kategórie „krajiny“ alebo „štátu“ [81], napríklad „geografické priestory, ktoré, hoci sa nachádzajú pod jurisdikciou alebo medzinárodnou zodpovednosťou niektorého štátu, majú z hľadiska medzinárodného práva vlastné postavenie, ktoré je odlišné od postavenia tohto štátu“ [82].

92. Súdny dvor vo svojich rozsudkoch Rada/Front Polisario a Western Sahara Campaign UK uznal, že územie Západnej Sahary predstavuje samostatné územie na účely medzinárodného práva verejného a je odlišné od územia Marockého kráľovstva. [83]

[76] Pozri článok 59 písm. c) Colného kódexu Únie, v ktorom sa uvádza, že v článkoch týkajúcich sa získania pôvodu a dôkazu o pôvode (jeho články 60 a 61) „sa ustanovujú pravidlá určovania nepreferenčného pôvodu tovaru na účely uplatňovania… iných opatrení Únie týkajúcich sa pôvodu tovaru“.

[77] Pozri rozsudok zo 4. septembra 2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, bod 46).

[78] Pozri analogicky rozsudok zo 4. septembra 2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, bod 50) (v ktorom sa vysvetľuje, že „povinný údaj o krajine pôvodu musí totiž vychádzať z rovnakých definícií, či už v oblasti colnej, poľnohospodárskej alebo v oblasti ochrany spotrebiteľov, a to jednak preto, aby dal príslušným ustanoveniam úplný potrebný účinok, a jednak v záujme koherentnosti“).

[79] Pozri článok 31 písm. b) delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) 2015/2446 z 28. júla 2015, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013, pokiaľ ide o podrobné pravidlá, ktorými sa bližšie určujú niektoré ustanovenia Colného kódexu Únie (Ú. v. EÚ L 343, 2015, s. 1).

[80] V prejednávanej veci sa nespochybňuje, že predmetné výrobky sa pestujú na území Západnej Sahary.

[81] Rozsudok Vignoble Psagot (bod 30). Súdny dvor v rovnakom rozsudku vykladal pojem „krajina“ ako synonymum pojmu „štát“, ktorý označuje „suverénny orgán vykonávajúci v rámci svojich geografických hraníc všetky právomoci priznané medzinárodným právom“ (pozri body 28 a 29).

[82] Pozri rozsudok Vignoble Psagot (bod 31). Ako uvádza žalobkyňa, Súdny dvor vo svojom rozsudku Vignoble Psagot práve na tomto základe rozšíril požiadavku správneho označovania pôvodu na „územie okupované štátom Izrael“, teda na západný breh Jordánu vrátane východného Jeruzalema a Golanské výšiny.

[83] Rada/Front Polisario (bod 107) a Western Sahara Campaign UK (body 64 a 69).

93. K územiu Západnej Sahary sa teda na účely článku 60 Colného kódexu Únie musí pristupovať ako k samostatnému colnému územiu.

94. Ako na pojednávaní vysvetlila Komisia, toto postavenie sa už uznáva v pravidlách Európskej únie týkajúcich sa štatistík zahraničného obchodu, keďže sa územiu Západnej Sahary pridelil vlastný kód krajiny pôvodu (EH).[84] Práve tento kód preberá colný sadzobník Únie (TARIC)[85], dovozcovia výrobkov s pôvodom na území Západnej Sahary ho musia uvádzať vo svojom colnom vyhlásení a musia ho podložiť vyhlásením o pôvode.

95. Z uvedeného vyplýva, že pojem „krajina pôvodu“, ako sa uvádza v právnych predpisoch Únie v oblasti označovania potravín, zahŕňa aj územie Západnej Sahary.

96. Predmetné výrobky v prejednávanej veci, ktoré boli úplne získané na území Západnej Sahary, sa teda musia zodpovedajúcim spôsobom označiť.

97. Skutočnosť, že Európska únia v praxi považuje tretí štát – v tomto prípade Marocké kráľovstvo – za subjekt, ktorý prevzal (*de facto*) zodpovednosť za správu územia Západnej Sahary (alebo aspoň častí, nad ktorými má kontrolu), nemá na tento záver žiadny vplyv. Na účely dovozu do Európskej únie teda pôvod výrobkov, ktoré údajne pochádzajú z územia Západnej Sahary, overujú a osvedčujú marocké orgány.

98. Ako vysvetľujú Rada aj Komisia, tento mechanizmus sa zaviedol preto, lebo nesamosprávne územie Západnej Sahary nemá žiadne vlastné (uznané) colné orgány, ktoré by kontrolovali status pôvodu výrobkov vyrábaných alebo pestovaných na danom území.[86]

99. Ako vysvetľujem vo svojich dnešných návrhoch vo veciach Komisia a Rada/Front Polisario, interakcia s nesamosprávnym územím rešpektuje súčasný stav medzinárodného práva aj praktickú realitu, no bez toho, aby sa otvárala (politická) otázka uznania štátu.[87] Tým sa však nemení nič vo vzťahu k záveru, že Západná Sahara na colné účely predstavuje samostatné územie.

100. Treba teda dospieť k záveru, že predmetné výrobky vypestované na území Západnej Sahary sa podľa uplatniteľných právnych predpisov Únie v oblasti potravín musia označiť ako výrobky s pôvodom na tomto území.

84 Pozri prílohu I k vykonávaciemu nariadeniu Komisie (EÚ) 2020/1470 z 12. októbra 2020 o nomenklatúre krajín a území pre európsku štatistiku medzinárodného obchodu s tovarom a o geografickom členení pre iné podnikové štatistiky (Ú. v. EÚ L 334, 2020, s. 2).

85 Nariadenie Rady (EHS) č. 2658/87 z 23. júla 1987 o colnej a štatistickej nomenklatúre a o Spoločnom colnom sadzobníku (Ú. v. ES L 256, 1987, s. 1; Mim. vyd. 02/002, s. 382).

86 To je takisto dôvodom, prečo Rada a Komisia tvrdia, že v skutočnosti nemôžu uzavrieť samostatnú obchodnú dohodu s územím Západnej Sahary. Porovnaj s dohodou o pridružení medzi ES a OOP [schválenou rozhodnutím Rady 97/430/ES z 2. júna 1997 o uzavretí Európsko-stredomorskej predbežnej dohody o pridružení v oblasti obchodu a spolupráce medzi Európskym spoločenstvom na jednej strane a Organizáciou za oslobodenie Palestíny v prospech Palestínskeho úradu Západného brehu Jordánu a Pásma Gazy (Ú. v. ES L 187, 1997, s. 1; Mim. vyd. 11/026, s. 122)], ktorá podľa článku 16 ods. 4 protokolu k tejto dohode stanovuje, že sprievodné osvedčenie EUR.1 majú vydávať colné orgány západného brehu Jordánu a Pásma Gazy, ak výrobky na vývoz do Európskej únie možno pokladať za výrobky pôvodom zo západného brehu Jordánu a Pásma Gazy a spĺňajú ďalšie požiadavky na vývoz. Pozri tiež rozsudok z 25. februára 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, body 50 až 52) (v ktorom sa vysvetľuje, že colné orgány západného brehu Jordánu a Pásma Gazy majú vo vzťahu k výrobkom s pôvodom na západnom brehu Jordánu a v Pásme Gazy právomoc vylučujúcu právomoc izraelských colných orgánov).

87 Pozri podobne a analogicky článok 46 Dohody o stabilizácii a pridružení medzi Európskou úniou a Európskym spoločenstvom pre atómovú energiu na jednej strane a Kosovom* na strane druhej (Ú. v. EÚ L 71, 2016, s. 3) a protokol III k tejto dohode, ktoré sú dôkazom toho, že uznanie štátu možno oddeliť od osvedčovania pôvodu, a v ktorých sa stanovujú pravidlá určovania pôvodu výrobkov s pôvodom na danom území. Hviezdička v názve odkazuje na toto vyhlásenie v poznámke pod čiarou dohody: „Týmto označením nie sú dotknuté pozície k štatútu a označenie je v súlade s rezolúciou BR OSN č. 1244/1999 a so stanoviskom Medzinárodného súdneho dvora k vyhláseniu nezávislosti Kosova.“

### *c) Neuvedenie údaja o území Západnej Sahary by spotrebiteľa uviedlo do omylu*

101. Keďže sa konštatovalo, že pravidlá označovania potravín Únie týkajúce sa ovocia a zeleniny stanovujú, že na predmetných výrobkoch sa musí uvádzať ich krajina pôvodu, a potvrdilo sa, že pojem „krajina pôvodu“ zahŕňa aj nesamosprávne územie Západnej Sahary, možno dospieť k záveru, že na týchto výrobkoch sa ako krajina pôvodu musí uvádzať Západná Sahara. Doplňujúcou otázkou, ktorú treba vyriešiť, je teda to, či neuvedenie údaja o tomto území pravdepodobne uvedie spotrebiteľa z Únie do omylu.

102. Ako som podotkla v bode 69 vyššie, cieľom informačných náležitostí potravín v Únii týkajúcich sa označovania krajiny pôvodu je chrániť spotrebiteľa, aby sa predišlo tomu, že (vznikne riziko, že) bude „uvedený do omylu“, pokiaľ ide o skutočný pôvod výrobku. [88]

103. Zatiaľ čo označenie krajiny pôvodu výrobku nie je hlavným faktorom ovplyvňujúcim správanie spotrebiteľa, [89] na nákupné rozhodnutia istý vplyv má. [90]

104. Žiadni dvaja spotrebitelia nie sú rovnakí. Niektorým môže na pôvode ich výrobkov veľmi záležať. Niektorí možno na pôvod svojho nákupu ani nepozrú.

105. Ako už konštatoval Súdny dvor, pri posudzovaní rizika uvedenia spotrebiteľa do omylu sa zohľadňuje priemerný spotrebiteľ, teda niekto, kto je „riadne informovan[ý] a primerane pozorn[ý] a obozretn[ý]…, pokiaľ ide o pôvod, miesto pôvodu alebo vlastnosť spojenú s potravinou“ [91].

106. Článok 3 ods. 1 nariadenia o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom stanovuje, že poskytovaním informácií o potravinách vrátane informácií o pôvode výrobku spotrebiteľovi by sa malo danému spotrebiteľovi umožniť „rozhodovanie o výbere na základe informácií“, ktoré ovplyvňujú okrem iného „etické aspekty“ [92].

107. Možno sa domnievať, že riadne informovaný a obozretný spotrebiteľ môže informáciu, že výrobok pochádza zo Západnej Sahary, považovať za dôležitú. To, akým spôsobom informácia o pôvode výrobku zo Západnej Sahary pravdepodobne ovplyvní jeho nákupné rozhodnutie, je však subjektívnou vecou daného konkrétneho spotrebiteľa. [93]

88 Pozri v tomto zmysle rozsudok Vignoble Psagot (bod 25).

89 V správe Európskej komisie z roku 2015 sa konštatovalo, že „označovanie pôvodu patrí medzi aspekty ovplyvňujúce správanie spotrebiteľov a radí sa hneď za takými faktormi, ako sú cena…, dátum spotreby a dátum minimálnej trvanlivosti, praktickosť a/alebo vzhľad výrobku“. Pozri správu Komisie Európskemu parlamentu a Rade o povinnom označovaní krajiny pôvodu alebo miesta pôvodu v prípade nespracovaných potravín, jednozložkových výrobkov a zložiek, ktoré predstavujú viac ako 50 % potraviny [COM(2015) 204 final, ďalej len „správa Európskej komisie z roku 2015“].

90 Podľa prieskumu Európskej komisie z roku 2012 *Special Eurobarometer No 389 on Europeans' attitude towards food security, food quality and the countryside* (k dispozícii na adrese: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1054) „výrazná väčšina (71 %) hovorí, že pôvod potravín je dôležitý“ (s. 4), pričom pôvod sa uvádza ako jeden z troch faktorov, ktoré väčšina občanov Únie zohľadňuje pri kúpe potravín (s. 16).

91 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. septembra 2009, Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, bod 61).

92 Tento výber takisto môže byť rozhodnutím „voliť prostredníctvom nákupného vozíka“, a to tak, že spotrebiteľ si buď kúpi, alebo odmietne kúpiť výrobky z tých častí sveta, s ktorými má politický, environmentálny, kultúrny alebo akýkoľvek iný problém. Výraz „voliť prostredníctvom nákupného vozíka“ som si vypožičala z článku v časopise *The Economist* s cieľom vysvetliť prax spotrebiteľov spočívajúcu vo vyjadrovaní politických názorov prostredníctvom nákupných rozhodnutí. Pozri Voting with your trolley: Can you really change the world just by buying certain foods? In: *The Economist*, Special report, 7. decembra 2006.

93 Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Hogan vo veci Organisation juive européenne a Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:494, body 47 až 49).

108. Toto rozhodnutie nie je nevyhnutne prepojené s neutrálnou pozíciou Európskej únie, pokiaľ ide o riešenie budúceho postavenia územia Západnej Sahary.

109. Bez informácie, že výrobok pochádza zo Západnej Sahary, zároveň riadne informovaný a obozretný spotrebiteľ môže byť uvedený do omylu, pokiaľ ide o skutočný pôvod výrobku, ktorý sa rozhodne kúpiť.

110. Ako možno túto právnu a politickú pozíciu zosúladiť?

111. Je zrejmé, že pri posudzovaní, či existuje riziko, že spotrebiteľ by mohol byť uvedený do omylu nesprávnymi informačnými náležitosťami týkajúcimi sa krajiny pôvodu, vnútroštátny súd rozhodujúci o tejto otázke nemusí – keďže by toho ani nebol schopný – zohľadňovať možné rozdielne etické preferencie spotrebiteľov.

112. Test, ktorý sa usiloval zaviesť normotvorca Únie, je podľa môjho názoru oveľa objektívnejší.

113. Súd si musí položiť jednoduchú otázku: existuje riziko, že skutočnosť, že výrobok, ktorý v skutočnosti pochádza z územia Y, má označenie krajiny pôvodu uvádzajúce územie X, môže viesť k nákupnému rozhodnutiu založenému na nesprávnych informáciách? [94]

114. Odpoveď je kladná: označenie uvádzajúce, že potravina pochádza z miesta iného než jej skutočné miesto pôvodu pravdepodobne uvedie spotrebiteľa do omylu, pokiaľ ide o (to, čo sa podľa práva Únie považuje za) objektívne správny pôvod daného výrobku. [95]

115. Označenie v prejednávanej veci, ktoré uvádza, že výrobok pochádza z Maroka, zatiaľ čo daný výrobok má namiesto toho pôvod na území Západnej Sahary, teda uvádza spotrebiteľa do omylu.

116. Takéto označenie by nebolo v súlade so základnou požiadavkou pomáhať spotrebiteľovi pri nákupe rozhodovať sa „o výbere na základe informácií“, čo môže súvisieť s prvkami etickej povahy, ani by primerane neodrážalo súčasnú politickú pozíciu Európskej únie.

117. Na tomto základe navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na časť štvrtej otázky, ktorá sa týka pozitívnej povinnosti označovania, v tom zmysle, že nariadenie o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom, nariadenie o poľnohospodárskych výrobkoch a všeobecné nariadenie o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh vyžadujú, aby sa na predmetných výrobkoch uvádzalo označenie krajiny pôvodu zodpovedajúce ich pôvodu na území Západnej Sahary.

### *d) Existuje priestor na uvedenie údaja o Marockom kráľovstve?*

118. Ponecháva uvedený záver priestor na uvedenie doplňujúceho údaja o Marockom kráľovstve?

119. Súdny dvor bol vo veci Vignoble Psagot, na ktorú sa odkazuje v prejednávanej veci, požiadaný, aby vysvetlil, či by sa správne uvedenie územia pôvodu (v danej veci Golanské výšiny alebo západný breh Jordánu) mohlo samo osebe považovať za nedostatočné na to, aby sa spotrebiteľovi poskytli správne informačné náležitosti týkajúce sa krajiny pôvodu výrobkov pochádzajúcich z daného územia.

[94] Posúdenie, ktoré musí súd vykonať, je v skutočnosti rovnaké, keď sa nesprávne informačné náležitosti týkajú približnej hmotnosti alebo zrelosti predmetného ovocia či zeleniny aj keď ide o údaj o ich pôvode.

[95] Pozri v tomto zmysle rozsudok Vignoble Psagot (bod 51).

120. Možno si teda položiť otázku, či by dodatok „Marocké kráľovstvo“ k označeniu krajiny pôvodu výrobkov pochádzajúcich z územia Západnej Sahary takisto spotrebiteľovi z Únie poskytol objektívne správne informácie.

121. Špecifická situácia v geografickej oblasti, ktorej sa týka rozsudok Vignoble Psagot a v ktorej boli určité časti Sýrskej arabskej republiky (Golanské výšiny) a palestínskeho územia (západný breh Jordánu vrátane východného Jeruzalema), odkiaľ pochádzali predmetné výrobky v danej veci, okupované „izraelskými osadami“, viedla Súdny dvor k záveru, že neuvedenie doplňujúcich informácií o mieste pravdepodobne uvedie spotrebiteľa do omylu. [96]

122. Bez uvedenia skutočného miesta pôvodu by teda spotrebitelia mohli byť vedení k (mylnému) presvedčeniu, že výrobok pochádza v prípade západného brehu Jordánu (vrátane východného Jeruzalema) od palestínskeho výrobcu alebo v prípade Golanských výšin od sýrskeho výrobcu. [97]

123. Samotné uvedenie „izraelskej osady“ by na predídenie takejto mylnej domnienke nepostačovalo. [98]

124. V prejednávanej veci sú právne a skutkové okolnosti, ako aj otázka, ktorou sa Súdny dvor zaoberá, odlišné.

125. Pokiaľ ide o uvádzanie pôvodu na colné účely a účely označovania, územie Západnej Sahary predstavuje samostatné územie.

126. Je pravda, že v súčasnosti môžu to, či výrobok pochádza z územia Západnej Sahary, overiť iba marocké orgány, pričom im Európska únia ako jediným uznáva, že na to majú mandát (pozri body 97 a 98 vyššie).

127. To však neznamená, že pôvod výrobku pochádzajúceho zo Západnej Sahary sa pri takomto druhu osvedčenia zmení.

128. Vo veci Vignoble Psagot sa Súdny dvor nezaoberal otázkou, či možno uviesť *dve krajiny alebo územia*, ale či možno k informácii o krajine/území pôvodu – napriek spojke „alebo“ medzi pojmami „krajina pôvodu“ a „miesto pôvodu“ v nariadení o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom – doplniť *podrobnejší údaj o „mieste pôvodu“*.

129. Súdny dvor so zreteľom na skutočnosť, že medzinárodné spoločenstvo a Európska únia proti izraelským osadám na týchto územiach namietali, konštatoval, že ak by sa neuviedla informácia o tom, že tovar v skutočnosti pochádza z týchto osád, spotrebitelia by nemohli urobiť nákupné rozhodnutie založené na informáciách. [99]

130. V prejednávanej veci by však doplnenie údaja „Marocké kráľovstvo“ k informácii o krajine pôvodu predmetných výrobkov k jasnejšiemu vysvetleniu ich miesta pôvodu neviedlo.

131. Po prvé tento druh informácie nie je objektívne správny.

96 Pozri rozsudok Vignoble Psagot (bod 51).

97 Pozri rozsudok Vignoble Psagot (bod 49).

98 Pozri rozsudok Vignoble Psagot (bod 50).

99 Pozri v tomto zmysle rozsudok Vignoble Psagot (body 48 až 51).

132. Po druhé by riadne informovaný a obozretný spotrebiteľ mohol potrebné informácie o pôvode predmetných výrobkov vyvodiť aj v prípade, že sa ako krajina pôvodu uvádza iba Západná Sahara.

133. Bez ohľadu na subjektívny postoj spotrebiteľa k prítomnosti Marockého kráľovstva na území Západnej Sahary teda doplnenie údaja „Marocké kráľovstvo“ na výrobky, ktoré odtiaľ nepochádzajú, pravdepodobne uvedie spotrebiteľa do omylu práve „preto, že nevyjadruj[e] celú pravdu“ [100].

134. Napokon, ako na pojednávaní vysvetlila Komisia, pojem „krajina pôvodu“, ako sa chápe v rámci všeobecných a osobitných obchodných noriem uplatniteľných na predmetné výrobky [101], si vyžaduje *jediné* označenie krajiny pôvodu. [102]

135. Po prvé zastávam názor, že to vyplýva z použitia jednotného čísla pojmu „krajina“ v znení aj odôvodneniach všeobecného nariadenia o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh. [103]

136. Po druhé je tento prístup založený na všeobecnej logike, z ktorej vychádza určovanie „pôvodu“ podľa článku 60 Colného kódexu Únie. Podľa tohto ustanovenia môže mať „tovar úplne získaný“ „v jedinej krajine alebo na jedinom území“ [104] pôvod iba v jednej krajine alebo na jednom území. [105]

137. Vzhľadom na uvedené by rovnaké dôvody jednotného výkladu, ktoré podporujú zosúladenie výkladu pojmu „pôvod“ v právnych predpisoch Únie v oblasti označovania potravín s pravidlami uplatniteľnými na colné otázky a štatistiky zahraničného obchodu, mali svedčiť aj v prospech prijatia podobného chápania, pokiaľ ide o *jediný* pôvod na účely označovania.

138. Ak by sa postupovalo podľa týchto pravidiel, výrobky s pôvodom na území Západnej Sahary by sa mali ako také označiť, pričom by sa nemal uvádzať žiadny iný pôvod.

139. Túto argumentáciu podporuje stanovisko, ktoré na pojednávaní zaujala Komisia, ktorá súhlasila, že uplatňovanie týchto pravidiel vedie k záveru, že je nesprávne označovať predmetné výrobky ako výrobky pochádzajúce z Marockého kráľovstva.

100 Slovami generálneho advokáta Mischa v jeho návrhoch vo veci Gut Springenheide a Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102, bod 78), v ktorých takisto rozlišoval medzi „informáciami, ktoré sú objektívne správne, informáciami, ktoré sú objektívne nesprávne, [a] informáciami, ktoré sú objektívne správne, ale mohli by spotrebiteľa uviesť do omylu preto, že nevyjadrujú celú pravdu“.

101 Ako sa uvádza v bodoch 66 až 81 vyššie.

102 V záujme úplnosti podotýkam, že toto pravidlo existuje aj v prípade zmesi ovocia a zeleniny, ktoré pochádzajú z viacerých tretích krajín, pričom v takom prípade sa doplní všeobecný údaj o pôvode (napríklad „zmes ovocia a zeleniny z krajín mimo EÚ“; pozri článok 7 ods. 3 všeobecného nariadenia o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh) alebo sa vedľa názvu daného ovocia alebo danej zeleniny musí uviesť každá jednotlivá „krajina pôvodu“ (pozri napríklad v prípade zmesi rajčiakov rôzneho pôvodu časť A časť 4 prílohy I a časť B časť 10 oddiel VI písm. C prílohy I k rovnakému nariadeniu).

103 Pozri napríklad odôvodnenia 4 a 49, ako aj článok 5 ods. 4 a článok 6 ods. 1 všeobecného nariadenia o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh. Pozri tiež časť A časť 4 prílohy I a časť B časť 10 oddiel VI písm. C prílohy I k tomuto nariadeniu, ktoré takisto používajú pojem „krajina“ pôvodu v jednotnom čísle.

104 Článok 60 ods. 1 Colného kódexu Únie.

105 Teda ak ovocie a zelenina v zmesi nepochádzajú z viacerých tretích krajín. Pozri článok 7 ods. 3 všeobecného nariadenia o uvádzaní ovocia a zeleniny na trh.

140. Ako však takisto vysvetlila Komisia, v rámci prebiehajúceho procesu sebaurčovania daného územia by sa nemal vylučovať žiadny výsledok, keďže Európska únia zaujala k budúcnosti územia Západnej Sahary neutrálnu pozíciu. [106]

141. Ak by sa teda ako krajina pôvodu výrobku s pôvodom na území Západnej Sahary uvádzalo „Marocké kráľovstvo“ spoločne s údajom „Západná Sahara“, bolo by to v rozpore s uvedenou pozíciou Európskej únie k územiu Západnej Sahary, nebolo by to v súlade s požiadavkou uviesť „správn[u], neutráln[u] a objektívn[u]“ [107] informačnú náležitosť týkajúcu sa krajiny pôvodu predmetných výrobkov a porušovalo by to rozhodnutie normotvorcu Únie požadovať na účely označovania jediný pôvod.

142. Možno uzavrieť, že označenie krajiny pôvodu predmetných výrobkov nesmie okrem údaja o Západnej Sahare obsahovať žiadne iné územné označenie.

## IV. Návrh

143. Vzhľadom na uvedené navrhujem, aby Súdny odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položila Conseil d’État (Štátna rada, Francúzsko), takto:

1. Článok 207 ZFEÚ a článok 134 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013 z 9. októbra 2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie,

   sa majú vykladať v tom zmysle, že samy osebe členskému štátu neumožňujú jednostranne prijať vnútroštátne opatrenie zakazujúce dovoz ovocia a zeleniny z tretej krajiny na jeho územie z dôvodu neuvedenia správneho označenia „krajiny pôvodu“.

2. Článok 5 ods. 1 a článok 6 ods. 1 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 543/2011 zo 7. júna 2011, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007, pokiaľ ide o sektory ovocia a zeleniny a spracovaného ovocia a zeleniny, články 9 a 26 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011 z 25. októbra 2011 o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a ktorým sa zrušuje smernica Komisie 87/250/EHS, smernica Rady 90/496/EHS, smernica Komisie 1999/10/ES, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/13/ES, smernice Komisie 2002/67/ES a 2008/5/ES a nariadenie Komisie (ES) č. 608/2004, a článok 76 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa vytvára spoločná organizácia trhov s poľnohospodárskymi výrobkami, a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007, so zreteľom na článok 60 nariadenia č. 952/2013 a prílohu I k vykonávaciemu nariadeniu Komisie (EÚ) 2020/1470 z 12. októbra 2020 o nomenklatúre krajín a území pre európsku štatistiku medzinárodného obchodu s tovarom a o geografickom členení pre iné podnikové štatistiky

[106] Európska únia zrejme v súčasnosti zastáva pozíciu, že politický proces týkajúci sa otázky Západnej Sahary by sa mal zamerať na dosiahnutie „spravodlivého, realistického, pragmatického, trvalého a vzájomne prijateľného politického riešenia… založeného na kompromise“, ako sa uvádza v bode 13 spoločného vyhlásenia *Joint declaration by the European Union and Morocco for the fourteenth meeting of the Association Council* (27. júna 2019), ktoré je k dispozícii na adrese: 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] Pozri rozsudok z 13. januára 2022, Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, body 44 a 46 a citovaná judikatúra).

sa majú vykladať v tom zmysle, že vyžadujú, aby sa na obale cherry rajčiakov a melónov Charentais s pôvodom na území Západnej Sahary uvádzalo označenie „krajiny pôvodu“ zodpovedajúce ich pôvodu na danom území.

Pri súčasnom stave práva a politiky Európskej únie tento druh označenia nesmie uvádzať Marocké kráľovstvo.