Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
M. CAMPOSA SANCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 26. septembra 2019[1]

Zadeva C-785/18

GAEC Jeanningros
proti
Institut national de l'origine et de la qualité (INAO),
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,
Ministre de l'Économie et des Finances,
ob udeležbi
Comité interprofessionnel de gestion du Comté

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Francija))

„Predhodno odločanje – Kmetijstvo – Zaščita geografskih označb in označb porekla za kmetijske proizvode in živila – Sprememba specifikacije proizvoda – Večja sprememba – Manjša sprememba – Zahtevek za manjšo spremembo, ki se izpodbija pred nacionalnimi sodišči – Nacionalna sodna praksa, v skladu s katero se tožba zavrne, ker Komisija izda odločbo – Zaščitena označba porekla Comté"

1. V skladu z Uredbo (EU) št. 1151/2012[2] morajo zaščitene označbe porekla (v nadaljevanju: ZOP) izpolnjevati specifikacijo proizvoda, ki določa njegovo ime, opis proizvoda, metodo njegovega pridobivanja, omejenost geografskega območja in druge pomembne podatke.

2. Te specifikacije proizvoda se lahko spremenijo v sestavljenih upravnih postopkih, podobnih tistim, po katerih se ZOP prvotno registrira, v katerih sodelujejo tako nacionalni organi kot tudi Komisija. Urejeni so v delegirani uredbi[3] in v izvedbeni uredbi[4], njihova ureditev pa se nekoliko razlikuje glede na pomembnost teh sprememb.

3. Vprašanje za predhodno odločanje, ki ga postavlja Conseil d'État (državni svet, Francija), bo Sodišču omogočilo, da pojasni funkcijo sodišč, ki so pristojna za nadzor veljavnosti odločitev nacionalnih organov, ki jih sprejmejo v teh postopkih.

4. Pojasniti bo namreč treba, ali morajo sodišča države članice, če je Komisija ugodila zahtevku za „manjšo" spremembo specifikacije ZOP, ki so jo organi te države homologirali, odločiti o tožbah zoper nacionalne odločbe, na podlagi katerih je bila ta sprememba izvedena, pri čemer v zvezi s temi tožbami postopek še teče.

1 Jezik izvirnika: španščina.

2 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o shemah kakovosti kmetijskih proizvodov in živil (UL 2012, L 343, str. 1).

3 Delegirana uredba Komisije (EU) št. 664/2014 z dne 18. decembra 2013 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1151/2012 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z določitvijo simbolov Unije za zaščitene označbe porekla, zaščitene geografske označbe in zajamčene tradicionalne posebnosti ter v zvezi z nekaterimi pravili o izvoru, nekaterimi postopkovnimi pravili in nekaterimi dodatnimi prehodnimi pravili (UL 2014, L 179, str. 17).

4 Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 668/2014 z dne 13. junija 2014 o pravilih za uporabo Uredbe (EU) št. 1151/2012 Evropskega parlamenta in Sveta o shemah kakovosti kmetijskih proizvodov in živil (UL 2014, L 179, str. 36).

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba št. 1151/2012

5. Člen 7 določa:

„1. Zaščitena označba porekla ali zaščitena geografska označba je v skladu s specifikacijo, ki vključuje vsaj:

(a) ime, ki se zaščiti kot označba porekla ali geografska označba […];

(b) opis proizvoda, vključno s surovinami, če je potrebno, ter glavnimi fizikalnimi, kemijskimi, mikrobiološkimi ali organoleptičnimi značilnostmi proizvoda;

(c) opredelitev geografskega območja, omejenega glede na povezavo iz točke (f)(i) ali (ii) tega odstavka, in po potrebi podatke, ki dokazujejo izpolnjevanje zahtev iz člena 5(3);

(d) dokazila o tem, da proizvod izvira iz opredeljenega geografskega območja iz člena 5(1) ali (2);

(e) opis metode pridobivanja proizvoda ter, kjer je to primerno, pristnih in nespremenljivih lokalnih metod kakor tudi informacije o pakiranju […];

(f) podatke, ki dokazujejo:

(i) povezavo med kakovostjo ali značilnostmi proizvoda in geografskim okoljem iz člena 5(1) ali,

(ii) kjer je to ustrezno, povezavo med določeno kakovostjo, slovesom ali drugo značilnostjo proizvoda in geografskim poreklom iz člena 5(2);

[…]

(h) vsa posebna pravila o označevanju zadevnega proizvoda.

[…]“.

6. Člen 49(4), drugi pododstavek, določa:

„Država članica zagotovi, da se njena pozitivna odločitev objavi in da ima vsaka fizična ali pravna oseba s pravnim interesom možnost pritožbe.“

7. Člen 53 določa:

„1. Skupina s pravnim interesom lahko zaprosi za odobritev spremembe specifikacije proizvoda.

Zahtevki vsebujejo opis zahtevanih sprememb in njihovo utemeljitev.

2. Kadar sprememba vključuje eno ali več sprememb specifikacije, ki niso manjše, se za zahtevek za spremembo uporablja postopek iz členov 49 do 52.

Če so predlagane spremembe manjše, Komisija odobri ali zavrne zahtevek. V primeru odobritve sprememb, ki pomenijo spremembo elementov iz člena 50(2), Komisija te elemente objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Sprememba se v primeru sheme kakovosti iz naslova II šteje za manjšo, če:

(a) ne zadeva bistvenih značilnosti proizvoda;

(b) ne spreminja povezave iz točke (f)(i) ali (ii) člena 7(1);

(c) ne vključuje spremembe imena ali katerega koli dela imena proizvoda;

(d) ne vpliva na opredeljeno geografsko območje ali

(e) ne pomeni večjih omejitev za trgovino s proizvodi ali njegovimi surovinami.

[…]“.

2. Delegirana uredba št. 664/2014

8. Člen 6(2) („Spremembe specifikacije proizvoda“) določa:

„Zahtevki za manjšo spremembo specifikacije proizvoda v zvezi z zaščitenimi označbami porekla ali zaščitenimi geografskimi označbami se predložijo organom države članice, v kateri leži geografsko območje označbe. […]

V zahtevku za manjšo spremembo se predlagajo samo manjše spremembe v smislu člena 53(2) Uredbe […] št. 1151/2012. Navedene manjše spremembe se opišejo, navede se povzetek razloga, zakaj se sprememba zahteva, in dokaže, da se predlagane spremembe v skladu s členom 53(2) Uredbe (EU) št. 1151/2012 uvrščajo med manjše spremembe. Za vsako spremembo se izvede primerjava med prvotno specifikacijo proizvoda, in če je ustrezno, prvotnim enotnim dokumentom ter predlagano spremenjeno različico. Zahtevek je samozadosten in vsebuje vse spremembe specifikacije proizvoda, in kjer je ustrezno, enotnega dokumenta, katerih odobritev se zahteva.

Manjše spremembe iz drugega pododstavka člena 53(2) Uredbe (EU) št. 1151/2012 se štejejo za odobrene, če Komisija vlagatelja v treh mesecih od prejema zahtevka ne obvesti o nasprotnem.

Zahtevek za manjšo spremembo, ki ni v skladu z drugim pododstavkom tega odstavka, ni dopusten. Tiha odobritev iz tretjega pododstavka tega poglavja za take zahtevke ne velja. Če se zahtevek šteje za nedopusten, Komisija o tem vlagatelja obvesti v treh mesecih od prejema zahtevka.

Komisija javno objavi odobreno manjšo spremembo specifikacije proizvoda, ki ne vključuje spremembe elementov iz člena 50(2) Uredbe (EU) št. 1151/2012.“

3. Izvedbena uredba št. 668/2014

9. Člen 10 („Postopkovne zahteve za spremembe specifikacije proizvoda“) določa:

„1. Zahtevki za odobritev spremembe specifikacije proizvoda za zaščitene označbe porekla in zaščitene geografske označbe, ki ni manjša, se pripravijo v skladu z obrazcem iz Priloge V. Ti zahtevki se dopolnijo v skladu z zahtevami iz člena 8 Uredbe (EU) št. 1151/2012. Spremenjeni enotni dokument se pripravi v skladu z obrazcem iz Priloge I k tej uredbi. Sklic na objavo specifikacije proizvoda v spremenjenem enotnem dokumentu pomeni napotitev na predlagano posodobljeno različico specifikacije proizvoda.

[…]

2. Zahtevki za odobritev manjše spremembe iz drugega pododstavka člena 53(2) Uredbe (EU) št. 1151/2012 se pripravijo v skladu z obrazcem iz Priloge VII k tej uredbi.

Zahtevkom za odobritev manjše spremembe v zvezi z zaščitenimi označbami porekla ali zaščitenimi geografskimi označbami se priloži posodobljen enotni dokument, če je bil spremenjen, pri čemer se pripravi v skladu z obrazcem iz Priloge I. Sklic na objavo specifikacije proizvoda v spremenjenem enotnem dokumentu pomeni napotitev na predlagano posodobljeno različico specifikacije proizvoda.

Države članice pri zahtevkih, ki izvirajo iz Unije, vključijo izjavo, da po njihovem mnenju zahtevek izpolnjuje pogoje iz Uredbe (EU) št. 1151/2012 in določb, sprejetih v skladu z njo, ter sklic na objavo posodobljene specifikacije proizvoda. […] Zahtevki za manjšo spremembo v primerih iz petega pododstavka člena 6(2) Delegirane Uredbe (EU) št. 664/2014 vključujejo sklic na objavo posodobljene specifikacije proizvoda za zahtevke, ki izvirajo iz držav članic, in posodobljeno specifikacijo proizvoda za zahtevke, ki izvirajo iz tretjih držav.

[…]“.

B. Nacionalno pravo. Odlok ministra za kmetijstvo in prehrano ter ministra za gospodarstvo in finance z dne 8. septembra 2017 o spremembi specifikacije ZOP „Comté“ [5]

10. Člen 1 določa:

„Specifikacija zaščitene označbe porekla ‚Comté‘, kot je bila spremenjena na predlog stalnega odbora nacionalnega odbora za označbe mlečnih, agroživilskih in gozdnih proizvodov pri Institut national de l’origine et de la qualité (nacionalni inštitut za poreklo in kakovost) se homologira, da bi se poslala Evropski komisiji.“

11. Člen 2 določa:

„Ta odlok se uporablja od datuma, ko Evropska komisija odobri spremembe specifikacije zaščitene označbe porekla ‚Comté‘.

Datum odobritve sprememb s strani Evropske komisije se objavi z obvestilom v uradnem glasilu ministrstva za kmetijstvo in prehrano, pri čemer se mu po potrebi priloži odobrena različica specifikacije.“

5 Arrêté du 8 septembre 2017 du ministre de l’Agriculture et de l’Alimentation et du ministre de l’Économie et des Finances relatif à la modification du cahier des charges et de l’appellation d’origine protégée «Comté» (JORF št. 217 z dne 16. septembra 2017, v nadaljevanju: odlok z dne 8. septembra 2017).

II. Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

12. Groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) Jeanningros je 16. novembra 2017 pri Conseil d'État (državni svet) izpodbijala odlok z dne 8. septembra 2017 in predlagala razveljavitev člena 5.1.18 spremenjene specifikacije, ki prepoveduje „molzne robote".

13. Evropska komisija je z odločbo, objavljeno 1. junija 2018, v skladu z drugim pododstavkom člena 53(2) Uredbe št. 1151/2012 ob upoštevanju člena 6(2), tretji pododstavek, Delegirane uredbe št. 664/2014 odobrila zahtevek za manjšo spremembo specifikacije ZOP „Comté"[6].

14. Conseil d'État (državni svet) dvomi, ali mora odločiti o tožbi, vloženi zoper odlok z dne 8. septembra 2017, v zvezi s katero postopek še teče, ali pa je postopek treba ustaviti, kot je storil v drugih primerih.[7]

15. Trenutno stališče predložitvenega sodišča je, da če odloča o tožbi zoper odločitev, s katero francoska vlada Komisiji posreduje zahtevek za registracijo ZOP skupaj s homologirano specifikacijo, ob razglasitvi sodbe pa je Komisija to označbo že vpisala v register,[8] postane navedena tožba brezpredmetna.

16. Conseil d'État (državni svet) v skladu s to sodno prakso ne preuči zakonitosti specifikacije, ki jo je Komisija vpisala, čeprav se je – kot v tem primeru – izpodbijala nacionalna odločba, ki je podlaga za ta vpis. Do tega pride tudi v primeru manjših sprememb.

17. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je tako postopanje v skladu s pravom Unije ali pa mora glede na učinek, ki ga lahko ima morebitna razveljavitev izpodbijanega nacionalnega akta na veljavnost registracije, ki jo je izvedla Komisija, odločiti o zakonitosti tega akta.

18. Zaradi teh dvomov je Conseil d'État (državni svet) na Sodišče naslovil to vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali je treba člen 53 Uredbe (EU) št. 1151/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o shemah kakovosti kmetijskih proizvodov in živil, člen 6 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 664/2014 z dne 18. decembra 2013 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1151/2012 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z določitvijo simbolov Unije za zaščitene označbe porekla, zaščitene geografske označbe in zajamčene tradicionalne posebnosti ter v zvezi z nekaterimi pravili o izvoru, nekaterimi postopkovnimi pravili in nekaterimi dodatnimi prehodnimi pravili, in člen 10 Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 668/2014 z dne 13. junija 2014 o pravilih za uporabo Uredbe (EU) št. 1151/2012 Evropskega parlamenta in Sveta v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah [(v nadaljevanju: Listina)] razlagati tako, da lahko v posebnem primeru, v katerem je Evropska komisija ugodila zahtevku nacionalnih organov države članice za spremembo specifikacije označbe in registracijo zaščitene označbe porekla, čeprav je ta zahtevek predmet tožbe, ki se obravnava pred nacionalnimi sodišči te države, ta sodišča odločijo, da se postopek o sporu, ki ga obravnavajo, ustavi, ali pa morajo ob upoštevanju učinkov morebitne razveljavitve izpodbijanega akta na veljavnost registracije s strani Evropske komisije odločiti o zakonitosti tega akta nacionalnih organov?"

19. V postopku predhodnega odločanja sta francoska vlada in Komisija predložili pisna stališča. Sodišče je odločilo, da bo zadevo obravnavalo brez ustnega dela postopka.

6 Objava zahtevka za odobritev manjše spremembe v skladu s členom 53(2), drugi pododstavek, Uredbe (EU) št. 1151/2012 Evropskega parlamenta in Sveta o shemah kakovosti kmetijskih proizvodov in živil (UL 2018, C 187, str. 7).

7 Conseil d'Etat, „Syndicat de défense et de promotion des fabricants et affineurs du Morbier", 5 novembre 2003, req. n.° 0230438.

8 Register zaščitenih označb porekla in zaščitenih geografskih označb je določen v členu 11(1) Uredbe št. 1151/2012. Na voljo je na strani http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html.

III. Analiza

20. Za odgovor na vprašanje za predhodno odločanje se mi zdi potrebno najprej analizirati, na eni strani, ureditev upravnih postopkov, določenih za izvedbo sprememb specifikacij ZOP, in, na drugi strani, možnosti sodnega nadzora nad njimi.

A. Postopki spremembe specifikacij ZOP

21. Sprememba specifikacije ZOP se tako kot njena registracija izvede v sestavljenem upravnem postopku, v katerem sodelujejo pristojni organi države članice in Komisija. Uvodna izjava 58 Uredbe št. 1151/2012 to okoliščino poudarja.[9]

22. Člen 53(2) Uredbe št. 1151/2012 razlikuje med dvema vrstama sprememb, in sicer tiste, „ki niso manjše“, in manjše.

23. Večje spremembe so:

– tiste, ki zadevajo bistvene značilnosti proizvoda;

– tiste, ki spremenijo povezavo med kakovostjo ali značilnostmi proizvoda in geografskim okoljem ali povezavo med določeno kakovostjo, slovesom ali drugo značilnostjo proizvoda in geografskim poreklom (člen 7(1)(f)(i) ali (ii) Uredbe št. 1151/2012).

– tiste, ki vključujejo spremembo imena ali katerega koli dela imena proizvoda;

– tiste, ki vplivajo na opredeljeno geografsko območje, in

– tiste, ki pomenijo večje omejitve za trgovino s proizvodi ali njegovimi surovinami.

24. Za manjše se štejejo spremembe, ki jih člen 53(2), drugi pododstavek, Uredbe št. 1151/2012 ne šteje za večje.

25. Hkrati člen 53(2) Uredbe št. 1151/2012 ureja dva postopka za spremembe specifikacije. Za večje spremembe napoti na člene od 49 do 52 (to je postopek, ki velja za registracijo ZOP); za manjše uvaja poenostavljeni postopek.

1. (Redni) postopek za večje spremembe specifikacije ZOP

26. Za večje spremembe specifikacije se torej uporabi postopek za registracijo ZOP.[10] Njegova prva faza se začne (člen 49(2) Uredbe št. 1151/2012) z zahtevkom za registracijo ZOP, ki ga predloži skupina proizvajalcev organom države članice, kjer je geografsko gledano območje proizvodnje.

9 „Da bi zagotovili, da registrirana imena označb porekla in geografskih označb ter zajamčenih tradicionalnih posebnosti izpolnjujejo pogoje iz te uredbe, bi morali zahtevke preučiti nacionalni organi zadevne države članice v skladu z minimalnimi skupnimi določbami, vključno z nacionalnim postopkom ugovora. Komisija bi morala nato pregledati zahtevke, s čimer zagotovi, da v njih ni nobenih očitnih napak ter da so upoštevani pravo Unije in interesi zainteresiranih strani zunaj države članice vložnice.“

10 Člen 7 Delegirane uredbe (ES) št. 664/2014 ta redni postopek razširi tudi na preklic registracije ZOP, če ni zagotovljeno upoštevanje pogojev specifikacije ali kadar proizvod ni bil dan na trg v okviru ZOP najmanj sedem let.

27. Ti organi morajo z ustreznimi sredstvi preučiti zahtevek, da se preveri njegova utemeljenost in izpolnjevanje vsebinskih pogojev, določenih z navedeno uredbo. Zagotoviti je treba ustrezno objavo zahtevka, prav tako pa razumni rok, v katerem lahko katera koli fizična ali pravna oseba s pravnim interesom in sedežem ali prebivališčem na njenem ozemlju vloži ugovor zoper zahtevek. [11]

28. Nacionalni organi ocenijo prejete ugovore in odločijo, ali zahtevek izpolnjuje pogoje iz Uredbe št. 1151/2012. Če je njihova ocena pozitivna, sprejmejo odločitev in morajo zagotoviti objavo specifikacije, ki je bila podlaga za njihovo pozitivno odločitev, ter elektronski dostop do nje.

29. V tem trenutku je še posebej pomemben člen 49(4) Uredbe št. 1151/2012, v skladu s katerim „[d]ržava članica zagotovi, da se njena pozitivna odločitev objavi in da ima vsaka fizična ali pravna oseba s pravnim interesom možnost pritožbe“.

30. Če je odločitev pristojnega nacionalnega organa pozitivna, se faza na nacionalni ravna konča s posredovanjem te odločitve Komisiji, ki se jo obvesti tudi o prejetih dopustnih ugovorih. [12]

31. „Evropska“ faza tega postopka se začne s pregledom Komisije, ko prejme nacionalno odločitev, da preveri, ali je zahtevek utemeljen in ali izpolnjuje pogoje, določene za ZOP. Če Komisija po tem pregledu (ki ne sme trajati dlje od šest mesecev) sprejme zahtevek, [13] objavi v UL EU enotni dokument in sklic na objavo specifikacije proizvoda. [14]

32. Člen 51 Uredbe št. 1151/2012 določa, da lahko po objavi v UL EU organi države članice ali tretje države oziroma fizične ali pravne osebe s pravnim interesom in s sedežem v tretji državi vložijo ugovor. [15] Komisija ugovor nemudoma pošlje organu države članice, ki je vložil zahtevek, [16] nato pa se, če se ta ugovor potrdi, začne postopek. [17]

33. Če Komisija ne prejme nobenega ugovora (ali nobenega dopustnega utemeljenega ugovora), registrira večje spremembe specifikacije, ne da bi uporabila postopek iz člena 57(2) Uredbe št. 1151/2012.

34. Komisija postopa enako, če prejme utemeljen ugovor, ki bi bil dopusten, pa je po posvetovanjih iz člena 51(3) Uredbe št. 1151/2012 prišlo do sporazuma. Če sporazum ni dosežen, Komisija sprejme izvedbene akte za registracijo ali večjo spremembo specifikacije ZOP v skladu s postopkom pregleda iz člena 57(2) Uredbe št. 1151/2012. [18]

35. Akti o večjih spremembah ZOP in odločitve o zavrnitvi se vsekakor objavijo v UL EU. [19]

11 Člen 49(3) Uredbe št. 1151/2012.

12 In sicer o ugovorih, prejetih od fizične ali pravne osebe, ki je zakonito tržila zadevne proizvode in ves čas uporabljala zadevna imena najmanj pet let pred tem (člen 49(4) Uredbe št. 1151/2012).

13 Če Komisija zavrne zahtevek, ker meni, da pogoji niso izpolnjeni, sprejme ustrezne izvedbene akte, s katerimi zahtevek zavrne (člen 52(1) Uredbe št. 1151/2012).

14 Člen 50(1) in (2) Uredbe št. 1151/2012.

15 Ugovoru je treba vsekakor priložiti izjavo, v kateri se navede, da bi zahtevek lahko kršil pogoje, določene v Uredbi za večje spremembe specifikacije.

16 Člen 51(1) Uredbe št. 1151/2012.

17 Ob vložitvi ugovora je treba v roku dveh mesecev priložiti utemeljen ugovor, katerega dopustnost analizira Komisija. Če Komisija meni, da je ugovor dopusten, povabi organ ali osebo, ki je ugovor vložila, in nacionalni organ, ki je vložil zahtevek, k ustreznim posvetovanjem za razumno obdobje, ki ne sme biti daljše od treh mesecev.

18 Člen 52(2) in (3) Uredbe št. 1151/2012.

19 Člen 52(4) Uredbe št. 1151/2012.

2. (Poenostavljeni) postopek za manjše spremembe specifikacije ZOP

36. Uredba (ES) št. 1151/2012 je ta poenostavljeni postopek urejala zelo na kratko. Člen 53(2), drugi pododstavek, navedene uredbe je samo določal, da „[č]e so predlagane spremembe manjše, Komisija odobri ali zavrne zahtevek“. Določal je še, da če se odobri sprememba enotnega dokumenta ali specifikacije ZOP, jo Komisija objavi v UL EU.

37. Z Delegirano uredbo (ES) št. 664/2014 se je ta poenostavljeni postopek določil podrobneje, s čimer se je približal rednemu postopku iz člena 6(2). V skladu z navedeno uredbo za zahtevke za manjšo spremembo specifikacije velja naslednje: (i) predložiti jih je treba organom države članice, v kateri leži geografsko območje označbe; (ii) opisati je treba te spremembe in pojasniti, zakaj se štejejo za manjše, in primerjati s prvotnim besedilom; (iii) zanje ni predviden nacionalni postopek z ugovorom, kar je drugače kot v rednem postopku.[20]

38. Nazadnje člen 6(2), prvi pododstavek, Delegirane uredbe št. 664/2014 določa, da če država članica meni, da so zahteve iz Uredbe št. 1151/2012 in določb, sprejetih v skladu z njo, izpolnjene, lahko Komisiji predloži dokumentacijo zahtevka za manjšo spremembo specifikacije.

39. Tudi „evropska“ faza tega postopka je poenostavljena. Na tej ravni ni postopka z ugovorom in Komisija ima pravico odločanja, ki je lahko izrecna ali implicitna (manjše spremembe se štejejo za odobrene, če Komisija vlagatelja v treh mesecih od prejema zahtevka ne obvesti o nasprotnem).[21] Če Komisija šteje zahtevek za nedopusten, mora o tem vlagatelja obvestiti v treh mesecih od prejema zahtevka. Komisija mora, če ga odobri, objaviti manjše spremembe specifikacije ZOP.

B. Sodni nadzor nad odločitvami, sprejetimi v postopkih za spremembo specifikacij ZOP

40. Tako redni kot poenostavljeni postopek sta, kot je bilo ravnokar pojasnjeno, sestavljena upravna postopka, v katerih drug za drugim sodelujejo nacionalni organi in Komisija.

41. Taki sestavljeni postopki so v pravu Unije[22] urejeni kazuistično, v teoriji pa so se obširno obravnavali zaradi številnih pravnih vprašanj, ki se zaradi njih porajajo.[23]

42. Sodišče je sodni nadzor odločitev, sprejetih v teh postopkih, obravnavalo, prav tako kazuistično in neizčrpno,[24] čeprav številne nedavne zadeve na področju bančne unije prispevajo k oblikovanju njegove sodne prakse.[25]

20 Vendar če zahtevka za manjšo spremembo ne vloži skupina, ki je vložila zahtevek za registracijo označbe ali označb, na katere se nanaša specifikacija proizvoda, država članica navedeni skupini (če ta še obstaja) omogoči, da poda pripombe.

21 Odobritev zaradi molka organa pa ne velja za manjše spremembe, ki ne izpolnjujejo pogojev iz člena 6(2), drugi pododstavek, Delegirane uredbe (ES) št. 664/2014.

22 Ambiciozen teoretičen predlog kodifikacije upravnih postopkov Unije je predlog Mira, O., Hofmanna, H.C.H., Schneiderja, J.-P., Zillerja, J., in drugih (ur.), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, INAP, Madrid, 2015. Člen I-4 (4) Código ReNEUAL (zakonik ReNEUAL) opredeljuje „sestavljeni postopek“ kot upravni postopek, v katerem se organom Unije in organom države članice oziroma več držav članic podelijo različne funkcije, ki so medsebojno odvisne. Prav tako je kombinacija dveh neposredno povezanih upravnih postopkov sestavljeni postopek.

23 Alonso de León, S., *Composite administratives procedures in the European Union*, Iustel, Madrid, 2017; Eliantonio, M., „Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of ‚Composite Procedures‘“, *Review of European Administrative Law*, 2014, št. 2, str. od 65 do 102; Della Cananea, G., „I procedimenti amministrativi composti dell’Unione europea“, v Bignami, F. in Cassese, S. (ur.), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004; Mastrodonato, G., *I procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Bari, Cacucci, 2007; Hofmann, H.C.H., „Composite decision-making procedures in EU administrative law“, v Hofmann, H.C.H. in Türk, A., *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, Edward Elgar, Cheltenham, 2009, str. 136.

24 Brito Santos, F., „Derivative illegality in European composite administrative procedures“, *Common Market Law Review*, 2018, št. 1, str. od 101 do 134.

25 Sodba z dne 19. decembra 2018, Berlusconi in Fininvest (C-219/17, v nadaljevanju: sodba Berlusconi in Finivest, EU:C:2018:1023). Postopek še teče v zadevi Iccrea Banca, v kateri sem 9. julija 2019 predstavil sklepne predloge (C-414/18, EU:C:2019:574).

43. V sklepnih predlogih v zadevi Berlusconi in Fininvest sem analiziral sodno prakso Sodišča o sestavljenih upravnih postopkih Unije, pri čemer sem razlikoval glede na to, ali je pooblastilo za odločanje v rokah nacionalnih organov ali institucij Unije. [26]

44. Sodišče je v sodbi Berlusconi in Fininvest, če povzamem, odločilo, da člen 263 PDEU nasprotuje temu, da nacionalna sodišča izvajajo nadzor nad zakonitostjo aktov, na podlagi katerih se postopek začne, ter preiskovalnih aktov in nezavezujočih predlagalnih aktov, ki jih sprejmejo pristojni nacionalni organi v okviru sestavljenega upravnega postopka izdaje dovoljenja za pridobitev ali povečanje kvalificiranih deležev v kreditnih institucijah. To odločitev pa je oprlo na dve premisi:

– Če akti nacionalnih organov pomenijo fazo postopka, v katerem institucija Unije sama izvaja pristojnost sprejemanja končnih odločitev, ne da bi jo pri tem zavezovali pripravljalni akti ali predlogi nacionalnih organov, gre za akte Unije. [27]

– Ko pravo Unije podeljuje izključno pristojnost odločanja instituciji Unije, mora sodišče Unije na podlagi svoje izključne pristojnosti na podlagi člena 263 PDEU odločiti o zakonitosti končne odločitve, ki jo sprejme institucija Unije. Samo sodišče Unije je pristojno, da za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva zadevnih oseb preuči morebitne napake v pripravljalnih aktih ali predlogih nacionalnih organov, ki bi lahko vplivale na veljavnost te končne odločitve. [28]

45. Kot sem pojasnil v sklepnih predlogih v navedeni zadevi, [29] je v sestavljenih upravnih postopkih, v katerih sodelujejo nacionalni organi in organi Unije, izvajanje pooblastila za končno odločitev odločilni element, da se ugotovi, ali mora sodni nadzor izvajati sodišče Unije ali nacionalna sodišča. Če je pristojnost za odločanje v rokah organa Unije, je v skladu s členom 263 PDEU za sodni nadzor pristojno sodišče Unije. Če ima nacionalni organ posebno pooblastilo za odločanje, so nacionalna sodišča pristojna za nadzor zakonitosti njegovih aktov. [30]

46. Ali imajo nacionalni organi pripadajoče pooblastilo za odločanje v prvi fazi sestavljenega postopka za manjšo spremembo specifikacije ZOP? Če bi bilo tako, bi bila za sodni nadzor nad to nacionalno odločitvijo pristojna nacionalna sodišča ne glede na to, ali bi Komisija sprejela odločitev o vpisu spremembe v drugi fazi postopka ali ne.

47. Za odgovor na to vprašanje se je treba nasloniti na sodno prakso Sodišča v zvezi s postopki registracije ZOP. [31] Kot bom pojasnil v nadaljevanju, iz te sodne prakse po mojem mnenju izhaja, da imajo organi zadevne države članice posebno in avtonomno pooblastilo za odločanje v nacionalni fazi postopka.

26 Sklepni predlogi, predstavljeni 27. junija 2018 (C-219/17, EU:C:2018:502, točke od 64 do 79).

27 Sodba z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija (C-64/05 P, EU:C:2007:802, točki 93 in 94), in sodba Berlusconi in Fininvest, točka 43.

28 Sodba Berlusconi in Fininvest, točka 44. Po analogiji glej sodbo z dne 22. oktobra 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, točka 17).

29 Sklepni predlogi, predstavljeni 27. junija 2018 (C-219/17, EU:C:2018:502, točke od 60 do 63).

30 V sklepnih predlogih z dne 9. julija 2019, Iccrea Banca (C-414/18, EU:C:2019:574), sem menil, da se redni prispevki v enotni sklad za reševanje (ESR) določajo tudi v sestavljenem upravnem postopku, v katerem sodelujejo nacionalni organi za reševanje, vendar je za končno odločitev pristojen enotni odbor za reševanje (EOR). Zato sem menil, da je za sodni nadzor nad to odločitvijo izključno pristojno Sodišče, ne pa nacionalna sodišča.

31 Sodbi z dne 6. decembra 2001, Carl Kühne in drugi (C-269/99, v nadaljevanju: sodba Carl Kühne in drugi, EU:C:2001:659), in z dne 2. julija 2009, Bavaria in Bavaria Italia (C-343/07, v nadaljevanju: sodba Bavaria in Bavaria Italia, EU:C:2009:415). Prav tako je pomembna sodba Splošnega sodišča z dne 23. aprila 2018, CRM/Komisija (T-43/15, neobjavljena, EU:T:2018:208), ki jo bom omenil pozneje.

48. Po mnenju Sodišča so v rednem postopku registracije ZOP:

– „pristojnosti razdeljene med zadevno državo članico in Komisijo. Ker gre za registracijo po običajnem postopku oziroma po poenostavljenem postopku, se registracija lahko opravi le, če je zadevna država članica vložila zahtevo v zvezi s tem in je posredovala [specifikacijo] proizvoda ter podatke, potrebne za registracijo“. [32]

– „Država članica, na katero je v običajnem postopku naslovljena zahteva za registracijo, mora preveriti, ali je ta zahteva utemeljena in jo, če meni, da so zahteve iz Uredbe št. 2081/92 izpolnjene, poslati Komisiji. Po drugi strani […] Komisija samo formalno preveri, ali so navedene zahteve izpolnjene“. [33]

49. Na podlagi tega Sodišče sklepa, da „lahko Komisija sprejme odločbo o registraciji imena kot ZOP […] le, če ji je zadevna država članica predložila tako zahtevo in taka zahteva se lahko predloži le, če je država članica preverila, da je zahteva utemeljena. Ta sistem delitve pristojnosti se razlaga zlasti s tem, da se za registracijo predpostavlja, da je bilo preverjeno, ali je izpolnjeno določeno število pogojev, kar običajno pomeni poglobljeno poznavanje posebnosti v zadevni državi članici, ki jih najlažje preverijo pristojni organi te države“. [34]

50. Mislim, da je mogoče to sodno prakso v zvezi s postopkom registracije ZOP prenesti na redni postopek za večje spremembe specifikacije: kot sem že pojasnil, člen 53(2), prvi pododstavek, Uredbe št. 1151/2012 napoti na člene od 49 do 52 iste uredbe, ki se nanašajo ravno na postopek registracije.

51. Menim, da jo je prav tako mogoče prenesti na poenostavljeni postopek, ker ga člen 6(2) Delegirane uredbe št. 664/2014 obravnava podobno kot redni postopek (ki pa se upošteva za registracijo ZOP), čeprav ukinja postopek z ugovorom v obeh fazah.

52. Navedena sodna praksa se je nanašala na redni postopek registracije ZOP, ki je bil uveden z Uredbo št. 2081/92, ki je predhodnica trenutno veljavne (členi od 49 do 52 Uredbe št. 1151/2012). Kot sem že navedel, se je nanašala tudi na postopek iz zdaj neveljavnega člena 17 navedene uredbe, in sicer na poenostavljeni in prehodni postopek za registracijo obstoječih ali zaščitenih ZOP oziroma ZOP, ki so se v državah članicah uveljavile z rabo, v Uniji. [35]

53. Te postopke sta prav tako sestavljali nacionalna in evropska faza, ki sta bili podobni trenutnima fazama registracije in spremembe specifikacij ZOP. Naj ponovim, da je zato sodno prakso Sodišča, ki sem jo analiziral, mogoče prenesti na manjše spremembe specifikacije ZOP.

54. V skladu s to sodno prakso nacionalni organ nadzira postopek za manjšo spremembo, kar je, med drugim, [36] utemeljeno z naslednjim:

– Skupine proizvajalcev morajo obvezno začeti ta postopek pred pristojnim nacionalnim organom države članice, na ozemlju katere je ZOP. Te skupine zahtevka ne morejo predložiti neposredno Komisiji.

32 Sodbi Carl Kühne in drugi, točki 50 in 51, ter Bavaria in Bavaria Italia, točka 64. Ta zadnja se je nanašala na delitev pristojnosti med nacionalnimi organi in Komisijo v sestavljenem postopku iz zdaj neveljavnega člena 17 Uredbe Sveta (EGS) št. 2081/92 z dne 14. julija 1992 o zaščiti geografskih označb in označb geografskega porekla za kmetijske proizvode in živila (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 13, str. 4), ki je bil poenostavljeni in prehodni postopek za registracijo obstoječih ali zaščitenih ZOP oziroma ZOP, ki so se v državah članicah uveljavile z rabo, v Uniji.

33 Sodbi Carl Kühne in drugi, točka 52, ter Bavaria in Bavaria Italia, točka 65.

34 Sodbi Carl Kühne in drugi, točka 53, ter Bavaria in Bavaria Italia, točka 66.

35 Glej opombo 32.

36 Države članice lahko v svojem nacionalnem pravu določijo prehodno nacionalno varstvo ZOP, ki je omejeno na njihovo ozemlje, od konca nacionalne faze postopka registracije in do odločitve Komisije o zahtevku. Čeprav je ta možnost obravnavana v členu 9 Uredbe št. 1151/2012 samo za registracijo ZOP, ne pa za spremembe specifikacije, pa prav tako odraža nadzor nacionalnega organa nad nacionalno fazo teh sestavljenih postopkov.

– Nacionalni organi morajo preveriti združljivost predloga z vsebinskimi zahtevami iz Uredbe št. 1151/2012, saj imajo najustreznejše znanje, da preverijo posebnosti teh manjših sprememb.

– Organ države članice je pristojen, da odobri ali zavrne zahtevek za manjšo spremembo v nacionalni fazi. Torej ima *ključ*, da odpre naslednjo fazo postopka, tako da zahtevek pošlje Komisiji. Brez pozitivne odločitve nacionalnega organa Komisija ne more sodelovati.

– Komisija preveri, ali je zahtevek za manjšo spremembo v skladu z Uredbo št. 1151/2012, Delegirano uredbo št. 664/2014 in Izvedbeno uredbo št. 668/2014, torej, ali vsebuje zahtevane elemente in ali nima očitnih napak. [37]

– Nacionalni organ obdrži možnost, da umakne zahtevek, ki ga je predložil Komisiji, potem ko ga je registrirala.

55. Ta pooblastila kažejo na to, da ima nacionalni organ široko pooblastilo za avtonomno odločanje v nacionalni fazi sestavljenega postopka za manjšo spremembo specifikacije ZOP. [38] To pooblastilo nadzirajo samo nacionalna sodišča, Sodišču pa pripada pristojnost, da nadzira odločitve Komisije v evropski fazi postopka. [39]

56. Ta trditev je podprta s členom 49(4) Uredbe št. 1151/2012, ki sem ga omenil zgoraj. [40] S samo osnovno določbo je evropski zakonodajalec namreč posebej priznal, da mora imeti vsaka fizična ali pravna oseba, ki ima pravni interes, v zvezi z odločitvijo organov države članice, s katero ti ugodijo spremembi specifikacije, „možnost pritožbe“.

57. Res je, da je ta pritožba – ki se, logično, vloži pri nacionalnih sodiščih – izrecno določena za odločitve o večjih spremembah specifikacij ZOP. Vendar glede na bližino postopkov, ki veljajo za te spremembe in za manjše spremembe, menim, da pravica vložiti pritožbo velja tudi za te zadnje.

58. Odločitve nacionalnih organov o teh manjših spremembah uidejo izključni pristojnosti sodišča Unije kot avtonomni akti, ki so nujni za to, da se nazadnje o njih izreče Komisija. V resnici so z materialnega vidika in glede na zelo omejeno polje proste presoje, ki ga ima Komisija v zvezi s tem, odločitve nacionalnih organov tiste, v katerih so se dejansko upoštevali vsi elementi, ki utemeljujejo odobritev teh sprememb v specifikacijah.

59. V skladu s sodno prakso Sodišča morajo nacionalna sodišča obravnavati nepravilnosti v takem nacionalnem aktu – tako da po potrebi Sodišču postavijo vprašanje za predhodno odločanje – pri čemer so pogoji v zvezi z nadzorom enaki kot v primeru vsakega drugega dokončnega akta, ki bi, če bi ga sprejel isti nacionalni organ, lahko posegal v položaj tretjih oseb, in poleg tega v imenu načela učinkovitega sodnega varstva tožbo, vloženo s tem namenom, šteti za dopustno, čeprav ta v nacionalnih postopkovnih pravilih ne bi bila določena. [41]

37 Sodbi Carl Kühne in drugi, točka 54, ter Bavaria in Bavaria Italia, točka 67.

38 V postopkih za spremembe specifikacij ZOP za vina, ki so urejene v poznejših določbah, je pristojnost nacionalnega organa skoraj izključna, razen objave v UL EU, ki jo opravi Komisija. V njih je mogoče zaznati nagibanje h krepitvi pristojnosti nacionalnih organov, verjetno zaradi upravnih težav, ki jih ima Komisija pri upravljanju evropske faze.
Postopki za spremembo specifikacij ZOP za vina so v bistvu urejeni v členu 105 Uredbe (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 (UL 2013, L 347, str. 671) ter v členih od 14 do 18 Delegirane uredbe Komisije (EU) 2019/33 z dne 17. oktobra 2018 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z vlogami za zaščito označb porekla, geografskih označb in tradicionalnih izrazov v vinskem sektorju, postopkom ugovora, omejitvami uporabe, spremembami specifikacij proizvoda, preklicem zaščite ter označevanjem in predstavitvijo (UL 2019, L 9, str. 2).

39 Sodba Bavaria in Bavaria Italia, točki 70 in 71.

40 Točka 28 teh sklepnih predlogov.

41 V tem smislu sodbe z dne 3. decembra 1992, Oleificio Borelli/Komisija (C-97/91, EU:C:1992:491, točke od 9 do 13); Carl Kühne in drugi, točka 58; Bavaria in Bavaria Italia, točka 57, in Berlusconi in Fininvest, točki 45 in 46.

C. Pomen teh premislekov za spor o glavni stvari

60. Stranki sta v sporu pred Conseil d'État (državni svet) zaradi manjše spremembe specifikacije ZOP za sir „Comté". Ni sporno, da je nova izpodbijana določba (številka 5.1.18), ki določa prepoved molznih robotov, manjšega pomena.

61. Predložitveno sodišče mora skratka vedeti, ali je na podlagi uredb, ki sem jih že navedel, in člena 47 Listine mogoče potrditi njegovo prejšnjo sodno prakso (v skladu s katero je ustavilo postopek v zvezi s tožbami, ko je Komisija odobrila spremembo), ali pa jo mora popraviti.

62. Premisleki, ki sem jih do zdaj navedel in ki temeljijo na sodni praksi Sodišča v zvezi s postopki registracije ZOP in na določbah, ki obravnavajo to področje (s posebnim poudarkom na členu 49(4) Uredbe št. 1151/2012), me navajajo k temu, da zagovarjam drugo od teh dveh stališč.

63. V tem smislu menim, da to, da se ne odloči o tožbi, ki so jo vložili tisti, ki imajo legitimacijo za to, v primeru manjših sprememb specifikacije ZOP, ne bi bilo združljivo s pravico, ki jo prizadetim podeljuje Uredba št. 1151/2012, in s sodno prakso Sodišča v zvezi s sestavljenimi postopki registracije ZOP. V tem istem smislu se ne bi spoštoval niti člen 47 Listine.

64. S tem se dejansko odgovori na vprašanje za predhodno odločanje, saj predložitveno sodišče to vprašanje osredotoči na to, ali obstaja obveznost odločiti o tožbi, ne pa na posledice, ki bi jih njegova sodba lahko imela za odločitve, ki jih je Komisija že sprejela. Vendar bom obravnaval tudi te zadnje.

65. Menim, da bi razveljavitev nacionalnega akta, s katerim je bila homologirana manjša sprememba, da bi se poslala Komisiji, zaradi *verižne reakcije* povzročila, da sama odločitev Komisije ne bi imela pravne podlage.

66. Da bi se preprečila ta neželena posledica, bi bilo primerno, da bi Komisija ustavila fazo postopka, ki poteka pred njo, če bi se pred nacionalnimi sodišči obravnavale tožbe zoper odločitev nacionalnega organa, ki je odobril manjšo spremembo specifikacije.[42] Tako se na eni strani bolj spoštuje pravica do pravnega sredstva tožečih strank in po drugi strani pravna varnost, s čimer se prepreči, da bi odločitve Komisije *a posteriori* ostale brez pravne podlage.[43]

67. Obveznost zagotoviti polni učinek pravnega varstva tistih, ki so se pritožili pri nacionalnih sodiščih in so legitimirani v skladu z določbo prava Unije, in po možnosti načelo dobrega upravljanja[44] bi morala Komisijo pripeljati do tega, da bi pri svoji presoji zahtevkov upoštevala okoliščino, da obstajajo pritožbe zoper nacionalno odločitev pri sodiščih države članice.[45]

68. V tem istem smislu nacionalni organi ne bi smeli poslati Komisiji zahtevka za manjšo spremembo specifikacije ZOP, če obstajajo zoper njeno homologacijo tožbe pred nacionalnimi sodišči, o katerih še niso odločila, ali *a fortiori* če je nacionalno sodišče izdalo razveljavitveno sodbo, čeprav ni pravnomočna.

42 Sprejeti bi bilo treba ustrezne ukrepe, da bi se v tem izjemnem primeru podaljšal rok za odločanje, tako da ne pride do domnevnega sprejetja zahtevka.

43 Splošno sodišče je v sodbi z dne 23. aprila 2018, CRM/Komisija (T-43/15, neobjavljena, EU:T:2018:208), menilo, da Komisija ni smela registrirati ZGO Piadina Romagnola, če je italijanski organ odobril in poslal zahtevek Komisiji šest dni po tem, ko je nacionalno sodišče prve stopnje s sodbo specifikacijo razveljavilo. Komisija je odobrila to ZGO in svojo odločitev objavila v UL EU, ne da bi počakala na odločitev o kasacijski pritožbi, ki je bila vložena pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija) zoper razveljavitveno sodbo sodišča prve stopnje.

44 Člen 41 Listine. Nanj se je sklicevalo Splošno sodišče v sodbi z dne 23. aprila 2018, CRM/Komisija (T-43/15, neobjavljena, EU:T:2018:208, točke od 67 do 83).

45 Komisija mora to presojo opraviti v okviru pooblastil za analizo, ki jih ima v evropski fazi postopka na podlagi člena 50(1) Uredbe št. 1151/2012.

69. Skratka, Komisija bi se morala vzdržati obravnave zahtevka za manjšo spremembo specifikacije ZOP, če ve, da obstajajo tožbe, v zvezi s katerimi postopek še teče, zoper nacionalno odločitev o homologaciji, in če obstajajo sodbe, ki jo v celoti ali delno razveljavijo. Če ne bi bilo tako, bi morebitna razveljavitev te nacionalne odločbe s pravnomočno sodbo sodišč države članice, ki obdržijo obveznost odločati o tožbah, v zvezi s katerimi postopek še teče, povzročila nepričakovano izgubo veljavnosti odločitve Komisije.

IV. Predlog

70. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavil Conseil d'État (državni svet, Francija), odgovori tako:

Člen 49(4), člen 53(2) Uredbe (EU) št. 1151/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o shemah kakovosti kmetijskih proizvodov in živil in člen 6 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 664/2014 z dne 18. decembra 2013 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1151/2012 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z določitvijo simbolov Unije za zaščitene označbe porekla, zaščitene geografske označbe in zajamčene tradicionalne posebnosti ter v zvezi z nekaterimi pravili o izvoru, nekaterimi postopkovnimi pravili in nekaterimi dodatnimi prehodnimi pravili v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da nacionalna sodišča ne smejo odrediti ustavitve postopka v primeru tožb, v zvezi s katerimi postopek pred njimi še teče, zoper odločitve nacionalnega organa o manjših spremembah specifikacije zaščitene označbe porekla, tako da se oprejo na to, da je Komisija, medtem ko je postopek v zvezi s temi tožbami še tekel, ugodila navedenemu zahtevku in ga objavila v *Uradnem listu Evropske unije*.