Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 16. marca 2016 [1]

Zadeva C-134/15

Lidl GmbH & Co. KG
proti
Freistaat Sachsen

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Sächsisches Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče Saške, Nemčija))

„Uredba Komisije št. 543/2008 — Tržni standardi za perutninsko meso — Veljavnost člena 5(4)(b) — Sveže predpakirano perutninsko meso — Obveznost navedbe skupne maloprodajne cene in maloprodajne cene na enoto teže na embalaži ali na etiketi embalaže — Člena 15(1) in 16 Listine o temeljnih pravicah — Svobodno opravljanje svobodno izbranega poklica — Svoboda gospodarske pobude — Sorazmernost — Člen 40(2) PDEU — Nediskriminacija“

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost člena 5(4)(b) Uredbe Komisije št. 543/2008 [2], ki določa obveznost označevanja svežega perutninskega mesa. V skladu z navedeno določbo mora biti v maloprodaji sveže perutninsko meso označeno s skupno ceno in ceno na enoto teže na embalaži ali na etiketi embalaže (v nadaljevanju: obveznost označevanja).

2. Predložitveno sodišče sprašuje Sodišče, ali je obveznost označevanja v skladu s členoma 15(1) in 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Ker je obveznost označevanja naložena samo za sveže perutninsko meso, ne pa za druge vrste mesa, naj bi Sodišče poleg tega razsodilo, ali je člen 5(4)(b) Uredbe št. 543/2008 združljiv z načelom nediskriminacije iz člena 40(2) PDEU.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Uredba Komisije (ES) št. 543/2008 z dne 16. junija 2008 o uvedbi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 glede tržnih standardov za perutninsko meso (UL 2008 L 157, str. 46).

I – **Pravni okvir**

A – *Pravo Evropske unije*

3. Člen 121(e)(iv) Uredbe št. 1234/2007[3] določa, da ima Komisija v zvezi s trženjem perutninskega mesa pravico določiti podrobna pravila, vključno s „pravil[i] glede nadaljnjih navedb, ki morajo biti prikazane na spremljajočih trgovinskih dokumentih, označevanja, predstavitve in oglaševanja perutninskega mesa, namenjenega končnemu potrošniku, ter ime, pod katerim se izdelek prodaja v smislu točke (1) člena 3(1) Direktive 2000/13/ES“.

4. Uredba Komisije (ES) št. 543/2008 na podlagi členov 121(e) in 4 Uredbe št. 1234/2007 določa podrobna pravila za izvajanje Uredbe št. 1234/2007 glede tržnih standardov za perutninsko meso.

5. V uvodni izjavi 10 Uredbe št. 543/2008 je navedeno: „Da se porabniku zagotovi zadostne, nedvoumne in objektivne informacije glede izdelkov, ki so naprodaj, in da se zagotovi prost pretok takih izdelkov po vsej Skupnosti, je treba zagotoviti, da tržni standardi za perutnino, kolikor je to možno, upoštevajo določbe Direktive Sveta 76/211/EGS z dne 20. januarja 1976 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s pripravo določenih predpakiranih proizvodov glede na maso ali prostornino“.

6. Člen 5(2) Uredbe št. 543/2008 določa, da „[p]oleg tega, da ustrezajo nacionalni zakonodaji, sprejeti v skladu z Direktivo 2000/13/ES, označevanje in priprava ter oglaševanje perutninskega mesa, namenjenega končnemu porabniku, izpolnjujejo dodatne zahteve, določene v odstavkih 3 in 4 tega člena“.

7. Člen 5(4)(b) Uredbe št. 543/2008, ki povzema vsebino člena 5(3)(b) Uredbe Sveta (EGS) št. 1906/90[4], določa: „V primeru predpakiranega perutninskega mesa so na embalaži ali na etiketi embalaže navedeni naslednji podatki: […] v primeru svežega perutninskega mesa skupna maloprodajna cena in maloprodajna cena na enoto teže“[5].

8. Direktiva 2000/13/ES o približevanju zakonodaje držav članic o označevanju, predstavljanju in oglaševanju živil ni vsebovala nobene določbe o obveznostih označevanja glede cene.

9. V skladu s členom 3(1) Direktive 98/6/ES o varstvu potrošnikov pri označevanju cen potrošnikom ponujenih proizvodov[6] sta „[p]rodajna cena in cena na enoto […] označeni na vseh proizvodih iz člena 1, pri čemer za označevanje cene na enoto veljajo določbe člena 5. Cene na enoto ni treba označiti, če je enaka prodajni ceni.“

3 — Uredba Sveta (ES) št. 1234/2007 z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode (Uredba o enotni SUT) (UL 2007 L 299, str. 1). Navedena uredba je bila razveljavljena z Uredbo (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov (UL 2013 L 347, str. 671). Vendar je določba, na kateri temelji Uredba št. 543/2008, in sicer člen 121(e)(iv) Uredbe št. 1234/2007, med določbami, ki se v skladu s členom 230(1)(c) Uredbe št. 1308/2013 uporabljajo še naprej. V skladu s členom 230(2) Uredbe št. 1308/2013 se sklicevanja na Uredbo št. 1234/2007 štejejo kot sklicevanja na Uredbo št. 1308/2013 in Uredbo (EU) št. 1306/2013 ter razlagajo v skladu s korelacijsko preglednico iz Priloge XIV k Uredbi št. 1308/2013.

4 — Uredba z dne 26. junija 1990 o določenih tržnih standardih za perutnino (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 10, str. 92), razveljavljena z Uredbo 1234/2007.

5 — V skladu s členom 2(c) Uredbe št. 543/2008 „predpakirano perutninsko meso“ pomeni perutninsko meso, pripravljeno v skladu s pogoji, določenimi v členu 1(3)(b) Direktive 2000/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. marca 2000 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 75). V skladu s členom 1(3)(b) Direktive 2000/13 „predpakirano živilo“ pomeni „vsako posamezno enoto, ki se kot taka predstavlja končnemu potrošniku in obratom javne prehrane ter jo sestavlja živilo in embalaža, v katero je bilo dano, preden se ponudi v prodajo, ne glede na to, ali ta embalaža povsem ali samo deloma zapira živilo, vendar v vsakem primeru na tak način, da vsebine ni možno spremeniti, ne da bi embalažo odprli ali spremenili“. Direktiva 2000/13 je bila razveljavljena z Uredbo (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom (UL 2011 L 304, str. 18). V členu 2(2)(e) Uredbe št. 1169/2011 pa je ohranjena prejšnja opredelitev in dodano, da pojem predpakiranega živila „ne zajem[a] živil, pakiranih na prodajnih mestih na zahtevo potrošnika ali predpakiranih za neposredno prodajo“.

6 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 32).

II – **Dejansko stanje, postopek in predloženi vprašanji za predhodno odločanje**

10. Lidl GmbH & Co. KG (tožeča stranka) je maloprodajna družba, ki ima po vsej Nemčiji diskontne prodajalne živil. Tožeča stranka v nekaterih podružnicah v občini Lampertswalde med drugim ponuja na prodaj predpakirano sveže perutninsko meso. Cena svežega perutninskega mesa ni navedena neposredno na etiketi, pritrjeni na sam proizvod. Etikete s ceno so pritrjene na police.

11. Nekdanji Sächsiche Landesanstalt für Landwirtschaft (kmetijski urad za deželo Saško, Nemčija, zdaj Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie oziroma urad za okolje, kmetijstvo in geologijo za deželo Saško, Nemčija), ki je ob več inšpekcijskih pregledih opazil ta način označevanja cen, je ugotovil, da je s to prakso kršen člen 5(3)(b) Uredbe št. 1906/90, ki se je uporabljal v času inšpekcijskih pregledov in ki ustreza sedanjemu členu 5(4)(b) Uredbe št. 543/2008.

12. Leta 2007 je tožeča stranka vložila tožbo za ugotovitev, da je njen način označevanja cen predpakiranega svežega perutninskega mesa združljiv z obveznostjo označevanja iz člena 5(3)(b) Uredbe št. 1906/90 in pozneje iz člena 5(4)(b) Uredbe št. 543/2008. Tožeča stranka je trdila, da je člen 5(4)(b) Uredbe št. 543/2008 neveljaven, ker naj bi bil v nasprotju s členom 6(1) PEU v povezavi s členom 15(1) Listine. Po njenem mnenju se z obveznostjo označevanja nesorazmerno posega v svobodno opravljanje poklica. Verwaltungsgericht Dresden (upravno sodišče v Dresdnu, Nemčija) je tožbo leta 2010 zavrnilo s sodbo.

13. Tožeča stranka se je pritožila na predložitvenem sodišču Sächsisches Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče Saške, Nemčija). Predložitveno sodišče se v predložitveni odločbi sprašuje o veljavnosti člena 5(4)(b) Uredbe (ES) št. 543/2008 iz dveh razlogov.

14. Prvič, predložitveno sodišče ni prepričano, ali je poseganje, ki izhaja iz obveznosti označevanja, utemeljeno glede na člena 15(1) in 16 Listine. Meni, da obveznost označevanja ne vpliva na dejansko bistvo zadevnih svoboščin in pravic, da dejansko izpolnjuje cilj krepitve varstva potrošnikov, kar je splošni interes, ki ga priznava Unija, ter da se zdi ustrezna in potrebna za ta namen. Vendar predložitveno sodišče dvomi o tem, ali so zadevni interesi ustrezno uravnoteženi.

15. Drugič, predložitveno sodišče se sprašuje o veljavnosti obveznosti označevanja za perutninsko meso glede na načelo nediskriminacije iz člena 40(2) PDEU. V predložitveni odločbi je poudarjeno, da za drugo predpakirano meso, kot je goveje, telečje, prašičje, ovčje in kozje meso, za katero so v Uredbi (EU) št. 1308/2013 prav tako določena pravila o vzpostavitvi skupne ureditve trgov, ni tovrstne obveznosti označevanja. Zato je po mnenju predložitvenega sodišča posledica obveznosti označevanja, naložene za sveže perutninsko meso, neenaka obravnava, saj so primerljivi položaji obravnavani različno. Predložitveno sodišče zlasti dvomi, ali je taka neenaka obravnava objektivno utemeljena s splošnim interesom varstva potrošnikov.

16. V navedenih okoliščinah je Sächsisches Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče Saške) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je člen 5(4)(b) Uredbe (ES) št. 543/2008 združljiv s členom 6(1), prvi pododstavek, PEU v povezavi s členoma 15(1) in 16 Listine […]?

2. Ali je člen 5(4)(b) Uredbe […] (ES) št. 543/2008 združljiv s členom 40(2), drugi pododstavek, PDEU?“

17. Pisna stališča so predložile družba Lidl GmbH & Co. KG, Freistaat Sachsen (Svobodna dežela Saška, Nemčija, tožena stranka v postopku v glavni stvari) in Komisija, ki so na obravnavi 13. januarja 2016 vse podale ustna stališča.

III – **Presoja predloženih vprašanj za predhodno odločanje**

A – *Prvo vprašanje: združljivost obveznosti označevanja s členoma 15(1) in 16 Listine*

18. Da bi odgovoril na prvo vprašanje za predhodno odločanje, bom najprej ugotovil, glede na katero zadevno določbo Listine je treba presojati veljavnosti člena 5(4)(b) Uredbe št. 543/2008 (oddelek 1). Nato bom presodil o združljivosti obveznosti označevanja z zadevno določbo Listine (oddelek 2), pri čemer bom preučil, ali to omejitev določa zakonodaja in ali se z njo upošteva bistvo zadevne pravice (pododdelek (a)) ter ali je skladna z načelom sorazmernosti (pododdelek (b)).

1. Določba, ki se uporablja: člen 15(1) ali člen 16 Listine?

19. Predložitveno sodišče meni, da je treba veljavnost obveznosti označevanja preučiti tako glede na člen 15(1) kot glede na člen 16 Listine. Navaja, da obveznost označevanja vpliva na tožečo stranko glede na njeno svobodno opravljanje poklica in glede na njeno svobodo gospodarske pobude. V enakem smislu tožeča stranka meni tudi, da obveznost označevanja pomeni omejitev svoboščin in pravic, ki jih zagotavljata člena 15(1) in 16 Listine. Tudi Svobodna dežela Saška se v svojih stališčih sklicuje na ti dve določbi. Nasprotno Komisija meni, da se obravnavana zadeva nanaša samo na člen 16 Listine.

20. Kot je razvidno iz sodne prakse Sodišča, so pravice in svoboščine iz členov 15(1) in 16 Listine tesno povezane. To je dobro razvidno iz sodne prakse pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe. V tistem času je Sodišče uporabljalo različne izraze za svobodo izbire in opravljanja dejavnosti ali poklica, svobodo opravljanja poklica, pravico do opravljanja dejavnosti ali svobodo gospodarske pobude [7] kot splošna pravna načela. Sodišče je priznalo, da se ti pojmi prekrivajo, in navedlo, da svoboda gospodarske pobude „sovpada s svobodnim opravljanjem poklicne dejavnosti“ [8].

21. To prekrivanje ostaja očitno v sodni praksi po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe. Pogosto je sklicevanje na člena 15(1) in 16 Listine in njuno skupno razlaganje, skupaj s členom 17 Listine (lastninska pravica) [9]. Za vse te določbe je mogoče reči, da varujejo gospodarske interese posameznika.

22. Toda dejstvo, da Listina danes vsebuje dve ločeni določbi, kaže na to, da mora obstajati razlikovanje med „pravico do dela in do opravljanja svobodno izbranega ali sprejetega poklica“ – člen 15(1) – in „svobodo gospodarske pobude“ – člen 16.

23. Na strukturni ravni razlikovanje med tema dvema določbama ni brez posledic. Kot trdita Komisija in Svobodna dežela Saška, člen 16 Listine dopušča širšo prosto presojo v zvezi z ureditvijo, ki bi lahko posegla v svobodno gospodarsko pobudo. To je razvidno iz besedila navedene določbe, ki se v nasprotju z drugimi svoboščinami iz naslova II Listine nanaša na pravo *Unije* ter *nacionalne* zakonodaje in prakse. Poleg tega je Sodišče navedlo, da „je lahko svoboda gospodarske pobude podvržena širokemu spektru posegov organov javne oblasti, ki lahko v splošnem interesu določijo omejitve za izvajanje gospodarske dejavnosti“ [10].

7 — Glej med drugim, kot primere za različno formulacijo, sodbe Nold/Komisija (C-4/73, EU:C:1974:51, točka 14); Hauer (C-44/79, EU:C:1979:290, točka 32), Eridania (C-230/78, EU:C:1979:216, točka 21), Biovilac proti EGS (C-59/83, EU:C:1984:380, točka 21), Keller (C-234/85, EU:C:1986:377, točka 8), Finsider/Komisija (63/84 in 147/84, EU:C:1985:358, točka 24), Rau Lebensmittelwerke in drugi (od C-133/85 do C-136/85, EU:C:1987:244, točka 19), Schräder HS Kraftfutter (C-265/87, EU:C:1989:303, točka 15), Zuckerfabrik Süderdithmarschen in Zuckerfabrik Soest (C-143/88 in C-92/89, EU:C:1991:65, točka 76), Kühn (C-177/90, EU:C:1992:2, točka 16), Nemčija/Svet (C-280/93, EU:C:1994:367, točka 81), Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312, točka 22).

8 — Sodba v zadevi Španija in Finska proti Parlamentu in Svetu (C-184/02 in C-223/02, EU:C:2004:497, točka 51).

9 — Glej na primer sodbe Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, točka 44 in naslednje), Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, točka 43) ter Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281, točka 57 in naslednje).

10 — Sodbi Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, točka 46) in Svet proti Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, točka 123).

24. Ta razmeroma široka prosta presoja, omogočena državam pri urejanju gospodarskih dejavnosti, se odraža tudi v sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice. ESČP je pri razlagi člena 1 Protokola 1 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah priznalo, da imajo države široko prosto presojo „pri nadzoru nad uživanjem lastnine v skladu s splošnim interesom“ [11].

25. Tako ni dvoma, da v skladu z dovoljenimi omejitvami člen 16 Listine omogoča večjo stopnjo poseganja države kot člen 15(1). Čeprav obstaja jasno razlikovanje glede morebitnih omejitev, ki jih je mogoče uvesti za posamezno svoboščino, to ne razjasnjuje toliko *prvotne* opredelitve obsega same pravice. Oba člena varujeta območje avtonomije posameznika na poklicnem in poslovnem področju, ki sta tesno povezani. Oba sta neločljivo povezana z opravljanjem gospodarske dejavnosti. Tako ni jasnih meril, ki bi jih lahko teoretično oblikovali za razlikovanje med področjema uporabe teh dveh členov, na primer glede na pravno ali fizično naravo zadevnih oseb ali glede na neodvisnost ali odvisnost zadevnih gospodarskih dejavnosti [12].

26. Kljub neobstoju natančnih meril, ki bi razmejevala področje uporabe členov 15(1) in 16 Listine, je mogoče razbrati vsaj nekaj približnih smernic. Na eni strani se člen 15(1) osredotoča na izbiro in osebno avtonomijo, ki sta tesno povezani z osebnostnimi pravicami in njihovim razvojem. Omemba „dela“ poudarja pomembnejši, vendar ne izključni vpliv na fizične osebe in delovna razmerja [13]. Na drugi strani je svoboda gospodarske pobude iz člena 16 tesneje povezana s podjetniško dejavnostjo, ki je močneje povezana z lastninsko pravico [14]. Tako je stvarno področje uporabe člena 16 Listine, kot ga postopno opredeljuje sodna praksa Sodišča, bolj osredotočeno na gospodarski vidik podjetniške dejavnosti. Zajema opravljanje gospodarskih ali trgovskih dejavnosti, vključno s svobodnim sklepanjem pogodb, svobodno konkurenco, svobodo izbire poslovnega partnerja in svobodo določanja cene storitve [15]. Poleg tega svoboda gospodarske pobude vključuje tudi pravico do proste uporabe razpoložljivih ekonomskih, finančnih in tehničnih virov [16].

27. Skratka, verjetneje je, da se uporablja člen 15(1) Listine, če gre za fizične osebe in vprašanja, kot so dostop do dela in izbira poklica. Nasprotno se člen 16 Listine nanaša bolj na pravne osebe in na način, kako se izvaja in ureja že vzpostavljena dejavnost ali že izbran poklic [17].

28. Vseeno približne smernice glede razmejitve zadevnih parametrov iz členov 15(1) in 16 ne izključujejo prekrivanj ali morebitnih skupnih obravnav členov 15 in 16 Listine v ustreznem primeru. Primeri, ko je lahko ustrezna skupna obravnava, so pravila, ki omejujejo dostop do poklica z zahtevami po dovoljenjih, ali kadar so podjetjem naložene zelo obremenjujoče zahteve.

29. V obravnavanem primeru družba Lidl GmbH & Co. KG trdi, da zahteve v zvezi z označevanjem njenega blaga posegajo v način, na katerega želi opravljati trgovsko dejavnost. Obveznost označevanja nikakor ne omejuje pravice tožeče stranke do izbire ali opravljanja svobodno izbranega poklica. Nanaša se samo na način, na katerega lahko podjetje opravlja (že izbrano) dejavnost.

11 — Glej sodbe z dne 23. septembra 1982 v zadevi Sporrong and Lönnroth (serija A št. 52, točka 61), z dne 24. oktobra 1986 v zadevi AGOSI proti Združenemu kraljestvu (serija A št. 108, str. 18, točka 52), z dne 25. oktobra 1989 v zadevi Allan Jacobsson proti Švedski (št. 1) (pritožba št. 10842/84 A163, točka 55) in z dne 20. avgusta 2007 v zadevi J.A. Pye (Oxford) LTD in J.A. Pye (Oxford) Land LTD proti Združenemu kraljestvu (pritožba št. 44302/022007-III, točka 55). Glej tudi odločbo Evropske komisije za človekove pravice z dne 21. decembra 1998 v zadevi Pinnacle Meat Processors Company in drugi proti Združenemu kraljestvu (pritožba št. 33298/96).

12 — Dejansko, kot je navedel generalni pravobranilec N. Wahl v sklepnih predlogih v zadevi Gullotta in Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, točka 69), imajo podjetja pravico iz člena 15 Listine.

13 — Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, točka 24).

14 — Glej na primer sodbo Hauer (C-44/79, EU:C:1979:290, točka 32). Vendar, kakor je navedel generalni pravobranilec P. Cruz Villalón v sklepnih predlogih v zadevi Alemo-Herron in drugi (C-426/11, EU:C:2013:82, točka 51), kljub tej tesni povezavi temeljna lastninska pravica in svoboda gospodarske pobude varujeta različne pravne položaje.

15 — Glej na primer sodbe Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, točka 42 in naslednje), Alemo-Herron in drugi (C-426/11, EU:C:2013:521, točka 32 in naslednje) ter Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, točka 25).

16 — Sodba UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, točki 49 in 50).

17 — Glej pristop iz sodb Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:771), McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43), Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661) ali Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823).

30. Glede na zgoraj orisane splošne smernice torej menim, da je treba obravnavani primer ustrezno presoditi v skladu s členom 16 Listine.

2. Združljivost obveznosti označevanja s členom 16 Listine

31. Kot pravilno trdita Komisija in Svobodna dežela Saška, svoboda gospodarske pobude ni absolutna. Obravnavati jo je treba glede na njeno socialno vlogo.[18] Člen 52(1) Listine dovoljuje omejitve uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina, če so predpisane z zakonom, če spoštujejo bistveno vsebino zadevne temeljne pravice ali svoboščine ter če so, ob upoštevanju načela sorazmernosti, „potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih“[19].

32. Zdaj bom po vrsti preučil, ali obveznost označevanja izpolnjuje te zahteve.

a) Dovoljene omejitve pravice do gospodarske pobude

33. Kot je tožeča stranka priznala v pisnih stališčih, ni dvoma, da je obveznost označevanja *predpisana z zakonom*.

34. Poleg tega je Sodišče že razsodilo, da pravila Unije o označevanju sicer nekoliko omejujejo poslovne dejavnosti zadevnih trgovcev na natančno določenem področju, vendar „nikakor ne vplivajo na dejansko bistvo svobode opravljanja take dejavnosti“[20]. Položaj v obravnavani zadevi ni drugačen. Zato se strinjam s Komisijo in Svobodno deželo Saško, da obveznost označevanja ne vpliva na *bistvo* svobode gospodarske pobude.

b) Sorazmernost

35. Na tej točki je treba še ugotoviti, ali je obveznost označevanja skladna z načelom sorazmernosti.

i) Splošni preudarki

36. Sodišče je ugotovilo, da „se lahko […] izkaže, da je obseg polja proste presoje, ki ga ima zakonodajalec Unije, omejen glede na nekatere elemente, med katerimi so zlasti zadevno področje, narava zadevne pravice, zagotovljene z Listino, narava in teža poseganja ter cilj tega poseganja“[21].

37. To pomeni, da se lahko strogost sodnega nadzora Sodišča in zlasti stopnja poseganja pri nadzoru nad sorazmernostjo razlikujeta od primera do primera. Za določitev pristopa, ki ga je treba uporabiti v obravnavani zadevi, sta pomembna zlasti dva dejavnika: zadevno vsebinsko področje prava EU in narava zadevnih pravic.

18 — Glej na primer sodbi Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, točka 45) in Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, točka 54).

19 — Glej na primer sodbo Volker und Markus Schecke in Eifert (C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točka 65).

20 — Sodba Keller (C-234/85, EU:C:1986:377, točka 9). Glej tudi sodbi Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, točki 57 in 58) in Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, točka 71).

21 — Sodba Digital Rights Ireland (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 47).

38. V zvezi z zadevnim področjem Sodišče dosledno priznava, da ima na področju kmetijstva zakonodajalec EU široko diskrecijsko pravico, ki ustreza političnim odgovornostim, ki jih ima v skladu s členoma 40 in 43 PDEU [22]. Zato je nadzor Sodišča omejen na preverjanje, ali zakonodajalec ni *očitno* prekoračil omejitev te široke diskrecijske pravice [23].

39. Široka diskrecijska pravica Komisije je potrjena tudi v obravnavanem primeru z naravo zadevne pravice. Kot je navedlo Sodišče, je lahko svoboda gospodarske pobude „podvržena širokemu spektru posegov organov javne oblasti, ki lahko v splošnem interesu določijo omejitve za izvajanje gospodarske dejavnosti“ [24].

40. Na splošno se pri ugotavljanju sorazmernosti preuči ujemanje med navedenimi cilji in izbranimi sredstvi. Da bi bili sprejeti ukrepi v skladu z načelom sorazmernosti, morajo biti *ustrezni* za uresničevanje legitimnih ciljev, ne smejo presegati tistega, kar je *potrebno* za njihovo uresničevanje (če je na voljo več ureditvenih možnosti, je treba izbrati tisto, ki je najmanj omejevalna), povzročene neprijetnosti pa ne smejo biti nesorazmerne glede na zastavljene cilje (*notranje ravnotežje ali sorazmernost v ožjem smislu*) [25].

41. Tridelna analiza sorazmernosti je do določene mere notranje prilagodljiva. Izvesti jo je mogoče z različno stopnjo strogosti, pri čemer se spreminja stopnja upoštevanja volje zakonodajalca. Hkrati pa bi morala sorazmernost vključevati vse tri dele. Dejstvo, da je bil ukrep sprejet na področju, na katerem ima Komisija široko diskrecijsko pravico, kot je to na področju kmetijstva, po mojem mnenju ne pomeni, da bi moral biti nadzor Sodišča nad sorazmernostjo omejen na raven ustreznosti. Prej zahteva večjo stopnjo upoštevanja volje zakonodajalca *znotraj* istega preizkusa. Preizkus se nato omeji na ugotavljanje *očitnih pomanjkljivosti* [26]. Vendar vključuje ustrezno preučitev vsakega posameznega dela.

42. Tako, če v celoti uporabimo razlogovanje, ki so ga jasno raziskali že drugi generalni pravobranilci [27], standard „očitno neustreznega“ prežema vse tri dele analize sorazmernosti. Kot je nedavno navedla generalna pravobranilka J. Kokott [28], je v takih primerih sodni nadzor omejen na ugotavljanje, ali ukrep ni *očitno* neustrezen za uresničevanje zastavljenih ciljev, ali *očitno* ne presega tistega, kar je nujno za njegovo uresničitev, in ali ne pomeni neugodnosti, ki so *očitno* nesorazmerne glede na te cilje.

43. Poleg tega obstajata dva širša ustavna razloga za potrebo po bolj raziskovalnem nadzoru ukrepov institucij EU, kar zahteva celovit, tridelni nadzor nad sorazmernostjo. Prvič, z Lizbonsko pogodbo je bila Listina o temeljnih pravicah povzdignjena na raven zavezujoče primarne zakonodaje. S tem je prišel v ospredje širok nadzor nad akti EU glede temeljnih pravic.

44. Drugič, zaradi neobstoja zunanjega nadzora [29] je za nadzor nad združljivostjo aktov institucij EU s temeljnimi pravicami izključno pristojno Sodišče. Pri izvajanju te naloge je zaradi visoke ravni varstva, ki ga določa Listina, treba opraviti celovit in učinkovit notranji nadzor zakonodaje EU in aktov institucij EU.

22 — Glej na primer sodbe Fédesa in drugi (C-331/88, EU:C:1990:391, točka 14), Schräder HS Kraftfutter (C-265/87, EU:C:1989:303, točka 22) ali Španija proti Svetu (C-310/04, EU:C:2006:521, točka 96 in naslednje).

23 — Glej med drugim sodbi Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, točka 48) in AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, točka 80).

24 — Glej med drugim sodbo Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, točka 28).

25 — Glej med drugim sodbe Jippes in drugi (C-189/01, EU:C:2001:420, točka 81), Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, točka 42), Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, točka 29) ali Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, točka 58).

26 — Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca A. Tizzana v zadevi ABNA in drugi (C-453/03, EU:C:2005:202, točka 57).

27 — Glej med drugim sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi S.P.C.M. in drugi (C-558/07, EU:C:2009:142, točka 74 in naslednje) in v zadevi Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:28, točka 61) ter sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, točka 40).

28 — Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevah Poljska proti Parlamentu in Svetu (C-358/14, EU:C:2015:848, točk 89), Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2015:854 točka 58) in Philip Morris Brands in drugi (C-547/14, EU:C:2015:853, točka 150). V tem smislu glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke V. Trstenjak v zadevi Chabo (C-213/09, EU:C:2010:372, točka 80 in naslednje).

29 — Glej v zvezi s tem sklepne predloge 2/13 (EU:C:2014:2454).

45. Glede na zgoraj navedeno bom zdaj preučil, ali je obveznost označevanja v skladu s tridelnim načelom sorazmernosti.

ii) Sorazmernost, ki se uporablja v obravnavani zadevi

46. Komisija in Svobodna dežela Saška trdita, da je obveznost označevanja ustrezna in sorazmerna glede na legitimni cilj varstva potrošnikov.

47. Varstvo potrošnikov je res cilj splošnega pomena, ki ga priznava Unija, zlasti v členu 114(3) PDEU, členu 169 PDEU in členu 38 Listine. Vendar to ni, kot pri številnih drugih ciljih in vrednotah, absoluten cilj. Sodišče je že velikokrat priznalo, da je treba najti ustrezno ravnotežje med varstvom potrošnikov in drugimi vrednotami, vključno s svobodo gospodarske pobude [30].

48. Komisija se v pisnih stališčih sklicuje na uvodno izjavo 10 Uredbe št. 543/2008. V tej uvodni izjavi je navedeno, da je treba zagotoviti, da tržni standardi za perutnino, „kolikor je to možno“, upoštevajo določbe Direktive Sveta 76/211 [31], da se porabniku zagotovijo „zadostne, nedvoumne in objektivne informacije glede izdelkov, ki so naprodaj […]“. Zato se strinjam, da ta in druge uvodne izjave, čeprav niso neposredno povezane z obveznostjo označevanja, obravnavano v tej zadevi, kažejo na to, da je v Uredbi št. 543/2008 izrecno priznan cilj zagotavljanja boljših informacij potrošnikom [32].

49. Tožeča stranka vseeno trdi, da obveznost označevanja v praksi ne pripomore k boljšemu uresničevanju cilja varstva potrošnikov. Otežuje spontano prilagajanje cen in s tem omejuje možnost za cenovno konkurenco v kratkem časovnem obdobju, kar nazadnje morda ni v največjo korist potrošnikov.

50. Čeprav so lahko trditve tožeče stranke upoštevne pri presoji skladnosti obveznosti označevanja z načelom nediskriminacije, ne more biti veliko dvoma o tem, da zagotavljanje informacij o cenah z označevanjem pripomore k boljšemu uresničevanju cilja varstva potrošnikov. Obveznost označevanja pomeni, da je treba na embalaži predpakiranega proizvoda ali etiketi embalaže navesti ceno na enoto teže in skupno ceno. Tako se povečuje obseg informacij, ki so na voljo potrošnikom, saj je cena navedena natančno in jasno, kar jim omogoča, da lahko ozaveščeno izbirajo. S tega vidika obveznost označevanja gotovo ni očitno neustrezna za uresničevanje legitimnega cilja zagotavljanja boljših informacij potrošnikom.

51. Kar zadeva potrebnost, se označevanje, kot je očitno razvidno iz sodne prakse Sodišča, na splošno šteje za eno od najmanj vsiljivih oblik ureditvenega poseganja [33].

52. Tožeča stranka vseeno trdi, da praksa pritrjevanja etiket s ceno na police pomeni najmanj omejevalno ureditveno možnost, ki je ustrezna za uresničevanje cilja varstva potrošnikov. Po mnenju tožeče stranke splošna obveznost iz člena 3(1) Direktive 98/6, ki zahteva navedbo prodajne cene in cene na enoto (ne da bi bilo navedeno, kje), že izpolnjuje cilj zagotavljanja zadostne obveščenosti potrošnikov.

53. Tudi če bi prakso tožeče stranke lahko šteli za ustrezen način zagotavljanja informacij o ceni, ta praksa po mojem mnenju ni *tako* učinkovita kot obveznost označevanja. Predvideti je mogoče vrsto primerov, v katerih je navedba cene na enoto teže in skupne cene na etiketi, ki je neposredno pritrjena na embalaži predpakiranega proizvoda, učinkovitejši način obveščanja potrošnikov.

30 — Glej na primer sodbi McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, točka 63) in Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, točka 74).

31 — Direktiva Sveta z dne 20. januarja 1976 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s pripravo določenih predpakiranih proizvodov glede na maso ali prostornino (76/211/EGS) (posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 3, str. 91).

32 — Glej zlasti uvodne izjave 6, 11 in 12.

33 — Glej na primer, na področju prostega pretoka blaga, sodbo Rau Lebensmittelwerke (C-261/81, EU:C:1982:382, točka 17).

54. Prvič, obveznost označevanja zagotavlja stalno razpoložljivost informacije o ceni v celotnem procesu nakupa. Omogoča primerjavo cen, ko izdelek vzamemo s police. Potrošnike varuje tudi v primeru, ko je blago na napačnem mestu.

55. Drugič, navedba skupne cene in cene na enoto teže je še pomembnejša, ko gre za predpakirane proizvode z nestandardno težo. V teh okoliščinah obveznost označevanja zagotovo pripomore k uresničevanju cilja varstva potrošnikov. Zagotavlja pravilnost informacije o ceni in potrošnikom omogoča ozaveščeno izbiro.

56. Res je, da v primeru pakiranj z nestandardizirano težo že skladnost z določbami Direktive 98/6 zahteva navedbo skupne cene in cene na enoto teže na embalaži predpakiranega proizvoda.

57. Vendar ima Komisija, kot je bilo že omenjeno zgoraj, na tem področju široko diskrecijsko pravico. Ob upoštevanju tega menim, da Komisija ni očitno presegla tistega, kar je potrebno za uresničevanje cilja krepitve varstva potrošnikov.

58. Nazadnje je treba ugotoviti, ali obveznost označevanja izvajalcem dejavnosti, ki jo morajo izpolniti, ne nalaga očitno nesorazmernih neugodnosti.

59. Tožeča stranka opozarja na finančna in organizacijska bremena, ki jih povzroča obveznost označevanja, in trdi, da ni bilo vzpostavljeno ravnotežje med nasprotujočimi interesi.

60. Vendar, kot je razvidno iz pojasnil, ki jih je Sodišču v ustnih stališčih dala Svobodna dežela Saška, obveznost označevanja v praksi ne pomeni znatnih dodatnih bremen za proizvajalce glede časa in stroškov. Obseg in podrobnosti informacij na etiketi je mogoče prožno spremeniti na računalniku ob izdelavi brez znatnih dodatnih stroškov.

61. Poleg tega so dodatni stroški morebitnega ponovnega etiketiranja v prodajalni v primeru poznejšega prilagajanja cen ali promocijskih akcij zmerni. Prvič, kot sta Komisija in Svobodna dežela Saška trdili na obravnavi, so količine blaga, na katero taka dejanja vplivajo, razmeroma majhne. Drugič, ponovno etiketiranje v primeru spremembe cen bi zagotovo pomenilo nekaj dodatnega dela za trgovce na drobno. Vendar, kot je na obravnavi opozorila Svobodna dežela Saška, bi z nalepko, pritrjeno na prvotno etiketo, izpolnili zahteve v zvezi z obveznostjo označevanja. Ni mogoče reči, da to pomeni nesorazmerne stroške glede na cilj obveščanja potrošnikov o spremembi cene.

62. Zato menim, da obveznost označevanja ne pomeni nalaganja očitno nesorazmernih bremen glede na interese tožeče stranke in ni nesorazmerna z uresničevanjem cilja varstva potrošnikov. Zato ne pomeni nedovoljenega omejevanja svobode gospodarske pobude iz člena 16 Listine.

63. Ob upoštevanju navedenega sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje odgovori, da ob preučitvi vprašanja za predhodno odločanje ni bil ugotovljen noben dejavnik, ki bi vplival na veljavnost člena 5(4)(b) Uredbe Komisije (ES) št. 543/2008 glede na člen 16 Listine.

B – *Drugo vprašanje: združljivost obveznosti označevanja s členom 40(2) PDEU*

64. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da člen 40(1) PDEU določa splošno načelo nediskriminacije na področju kmetijstva [34]. Uporablja se za gospodarske subjekte, za katere velja skupna ureditev trga [35]. Navedena določba je poseben izraz splošnega načela nediskriminacije, ki določa, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je taka obravnava objektivno utemeljena [36].

65. Na začetku je treba poudariti, da odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje ne vpliva na analizo združljivosti obveznosti označevanja z načelom nediskriminacije. Presoja združljivosti obveznosti označevanja s svobodo gospodarske pobude iz člena 16 Listine je „*vertikalna*“ vrsta nadzora: navedeni cilj, varstvo potrošnikov, se preuči glede na sredstvo, obveznost označevanja, vendar samo za zadevni proizvod, in sicer sveže perutninsko meso. Tak nadzor se v veliki meri opravi ločeno od drugih proizvodov in sektorjev. Nasprotno, načelo nediskriminacije iz člena 40(2) PDEU zahteva drugačno vrsto nadzora, ki je po naravi „*horizontalen*“: ali obveznost označevanja, ki se uporablja samo in izključno za sveže perutninsko meso, pomeni različno obravnavo primerljivih položajev? Če je tako, ali je mogoče tako obravnavo objektivno utemeljiti?

1. Primerljivost

66. Predhodno vprašanje se nanaša na primerljivost: za kakšne proizvajalce, potrošnike in, prek njih, proizvode je mogoče šteti, da so v enakem položaju za namene člena 40(2) PDEU? Obstajajo različni pogledi.

67. Na eni strani predložitveno sodišče in tožeča stranka gledata na primerljivost široko. Trdita, da člen 5(4)(b) Uredbe št. 543/2008 povzroča različno obravnavo glede na druge vrste mesa, za katere ni določena enaka obveznost, kot so prašičje, goveje, ovčje ali kozje meso. Trdita, da so vse te vrste svežega mesa primerljive za namene označevanja.

68. Na drugi strani Komisija na primerljivost gleda ožje in trdi, da sveže perutninsko meso ni v enakem položaju kot drugi mesni proizvodi. Glavni razlog, ki ga navaja Komisija, ko vztraja pri tej trditvi, je zgodovinski: sklicuje se na podroben pregled razvoja različnih ureditvenih okvirov, ki veljajo za različne sektorje mesa. Komisija trdi, da zakonodajalec EU v sektor perutninskega mesa posega manj kot v druge sektorje mesa. Med redkimi ukrepi, ki jih je Unija sprejela v podporo sektorju perutninskega mesa, so tržni standardi, kot je obveznost označevanja. Komisija zatrjuje, da ta obveznosti s tem, ko ščiti potrošnike, spodbuja prodajo in s tem pripomore k uresničevanju cilja povečanja prihodkov kmetov.

69. Pri trditvah Komisije vidim več težav. Vendar pa je vprašanje primerljivosti po svoji naravi predvsem *objektivna* presoja. V zvezi s posamezno lastnostjo (oziroma *tertium comparationis*, ki je lahko vrednost, cilj, dejanje itd.) se preuči, ali elementi primerjave (osebe, proizvodi itd.) izkazujejo več podobnosti ali več razlik. Seveda se pri taki presoji upoštevajo pretekle *subjektivne* ureditvene izbire, zlasti pri opredelitvi *tertium comparationis* [37]. Vendar niso nujno neizpodbitne.

34 — Glej med drugim sodbo Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, točka 41 in navedena sodna praksa).

35 — Glej v zvezi s tem sodbo Nemčija proti Svetu (C-280/93, EU:C:1994:367, točka 68).

36 — Glej med drugim sodbe Ruckdeschel in drugi (C-117/76 in C-16/77, EU:C:1977:160, točka 10), Moulins et huileries de Pont-à-Mousson in Providence agricole de la Champagne (C-124/76 in C-20/77, EU:C:1977:161, točka 22), Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128, točka 51) ali Franz Egenberger (C-313/04, EU:C:2006:454, točka 33 in navedena sodna praksa).

37 — V resnici je treba primerljivost „zlasti utemeljiti in presojati ob upoštevanju predmeta in namena akta Skupnosti, s katerim je uvedeno zadevno razlikovanje“ (glej sodbo Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 26 in navedena sodna praksa). Za podrobnosti glede uporabe načela nediskriminacije med različnimi sektorji na področju skupne kmetijske politike glej: R. Barents, „The Significance of the Non-Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: Between Competition and Intervention“, Mélanges H. G. Schermers, zv. 2, Martinus Nijhoff Publishers 1994, str. 527, zlasti str. 538.

70. Kljub temu precej zapletenih vprašanj primerljivosti med različnimi kmetijskimi sektorji tu ni treba obravnavati iz preprostega razloga: tudi če bi sprejeli trditve Komisije o neprimerljivosti mesnih proizvodov, ki spadajo v različne sektorje, ostaja dejstvo, da je v členu 5(4)(b) Uredbe št. 543/2008 obveznost označevanja določena samo za en proizvod, in sicer sveže perutninsko meso. Kot opozarja tožeča stranka, za druge proizvode perutninskega mesa, za katere se Uredba št. 543/2008 prav tako uporablja, kot je zamrznjeno ali hitro zamrznjeno perutninsko meso [38], obveznost označevanja ne velja [39].

71. Tako tudi če sprejmemo ozek pogled Komisije na primerljivost, ki je omejen samo na perutninsko meso, vseeno obstaja razlika v obravnavi že *znotraj* samega sektorja.

2. Objektivna utemeljenost

72. Ker sem že ugotovil, da obstaja razlika v obravnavi, bom zdaj preučil, ali je mogoče to razliko objektivno utemeljiti.

73. Komisija se sklicuje na diskrecijsko pravico v zvezi z uresničevanjem ciljev skupne kmetijske politike. Sodišče v resnici, kot sem že omenil v točki 38 teh sklepnih predlogov, dosledno priznava široko diskrecijsko pravico institucij EU pri zadevah v zvezi s kmetijstvom. Zato Sodišče pri preučevanju domnevnih kršitev načela nediskriminacije na področju kmetijstva svoj nadzor omejuje na preverjanje, da pri zadevnem ukrepu ne gre za nobeno očitno napako ali zlorabo pooblastil in da zadevna institucija ni očitno presegla omejitev svoje diskrecijske pravice [40].

74. Tako mora biti razlika v obravnavi na tem področju, da ne bi bila diskriminatorna, vseeno utemeljena z *objektivnimi razlogi*, ki niso *očitno neustrezni* [41]. Zlasti institucija, ki je sprejela zadevni ukrep, mora dokazati, da taka objektivna merila obstajajo, in Sodišču zagotoviti ustrezne informacije za presojo teh meril [42].

75. Kljub večkratnim vprašanjem Komisiji na obravnavi je dejstvo, da ostaja izrazita nejasnost glede objektivnih razlogov, ki bi lahko upravičili uvedbo obveznosti označevanja, ki je omejena samo na sveže perutninsko meso, in ne velja za druge vrste perutninskega mesa. Komisija je podala dva morebitna objektivna razloga: prvič, varstvo potrošnikov kot tako, in drugič, okrepljeno varstvo potrošnikov kot vmesni cilj, ki pripomore k uresničevanju cilja povečanja prihodka kmetov.

76. Težko sprejmem te trditve kot ustrezno utemeljitev za zadevno neenako obravnavo.

77. Čeprav se lahko šteje, da je obveznost označevanja sama po sebi ustrezna za doseganje dobrega obveščanja potrošnikov, niso bili navedeni nobeni objektivni razlogi, ki bi pojasnili, zakaj naj bi ta obveznost veljala samo za sveže perutninsko meso, in ne tudi za druge vrste perutninskega mesa, za katere velja zadevna uredba.

38 — V skladu s točko III(2) dela B Priloge XIV k Uredbi (ES) št. 1234/2007 se perutninsko meso in pripravki iz perutninskega mesa lahko tržijo v treh stanjih: sveže, zamrznjeno ali hitro zamrznjeno. Ta določba je zdaj vključena v točko III dela V Priloge VII k Uredbi (EU) št. 1308/2013.

39 — Poleg tega je treba opozoriti, da je bilo z Uredbo Sveta (ES) št. 1047/2009 z dne 19. oktobra 2009 o spremembah Uredbe (ES) št. 1234/2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov glede tržnih standardov za perutninsko meso (UL L 290, str. 1) področje uporabe tržnih standardov za perutninsko meso razširjeno tako, da vključuje „pripravke iz perutninskega mesa“ in „proizvode iz perutninskega mesa“.

40 — Glej med drugim sodbi Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, točka 43) in AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, točka 80).

41 — Glej na primer sodbi Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 58) ter Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, točka 44 in naslednje).

42 — Glej v zvezi s tem na primer sodbi Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, točka 78) ter Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 48 in navedena sodna praksa.)

78. Na splošno lahko v primeru svežih proizvodov njihova pokvarljivost hipotetično upravičí določene razlike glede informacij, ki jih je treba vključiti na etikete, pritrjene na embalažo predpakiranih mesnih proizvodov [43]. Vendar niso bile navedene nobene posebne značilnosti, ki bi upravičile različne zahteve glede označevanja v zvezi z navajanjem *cene* [44]. Nasprotno, na obravnavi sta tožeča stranka in Svobodna dežela Saška potrdili, da domnevne posebne značilnosti svežega perutninskega mesa v zvezi s shranjevanjem, prevozom, zakolom, razrezom, trženjem in velikostjo perutninskega mesa ne vplivajo na proizvodnjo pakiranj s standardiziranimi težami. Kakor koli že, take posebne značilnosti, če bi obstajale, ne bi bile značilne samo za sveže perutninsko meso, temveč tudi za druge vrste perutninskega mesa, za katere ne velja obveznost označevanja.

79. Komisija je poleg tega navedla, da člen 3(1) Direktive 98/6 zmanjšuje razlike med zakonskimi ureditvami, ki se uporabljajo za perutninsko meso, in tistimi, ki se uporabljajo za druge vrste mesa, ker navedena določba zahteva obvezno navajanje cene na embalaži predpakiranega proizvoda, zlasti glede proizvodov z nestandardizirano težo. Komisija navaja, da dejstvo, da obstaja taka splošna ureditev, ne pomeni, da je treba raven varstva v sektorju perutninskega mesa znižati. Z enakim razlogovanjem tudi Svobodna dežela Saška trdi, da uporaba načela nediskriminacije ne bi smela privesti k nižji ravni varstva, pri čemer se po analogiji sklicuje na sodno prakso Sodišča na področju zahtev glede zdravja živali in javnega zdravja [45].

80. Po mojem mnenju tudi ti razlogi niso ustrezna utemeljitev za različno obravnavo.

81. Prvič, razlog, ki ga navaja Komisija, da različno obravnavo „zmanjšuje“ splošna obveznost iz člena 3(1) Direktive 98/6, ni upošteven. Za začetek, nikakor ne upravičuje „preostale“ različne obravnave in zagotovo ne upravičuje razlike v obravnavi same po sebi.

82. Drugič, obravnavano zadevo je treba razlikovati od sodbe ABNA in drugi, na katero se sklicuje Svobodna dežela Saška. Sodišče je v sodbi ABNA in drugi preučilo združljivost zahteve iz Direktive 2002/2 z načelom nediskriminacije [46], in sicer to, da je za proizvajalce krme za živali veljala ureditev glede obveščanja, ki ni veljala za hrano, namenjeno ljudem. Sodišče je v navedenih okoliščinah razsodilo, da dejstvo, da so lahko enako omejevalni ukrepi utemeljeni tudi na drugih, še nereguliranih področjih, ni zadosten razlog za ugotovitev, da zadevni ukrepi niso zakoniti zaradi njihove diskriminatorne narave. Sodišče je presodilo, da bi bil lahko „[v] nasprotnem primeru […] njihov učinek prilagoditev ravni varstva javnega zdravja obstoječi [najmanj] varovalni ureditvi“ [47].

83. Položaj v obravnavani zadevi se jasno razlikuje od položaja v zadevi ABNA in drugi. Prvič, navedena zadeva se ni nanašala na različno obravnavo proizvodov, za katere velja skupna ureditev trga na področju skupne kmetijske politike. Direktiva 2002/2 je namreč temeljila na členu 152(4)(b) PEU (zdaj člen 168(4)(b) PDEU) – pravni podlagi v zvezi s sprejetjem ukrepov za zagotavljanje visoke ravni varstva zdravja ljudi. V nasprotju z zadevo ABNA in drugi obveznost označevanja, obravnavana v tej zadevi, vzpostavlja razliko pri obravnavi kmetijskih proizvodov, ki spadajo v isti sektor, in sicer sektor perutninskega mesa, kot je opredeljen v Uredbi št. 1234/2007 in izvedbeni Uredbi št. 543/2008. Drugič, kot je v navedeni zadevi poudaril generalni pravobranilec, so lahko strožja pravila glede krme za živali objektivno utemeljena s tesnejšo povezavo med sektorjem krme in spongiformno encefalopatijo in dioksinsko krizo, s čimer je povezano sprejetje Direktive 2002/2 [48] .

43 — Kot je na primer določeno v Uredbi (EU) št. 1169/2011, navedeni v opombi 5.

44 — Obravnavana zadeva se torej razlikuje od položajev v zadevah, kot sta na primer sodba Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128, točka 51 in naslednje) ali Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, točka 73).

45 — Sodba ABNA in drugi (C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04, EU:C:2005:741, točka 65).

46 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2002/2/ES z dne 28. januarja 2002 o spremembi Direktive 79/373/EGS o trženju krmnih mešanic in o razveljavitvi Direktive Komisije 91/357/EGS (posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 35, str. 245).

47 — Sodba ABNA in drugi (C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04, EU:C:2005:741, točka 65).

48 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca A. Tizzana v zadevi ABNA in drugi (C-453/03, EU:C:2005:202, točka 138).

84. Drugi del morebitne utemeljitve Komisije se nanaša na cilj varstva potrošnikov, tokrat ne kot cilj sam po sebi, temveč kot prehodna vrednota na poti do končnega cilja, ki je izboljšanje prihodka kmetov. Razlogovanje je tako: z zagotovitvijo dodatnih informacij potrošnikom informacija o ceni na embalaži povečuje zaupanje potrošnikov v proizvod. Večje zaupanje potrošnikov poveča prodajo, s čimer se na koncu poviša prihodek kmetov.

85. Ta razlog ni prepričljiv. Logično bi bilo sklepati, da so tudi tožeča stranka in drugi trgovci na drobno zainteresirani za spodbujanje te prodaje. Vendar kot tožeča stranka precej na dolgo razlaga, lahko dodatni stroški v zvezi z obveznostjo označevanja pomenijo višja bremena za trgovce na drobno pri prilagajanju cen in izvajanju promocijskih akcij za sveže perutninsko meso, kar odvrača od prodaje takih proizvodov. Težko je torej razumeti, kako bi dodatna obveznost označevanja prispevala k povečani prodaji v zvezi s tem.

86. Toda če pustimo ugibanja o družbeni realnosti in dojemanju potrošnikov ob strani, Komisija vseeno ni podala nobene objektivne utemeljitve, s katero bi pojasnila, zakaj bi moral biti tak ukrep – tudi če sprejmemo predpostavko, da obveznost označevanja izboljša prihodek kmetov – omejen na sveže perutninsko meso, in se ne uporabljati za druge vrste perutninskega mesa.

87. Tako po mojem mnenju ne prvi ne drugi razlog, ki ju je navedla Komisija, ne utemeljujeta objektivno različnih zahtev glede označevanja v sektorju perutninskega mesa.

88. Nazadnje, Komisija se sklicuje na sodno prakso Sodišča, v skladu s katero je treba zakonitost ukrepa EU presoditi na podlagi dejstev in zakonodaje v času sprejetja ukrepa[49]. Komisija je na ustni obravnavi navedla, da bi bila podobna pravila, če bi jih morala sprejeti danes, morda drugačna. Tako je trdila, da del diskrecijske pravice, ki jo ima Komisija, vključuje tudi zgodovinsko razsežnost: Komisiji je treba dovoliti, da spremembe uvaja postopno. V takem okviru ne bi smela biti vloga Sodišča, da posreduje in začne razveljavljati take določbe.

89. Na to trditev je mogoč dvojen odgovor: konkreten, povezan z obravnavano zadevo, in širši, ustavni. Na konkretni ravni obravnavane zadeve je dovolj opozoriti na to, da je bila obveznost označevanja, prvotno določena v členu 5(3)(b) Uredbe št. 1906/90[50], ponovno določena v zadevni izvedbeni uredbi, sprejeti leta 2008. Tako lahko na nek način razumemo, da je zakonodajalec leta 2008 ponovno izbral enako ureditev. Sodišče nima na voljo elementov, ki bi omogočali ugotovitev, da so bili tehnični ali kakršni koli drugi takrat obstoječi objektivni razlogi taki, da bi upravičevali razliko v obravnavi, za katero gre v tej zadevi.

90. Na splošnejši ravni široke diskrecijske pravice institucij Unije na nekaterih področjih po mojem mnenju ne moremo razumeti kot časovno neomejen „bianco ček“, pri čemer bi bilo treba pretekle ureditvene izbire glede tržne organizacije šteti za trajno in zadostno utemeljitev za njihovo tekočo uporabo v znatno spremenjenih tržnih in družbenih okoliščinah. Rečeno metaforično, zakonodajalec mora, tako kot gozdar, redno skrbeti za stanje zakonodajnega gozda. Ne samo, da mora saditi nova drevesa, gozd mora redno tudi redčiti in posekati mrtva drevesa. Če tega ne stori, ne sme biti presenečen, če mora morda posredovati nekdo drug.

91. Zaradi vseh teh razlogov, čeprav priznavam široko polje proste presoje, ki ga ima Komisija, in opravljam blag nadzor, moram skleniti, da Komisija ni podala objektivnega merila, s katerim bi utemeljila razliko v obravnavi v zvezi z zahtevami glede označevanja med različnimi vrstami perutninskega mesa.

49 — Glej na primer sodbo Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, točka 45 in navedena sodna praksa).

50 — Treba je opozoriti, da je bila v Predlogu Komisije o Uredbi Sveta (EGS) o določenih tržnih standardih za perutninsko meso (COM (89)580 final, z dne 23. novembra 1989) v členu 5(3) predvidena obveznost označevanja za „predpakirano perutninsko meso“ na splošno. Edina posebna obveznost glede označevanja svežega perutninskega mesa se je nanašala na rok uporabe.

92. Zato Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovori: „Člen 5(4)(b) Uredbe Komisije (ES) št. 543/2008 je neveljaven, ker v nasprotju s členom 40(2) PDEU uvaja diskriminacijo med različnimi vrstami perutninskega mesa.“

IV – **Predlog**

93. Ob upoštevanju zgoraj navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki mu ju je predložilo Sächsisches Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče Saške, Nemčija) odgovori:

1. Ob preučitvi prvega vprašanja za predhodno odločanje ni bil ugotovljen noben dejavnik, ki bi vplival na veljavnost člena 5(4)(b) Uredbe Komisije (ES) št. 543/2008 z dne 16. junija 2008 o uvedbi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 glede tržnih standardov za perutninsko meso glede na člen 16 Listine.

2. Člen 5(4)(b) Uredbe Komisije (ES) št. 543/2008 je neveljaven, ker v nasprotju s členom 40(2) PDEU uvaja diskriminacijo med različnimi vrstami perutninskega mesa.