Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
TAMARE ĆAPETA
od 17. ožujka 2022. [1]

Predmet C-159/20

Europska komisija
protiv

Kraljevine Danske

„Povreda obveze države članice – Zaštita oznaka izvornosti i oznaka zemljopisnog podrijetla poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda – Uredba (EU) br. 1151/2012 – Članak 1. stavak 1., članci 4. i 13. – Upotreba zaštićene oznake izvornosti (ZOI) ‚Feta' za sir koji je proizveden u Danskoj, ali je namijenjen izvozu u treće zemlje – Članak 4. stavak 3. UEU-a – Načelo lojalne suradnje"

I. Uvod

1. Opet „feta". Tako se ovaj predmet može predstaviti studentima prava Unije, s obzirom na to da je riječ o barem četvrtom nastavku sage o „feti", kako su je neki nazvali [2].

2. U ovom slučaju, tužbom na temelju članka 258. UFEU-a, Europska komisija zahtijeva od Suda da utvrdi da je Kraljevina Danska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 13. Uredbe br. 1151/2012 [3] jer nije spriječila ili zaustavila upotrebu naziva „feta" za sireve proizvedene u Danskoj namijenjene izvozu u treće zemlje. Komisija također ističe da je Kraljevina Danska povrijedila svoje obveze lojalne suradnje koje proizlaze iz članka 4. stavka 3. UEU-a, primijenjenog zasebno ili u vezi s člankom 1. stavkom 1. i člankom 4. Uredbe br. 1151/2012.

[1] Izvorni jezik: engleski

[2] Vidjeti u tom pogledu O'Connor, B. i Kireeva, I., „What's in a name? The ‚feta' cheese saga", *International Trade Law & Regulation*, sv. 9., 2003., str. 110.

[3] Uredba (EU) br. 1151/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o sustavima kvalitete za poljoprivredne i prehrambene proizvode (SL 2012., L 343, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 25., str. 31. i ispravak SL 2015., L 191, str. 9.). Ta je uredba posljednji put izmijenjena Uredbom (EU) 2021/2117 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. prosinca 2021. o izmjeni uredaba (EU) br. 1308/2013 o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda, (EU) br. 1151/2012 o sustavima kvalitete za poljoprivredne i prehrambene proizvode, (EU) br. 251/2014 o definiciji, opisivanju, prezentiranju, označivanju i zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla aromatiziranih proizvoda od vina i (EU) br. 228/2013 o utvrđivanju posebnih mjera za poljoprivredu u najudaljenijim regijama Unije (SL 2021., L 435, str. 262.).

3. „Feta” je vrsta sira koji se tradicionalno proizvodi od ovčjeg ili ovčjeg i kozjeg mlijeka u dijelovima Grčke. One koji žele znati više o siru „feta” upućujem na poetski opis nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba Colomera jer ni sama ne bih to mogla bolje sročiti [4]. Za ovaj je predmet bitno to što je od 2002. naziv „Feta” registriran kao zaštićena oznaka izvornosti (u daljnjem tekstu: ZOI) na temelju prava Unije [5].

4. Unija je uredila zaštitu proizvoda koja se temelji na njihovu zemljopisnom podrijetlu u pogledu poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda [6], kao i vina [7], jakih alkoholnih pića [8] i aromatiziranih proizvoda od vina [9]. Zaštita poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda i vina temelji se na konceptima ZOI-ja i zaštićene oznake zemljopisnog podrijetla (u daljnjem tekstu: ZOZP), dok se pojam zemljopisnog podrijetla (u daljnjem tekstu: OZP) upotrebljavao u odnosu na jaka alkoholna pića i aromatizirane proizvode od vina. Koncept ZOI-ja predstavlja posebnu vezu između kvalitete proizvoda i određenog zemljopisnog područja te je snažniji od ZOZP-a jer sve faze proizvodnje i bitni sastojci moraju potjecati iz određenog zemljopisnog područja [10]. Osim ZOI-ja „Feta” u Grčkoj, neki od drugih primjera ZOI-ja su „Parmigiano Reggiano” u Italiji, „Champagne” u Francuskoj i „Paški sir” u Hrvatskoj.

5. Registracija naziva „Feta” kao ZOI-ja uslijedila je tek nakon niza predmeta u kojima se više država članica tomu protivilo. Međutim, saga o „feti” počela je i prije. U prvom predmetu bila je riječ o zahtjevu za prethodnu odluku o tome jesu li u skladu s Unijinim pravilima o slobodnom kretanju grčke mjere kojima se sprečava stavljanje na tržište u Grčkoj sira iz Danske pod nazivom „feta”. Međutim, taj je zahtjev povučen prije nego što je Sud donio odluku [11]. Drugi predmet bila je tužba za poništenje protiv Uredbe Komisije o registraciji „Fete” kao ZOI-ja 1996. [12] koju su podnijele Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka i Francuska Republika [13]. Sud je u svojoj presudi prihvatio tužbu i poništio tu uredbu zato što Komisija nije pravilno uzela u obzir sve čimbenike potrebne za ocjenu je li naziv postao generički [14]. Međutim, u trećem predmetu Sud je odbio tužbu za poništenje koju su podnijele Kraljevina Danska i Savezna Republika Njemačka protiv Uredbe br. 1829/2002 kojom je Komisija nakon preispitivanja ponovno registrirala „Fetu” kao ZOI [15].

4 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba u predmetu Canadane Cheese Trading i Kouri (C-317/95, EU:C:1997:311, t. 9. do 19.).

5 Vidjeti Uredbu Komisije (EZ) br. 1829/2002 od 14. listopada 2002. o izmjeni Priloga Uredbi (EZ) br. 1107/96 u pogledu naziva „Feta” (SL 2002., L 277, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 13., str. 211.).

6 Vidjeti bilješku 3. ovog mišljenja.

7 Uredba (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 (SL 2013., L 347, str. 671. i ispravci SL 2014., L 189, str. 261., SL 2015., L 114, str. 25., SL 2016., L 130, str. 8. i SL 2020., L 1, str. 5.) Ta je uredba posljednji put izmijenjena Uredbom 2021/2117.

8 Vidjeti Uredbu (EU) 2019/787 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o definiranju, opisivanju, prezentiranju i označivanju jakih alkoholnih pića, upotrebi naziva jakih alkoholnih pića u prezentiranju i označivanju drugih prehrambenih proizvoda, zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za jaka alkoholna pića, upotrebi etilnog alkohola i destilata poljoprivrednog podrijetla u alkoholnim pićima te stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 110/2008 (SL 2019., L 130, str. 1.).

9 Vidjeti Uredbu (EU) br. 251/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o definiciji, opisivanju, prezentiranju, označivanju i zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla aromatiziranih proizvoda od vina i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1601/91 (SL 2014., L 84, str. 14.). Ta je uredba posljednji put izmijenjena Uredbom 2021/2117. Vidjeti bilješku 28. ovog mišljenja.

10 Vidjeti Uredbu br. 1151/2012, članak 5. stavak 1. i 2. U pogledu vina vidjeti Uredbu br. 1308/2013, članak 93. stavak 1. točke (a) i (b).

11 Vidjeti rješenje predsjednika Suda od 8. kolovoza 1997., Canadane Cheese Trading i Kouri (C-317/95, EU:C:1997:393). No, objavljeno je mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba Colomera u predmetu Canadane Cheese Trading i Kouri (C-317/95, EU:C:1997:311).

12 Uredba Komisije (EZ) br. 1107/96 od 12. lipnja 1996. o registraciji oznaka zemljopisnog podrijetla i oznaka izvornosti u skladu s postupkom utvrđenim člankom 17. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2081/92 (SL 1996., L 148, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 2., str. 29.), u dijelu u kojem se oznaka „Feta” registrirala kao ZOI.

13 Vidjeti presudu od 16. ožujka 1999., Danska i dr./Komisija (C-289/96, C-293/96 i C-299/96, EU:C:1999:141).

14 Vidjeti presudu od 16. ožujka 1999., Danska i dr./Komisija (C-289/96, C-293/96 i C-299/96, EU:C:1999:141, t. 81. do 103.).

15 Vidjeti presudu od 25. listopada 2005., Njemačka i Danska/Komisija (C-465/02 i C-466/02, EU:C:2005:636).

6. Na temelju Uredbe br. 1151/2012, registracija naziva „Feta” kao ZOI-ja znači da se on može upotrebljavati samo za sir koji potječe iz određenog zemljopisnog područja u Grčkoj i u skladu sa specifikacijom proizvoda iz Uredbe br. 1829/2002.

7. Članak 13. stavak 3. Uredbe br. 1151/2012 obvezuje države članice da poduzmu mjere nužne za sprečavanje ili zaustavljanje nezakonite upotrebe ZOI-ja na svojem državnom području. Komisija, koju podupiru Helenska Republika i Republika Cipar, tvrdi da je Kraljevina Danska povrijedila tu obvezu jer nije spriječila ili zaustavila upotrebu naziva „feta” za sir proizveden u Danskoj i namijenjen izvozu u treće zemlje.

8. Kraljevina Danska ne osporava da ne sprečava niti zaustavlja proizvođače na svojem državnom području da upotrebljavaju naziv „feta” ako su njihovi proizvodi namijenjeni izvozu u treće zemlje. Međutim, smatra da se Uredba br. 1151/2012 primjenjuje samo na proizvode koji se prodaju u Uniji, a ne i na izvoz u treće zemlje. Stoga, prema njezinu mišljenju, upotreba naziva „feta” za sir proizveden u Danskoj, ali namijenjen isključivo izvozu na tržišta trećih zemalja u kojima naziv „feta” nije zaštićen na temelju međunarodnog sporazuma, ne predstavlja povredu Uredbe br. 1151/2012. Stoga se, time što se ne sprečava ili zaustavlja upotreba naziva „feta” za izvezeni sir, ne povređuje obveza iz članka 13. stavka 3. Uredbe br. 1151/2012 jer takva obveza ne proizlazi iz te odredbe.

9. U biti, glavni postupak između stranaka u ovom predmetu odnosi se na pitanje brani li relevantno pravo Unije upotrebu naziva „feta” za proizvode izvezene u treće zemlje koji nisu proizvedeni u skladu sa specifikacijom proizvoda „Feta” kao registriranim ZOI-jem.

10. Valja naglasiti da se spor ne odnosi na nadležnosti Unije. Kraljevina Danska ne tvrdi da Europska unija nije nadležna za donošenje propisa s ciljem zabrane upotrebe naziva „feta” za izvezene proizvode. Ona samo tvrdi da na temelju postojećeg zakonodavstva zakonodavac Unije nije odlučio zabraniti takvu upotrebu.

11. Slijedom toga, ovaj predmet zahtijeva od Suda da protumači područje primjene Uredbe br. 1151/2012. Za to je potrebno shvatiti osnovni razlog i svrhu zaštite oznaka zemljopisnog podrijetla, točnije ZOI-ja, koje je na umu imao zakonodavac Unije. U ovom se predmetu također javljaju važna pitanja o načelu lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a u okviru povredbenih postupaka pokrenutih protiv država članica.

II. Pravni okvir

12. Kako bi donio odluku u ovom predmetu, Sud mora protumačiti Uredbu br. 1151/2012. U njezinu članku 1., naslovljenom „Ciljevi”, koji se nalazi u glavi I. („Opće odredbe”), navodi se:

„1. Cilj ove Uredbe je pružanje pomoći proizvođačima poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda prilikom informiranja kupaca i potrošača o karakteristikama proizvoda i svojstvima proizvodnje tih proizvoda, čime osiguravaju:

(a) pošteno tržišno natjecanje za poljoprivrednike i proizvođače poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda koji imaju karakteristike i svojstva dodane vrijednosti;

(b) dostupnost pouzdanih informacija potrošačima vezanih uz takve proizvode;

(c) poštovanje prava intelektualnog vlasništva; te

(d) cjelovitost unutarnjeg tržišta.

Mjere utvrđene u ovoj Uredbi namijenjene su pružanju podrške poljoprivrednim i proizvodnim djelatnostima i poljoprivrednim sustavima koji se povezuju s visoko kvalitetnim proizvodima, čime doprinose ostvarivanju ciljeva politike ruralnog razvoja.

[…]”

13. U članku 4. Uredbe br. 1151/2012, naslovljenom „Cilj”, koji se nalazi u glavi II. te uredbe („Zaštićene oznake izvornosti i zaštićene oznake zemljopisnog podrijetla”), navodi se:

„Sustav zaštićenih oznaka izvornosti i zaštićenih oznaka zemljopisnog podrijetla uspostavlja se za pružanje pomoći proizvođačima proizvoda vezanih sa zemljopisnim područjem tako da:

(a) osigurava ostvarivanje pravednog povrata za kvalitetu njihovih proizvoda,

(b) osigurava ujednačenu zaštitu naziva kao prava intelektualnog vlasništva na području Unije,

(c) osigurava potrošačima jasne informacije o svojstvima dodane vrijednosti proizvoda.”

14. U članku 13. Uredbe br. 1151/2012, u verziji koja je bila na snazi u trenutku nastanka činjenica [16], naslovljenom „Zaštita”, koji je također dio njezine glave II., navodi se:

„1. Registrirani nazivi zaštićeni su od:

(a) bilo kakvog izravnog ili neizravnog komercijalnog korištenja registriranog naziva za proizvode koji nisu obuhvaćeni registracijom, ako su ti proizvodi usporedivi s proizvodima registriranim pod tim nazivom, ili ako se korištenjem tog naziva iskorištava, umanjuje ili narušava ugled zaštićenog naziva, uključujući kad se ti proizvodi koriste kao sastojak;

(b) bilo kakve zloupotrebe, oponašanja ili podsjećanja, čak i ako je označeno pravo podrijetlo proizvoda ili usluga, ili ako je naziv proizvoda preveden, ili ako mu je dodan izraz poput ‚stil’, „tip’, ‚metoda’, ‚kako se proizvodi u’, ‚imitacija’ ili slično, uključujući slučajeve kada se ti proizvodi koriste kao sastojak;

(c) bilo kakve druge lažne oznake ili oznake koja dovodi u zabludu u vezi s izvorom, podrijetlom, prirodom ili bitnim osobinama proizvoda na unutarnjem ili vanjskom pakiranju, na promidžbenim materijalima ili dokumentima koji se odnose na dotični proizvod, te od pakiranja proizvoda u ambalažu koja može stvoriti pogrešnu predodžbu o njegovom podrijetlu;

(d) bilo kakve druge prakse koja može potrošača dovesti u zabludu u vezi s pravim podrijetlom proizvoda.

[16] Uredba br. 1151/2012 izmijenjena je Uredbom 2021/2117. Njome su uvedene izmjene, među ostalim, u tekst članka 13. Uredbe br. 1151/2012 koje, međutim, nisu važne za ovaj predmet.

Kada zaštićena oznaka izvornosti ili zaštićena oznaka zemljopisnog podrijetla sadrži u sebi naziv proizvoda koji se smatra generičkim, korištenje toga generičkog naziva ne smatra se suprotnim točkama (a) ili (b) prvog podstavka.

2. Zaštićene oznake izvornosti i zaštićene oznake zemljopisnog podrijetla ne mogu postati generičke.

3. Države članice poduzimaju odgovarajuće administrativne i pravosudne korake za sprječavanje ili zaustavljanje nezakonite upotrebe zaštićenih oznaka izvornosti i zaštićenih oznaka zemljopisnog podrijetla, kako je navedeno u stavku 1., koje se proizvode ili stavljaju na tržište u toj državi članici.

[…]”

III. Predsudski postupak

15. Nastavno na pritužbe grčkih tijela, Komisija je 26. siječnja 2018. Kraljevini Danskoj uputila pismo opomene u skladu s člankom 258. UFEU-a, u kojem je smatrala da je ta država članica, time što nije spriječila ili zaustavila danske proizvođače da u treće zemlje izvoze sir koji nosi naziv „feta”, iako taj sir nije bio u skladu sa specifikacijom proizvoda za sir „Feta” iz Uredbe br. 1829/2002, povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije, osobito članka 4. UEU-a i članka 13. Uredbe br. 1151/2012.

16. Kraljevina Danska odgovorila je 21. ožujka 2018. na pismo opomene te je osporila Komisijine argumente.

17. Komisija je 25. siječnja 2019. Kraljevini Danskoj uputila obrazloženo mišljenje u kojem je pozvala tu državu članicu da prestane s navodnim povredama članka 4. stavka 3. UEU-a i članka 13. Uredbe br. 1151/2012 u roku od dva mjeseca od primitka tog obrazloženog mišljenja.

18. Kraljevina Danska je 22. ožujka 2019. odgovorila na obrazloženo mišljenje te je ostala pri svojem stajalištu da povrede koje joj se stavljaju na teret nisu osnovane.

IV. Postupak pred Sudom

19. Tužbom podnesenom 8. travnja 2020. Komisija je pokrenula ovaj postupak pred Sudom na temelju članka 258. UFEU-a. Ona od Suda zahtijeva da:

– utvrdi da je Kraljevina Danska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 13. Uredbe br. 1151/2012 time što nije spriječila ili zaustavila da danski proizvođači upotrebljavaju registrirani naziv „Feta” za sir koji nije u skladu sa specifikacijom proizvoda iz Uredbe br. 1829/2002;

– utvrdi da je Kraljevina Danska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a, u vezi s člankom 1. stavkom 1. i člankom 4. Uredbe br. 1151/2012, jer je danskim proizvođačima dopustila da proizvode i prodaju imitacije sira „Feta” i

– naloži Kraljevini Danskoj snošenje troškova postupka.

20. U svojem odgovoru na tužbu podnesenom 6. listopada 2020. Kraljevina Danska od Suda zahtijeva da:

– u cijelosti odbije ovu tužbu kao neosnovanu i

– naloži Komisiji snošenje troškova postupka.

21. Komisija i Kraljevina Danska podnijele su i repliku odnosno odgovor na repliku 1. prosinca 2020. odnosno 29. siječnja 2021.

22. Predsjednik Suda rješenjima donesenima 8. odnosno 18. rujna 2020. Helenskoj Republici odnosno Republici Cipru odobrio je intervenciju u spor u potporu Komisijinu zahtjevu.

23. Rasprava nije ni zatražena ni održana. Sud je Komisiji, Kraljevini Danskoj, Helenskoj Republici i Republici Cipru uputio određena pitanja na koja je zatražio pisani odgovor, u skladu s člankom 61. stavkom 1. Poslovnika Suda. Sve te stranke podnijele su pravodobne odgovore na pitanja koja su im upućena.

V. Analiza

A. Prvi prigovor, koji se temelji na povredi članka 13. Uredbe br. 1151/2012

24. Najprije valja istaknuti da Uredba br. 1151/2012 ne sadržava odredbu koja izričito navodi da se primjenjuje na izvoz u treće zemlje. Slijedom toga, nije očito može li se ta uredba tumačiti na način da se primjenjuje na takav izvoz. Ako ih se razmatra zasebno i ne dovodeći u pitanje moju analizu koja slijedi, stajališta koja su o tom pitanju zauzele Komisija odnosno Kraljevina Danska čine mi se jednako razumnima. Stoga postoje dva moguća tumačenja članka 13. stavka 3. Uredbe br. 1151/2012.

25. Čini se da dva suprotna tumačenja Uredbe br. 1151/2012 proizlaze iz različitih okvira tumačenja.

1. Okviri tumačenja

26. Komisijino stajalište opisala bih kao ono koje naglašava važnost zaštite intelektualnog vlasništva i ZOI smatra nužnim za promicanje vrijednosti za lokalne zajednice. To ću stajalište nazivati okvirom tumačenja utemeljenim na intelektualnom vlasništvu.

27. Suprotno tomu, Kraljevina Danska oslanja se na svoje tumačenje Uredbe br. 1151/2012 polazeći od liberalizacije trgovine. Taj okvir tumačenja shvaćam kao onaj koji se oslanja na logiku prema kojoj je trgovina načelno dobra i stoga je ne bi trebalo sprečavati. Prepreke trgovini mogu se prihvatiti, ali ih treba smatrati iznimkom, a ne pravilom. To ću stajalište nazivati okvirom tumačenja utemeljenim na trgovinskoj liberalizaciji.

28. To dansko stajalište uopće ne iznenađuje. Valja imati na umu da su proizvodnja i izvoz sireva pod nazivom „feta” postojali u Danskoj od 1960. godine [17]. To prethodi registraciji sira „Feta” kao ZOI-ja 2002. Čak se čini da je postojao poticaj za izvoz sireva pod nazivom „feta” kao posljedica Unijinih izvoznih subvencija [18]. Za razliku od sira „Feta”, koji je danas zaštićen kao ZOI, „danska feta” proizvodi se od kravljeg mlijeka primjenom drukčijih načina proizvodnje. Danski proizvođači, zajedno s drugim proizvođačima onoga što ću nazivati „lažna feta”, natječu se s proizvođačima izvornog sira „Feta” na tržištima trećih zemalja na kojima naziv „feta” nije zaštićen.

29. Iz dvaju različitih gledišta iz kojih polazi tumačenje proizlaze različiti argumenti koje Komisija i Kraljevina Danska ističu u ovom predmetu, što dovodi do osnovnog neslaganja oko toga o čemu je u ovom predmetu zapravo riječ.

30. Prema mišljenju Kraljevine Danske, predmet je ovog spora namjera zakonodavca Unije, koji, prema njezinu mišljenju, prilikom donošenja Uredbe br. 1151/2012 nije namjeravao spriječiti izvoz „lažne fete” u treće zemlje. Ta se uredba stoga ne može tumačiti tako da se danskom (ili drugom) proizvođaču „lažne fete” zabranjuje da se natječe na dostupnim međunarodnim tržištima (onima na kojima „feta” nije zaštićena). Zbog tog razloga Kraljevina Danska smatra da nema obvezu spriječiti takav izvoz.

31. Za Komisiju, koju kao intervenijenti podupiru Helenska Republika i Republika Cipar, predmet je ovog spora to što danski proizvođači nezakonito upotrebljavaju naziv „feta”. Prema njihovu mišljenju, odredište proizvoda nije relevantno za utvrđivanje navodne povrede.

32. Stranke, u svjetlu pristupa koji je Sud zauzeo u svojoj praksi, nude uobičajene vrste argumenata kako bi opravdale svoja stajališta temeljeći se na tekstu, kontekstu, ciljevima i povijesti predmetnog propisa [19]. Pokazat ću da se ti argumenti, ako ih se promatra u njihovim okvirima tumačenja, čine uvjerljivima ili barem uvelike uvjerljivima za svaku stranu. To je tako jer stranke odabiru one argumente koji najbolje odgovaraju njihovim okvirima tumačenja.

33. Slijedom toga, smatram da Sud u ovom predmetu ne treba odvagati i odabrati između argumenata, nego odabrati između dvaju okvira tumačenja. Okvir koji se, prema mišljenju Suda, bolje uklapa [20] u politiku na kojoj se temelji zaštita oznaka izvornosti okvir je čiji bi argumenti trebali prevladati.

34. Budući da se upotrebljavaju u sklopu različitih okvira tumačenja, argumenti stranaka nisu uvijek na istoj „valnoj duljini”. Međutim, jedna ili druga stranka povremeno iznose i argumente u okviru tumačenja koji primjenjuje druga stranka. U sljedećem odjeljku iznijet ću sažetak najrelevantnijih argumenata koje su stranke iznijele, ususstavljujući ih unutar tradicionalnih kategorija koje se odnose na tekst, kontekst, ciljeve i zakonodavnu povijest, kao i argumente koji se odnose na sudsku praksu Suda [21]. Zatim ću iznijeti svoj stav o gledištu kojemu bi Sud prema mojem mišljenju trebao dati prednost i objasnit ću zašto.

[17] Vidjeti Uredbu br. 1829/2002, uvodnu izjavu 11.

[18] Vidjeti Uredbu br. 1829/2002, uvodnu izjavu 32.

[19] Vidjeti u tom pogledu presudu od 2. svibnja 2019., Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego (C-614/17, EU:C:2019:344, t. 16.).

[20] Vidjeti u tom pogledu Dworkin, R., Law's Empire, Harvard University Press, Cambridge, 1986. Iako sam skeptična oko Dworkinova prijedloga u pogledu postojanja jednog točnog pravnog odgovora, uvjerljiva mi je njegova ideja da je potraga za onim što se najbolje uklapa (the best fit) jedno od načela kojim bi se suci trebali voditi.

[21] Smatram nužnim pojasniti da bi se neki argumenti mogli razvrstati u više od jedne kategorije. Radi pojednostavnjenja, takve sam argumente svrstala u kategoriju koju sam smatrala najrelevantnijom.

35. Uz upozorenje da ću ovdje unaprijed otkriti zaključak, odat ću da osobno dajem prednost okviru tumačenja koji primjenjuju Komisija i intervenijenti. Stoga ću predložiti Sudu da prihvati Komisijinu tvrdnju prema kojoj je Kraljevina Danska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 13. Uredbe br. 1151/2012.

2. Ususstavljivanje i ocjena argumenata stranaka

a) Argumenti koji se temelje na tekstu

36. Komisija se oslanja na tekst članka 13. stavka 1. Uredbe br. 1151/2012, koji predviđa zaštitu registriranih naziva od „*bilo kakvog*” izravnog ili neizravnog korištenja [22]. Također se oslanja na tekst članka 13. stavka 3. te uredbe, u kojem se navodi da obveze država članica nastaju prilikom upotrebe registriranog naziva za proizvode koji se „*proizvode ili* stavljaju na tržište u toj državi članici” [23]. Iz tih je odredbi jasno, prema Komisijinu mišljenju, da države članice moraju osigurati zaštitu od upotrebe naziva registriranih kao ZOI u dvjema vrstama situacija: kao prvo, kada su proizvodi koji upotrebljavaju takve nazive proizvedeni na njihovu državnom području ili, kao drugo, kada se proizvodi podrijetlom iz drugih država članica ili trećih zemalja koji nezakonito upotrebljavaju registrirani naziv stavljaju na tržište na njihovu državnom području.

37. Kraljevina Danska smatra da članak 13. stavak 3. Uredbe br. 1151/2012 nije toliko jasan kao što to smatra Komisija. Tvrdi da činjenica da se ta odredba odnosi na proizvode „koji se proizvode ili stavljaju na tržište u toj državi članici” sama po sebi nije dovoljna da bi se utvrdilo područje primjene te uredbe. Postojanje nezakonite upotrebe koja se na temelju te odredbe mora spriječiti ovisi o tome je li sir namijenjen stavljanju na unutarnje tržište ili izvozu u treće zemlje. Kraljevina Danska slaže se s Komisijom da zaštita mora biti dodijeljena već u trenutku proizvodnje, ali samo ako se naziv registriran kao ZOI u tom trenutku nezakonito upotrebljava. Međutim, upotreba registriranih naziva na proizvodima namijenjenima izvozu u treće zemlje nije nezakonita upotreba. Stoga ne postoji nikakva obveza sprečavanja upotrebe naziva „feta” za sir koji je proizveden u Danskoj, ali namijenjen izvozu u treće zemlje. Da je zakonodavac Unije Uredbom br. 1151/2012 htio obuhvatiti izvoz u treće zemlje, to je trebao izričito navesti.

38. Gledano u kontekstu okvira tumačenja utemeljenog na trgovinskoj liberalizaciji, takav je argument uvjerljiv. Zabrana upotrebe naziva pod kojim se izvezeni proizvod stavlja na tržište prepreka je trgovini [24]. Stoga se može prihvatiti da se, prema okviru tumačenja utemeljenom na trgovinskoj liberalizaciji, takva prepreka ne može podrazumijevati, nego mora biti izričito predviđena i, da bi bila zakonita, također mora biti opravdana i proporcionalna. Svoj argument kojim zahtijeva izričito navođenje izvoza u treće zemlje Kraljevina Danska podupire načelom pravne sigurnosti. Ona tvrdi da bi, s obzirom na posljedice za izvoznike sira pod istim nazivom „feta”, zabrana takvog izvoza trebala jasno proizlaziti iz odredaba Uredbe br. 1151/2012.

39. U nastojanju da odgovori na takve argumente iz perspektive okvira tumačenja utemeljenog na trgovinskoj liberalizaciji, Komisija tvrdi da njezino tumačenje, prema kojem upotrebu naziva „feta” treba spriječiti i ako je proizvod namijenjen izvozu u treće zemlje, ne predstavlja zabranu

[22] Moje isticanje

[23] Moje isticanje

[24] U prvom predmetu „feta”, koji se odnosio na grčke mjere kojima se sprečavalo stavljanje na tržište sira koji je podrijetlom iz Danske i nosi naziv „feta”, nezavisni odvjetnik D. Ruiz-Jarabo Colomer smatrao je da takve mjere predstavljaju prepreku slobodnom kretanju robe i da su stoga obuhvaćene Unijinim pravilima o zabrani mjera s istovrsnim učinkom na uvoz (sada članak 34. UFEU-a). Međutim, nezavisni odvjetnik smatrao je da se takve mjere, čak i ako su prepreka trgovini, mogu opravdati zaštitom industrijskog i trgovačkog vlasništva. Vidjeti bilješku 11. ovog mišljenja.

izvoza jer danski proizvođači i dalje mogu izvoziti sir; samo ga ne mogu nazivati „feta”. Međutim, čak i ako nije riječ o zabrani izvoza, zabrana upotrebe tog naziva svejedno je prepreka izvozu. Stoga, s gledišta okvira tumačenja utemeljenog na trgovinskoj liberalizaciji, Komisijin argument nije uvjerljiv.

40. Odgovarajući, međutim, iz perspektive vlastitog okvira tumačenja, Komisija isključenje koje Kraljevina Danska primjenjuje na izvoz u treće zemlje smatra pokušajem uvođenja odstupanja od teksta Uredbe br. 1151/2012. Ta formulacija, s gledišta okvira tumačenja utemeljenog na intelektualnom vlasništvu, jasno zabranjuje svaku upotrebu naziva registriranih kao ZOI. S tog se gledišta izričito isključenje izvoza u treće zemlje stoga čini suvišnim.

b) Argumenti koji se temelje na kontekstu

41. Prema sudskoj praksi Suda, ocjena opće strukture i konteksta odredbe prava Unije obuhvaća, među ostalim, druge odredbe istog akta kao i druge akte koji se odnose na predmetni akt ili su s njime bitno povezani [25]. Obje se stranke u prilog svojim stajalištima pozivaju na druge odredbe Uredbe br. 1151/2012 kao i na druge povezane akte Unije.

42. Konkretno, Kraljevina Danska tvrdi da su uvodne izjave 20. i 27. Uredbe br. 1151/2012, koje zahtijevaju mehanizme zaštite Unijinih oznaka izvornosti na međunarodnoj razini putem Svjetske trgovinske organizacije (WTO) i potpisivanjem dvostranih ili višestranih međunarodnih sporazuma [26], suvišne ako se sama Uredba br. 1151/2012 odnosi na izvoz. Suprotno tomu, Komisija smatra da se iste uvodne izjave ne mogu tumačiti tako da su međunarodni sporazumi nužni kako bi se osiguralo da proizvođači iz Europske unije ne potkopaju napore koje je Unija uložila kako bi zaštitila ZOI-je na međunarodnoj razini. Takvi su sporazumi nužni kako bi se proizvođači ZOI-ja zaštitili od lažnih proizvoda koje strani proizvođači stavljaju na strana tržišta. Prema Komisijinu mišljenju, način na koji Kraljevina Danska tumači te uvodne izjave protivan je njihovu cilju i ohrabruje države članice da potkopavaju takve sporazume.

43. Republika Cipar, koja podupire Komisiju u njezinu okviru tumačenja utemeljenom na intelektualnom vlasništvu, upućuje na članak 13. stavak 2. Uredbe br. 1151/2012. Ta odredba predviđa da ZOI-ji ne mogu postati generički. Republika Cipar primjećuje da ta odredba nije ograničena na područje Unije.

44. S obzirom na širi kontekst, Kraljevina Danska poziva se na druge akte Unije o zaštiti oznaka izvornosti i oznaka zemljopisnog podrijetla u pogledu vina, žestokih alkoholnih pića i aromatiziranih proizvoda od vina. Ističe da ti akti sadržavaju odredbe koje se izričito odnose na izvoz u treće zemlje [27]. Prema tome, budući da nije unio takvo izričito upućivanje u Uredbu br. 1151/2012, zakonodavac Unije očito nije namjeravao obuhvatiti izvoz u treće zemlje. Međutim, prema mišljenju Komisije i intervenijenata, izričito spominjanje takvog izvoza u tim

[25] Vidjeti, primjerice, presudu od 2. svibnja 2019., Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego (C-614/17, EU:C:2019:344, t. 23. do 28.).

[26] U uvodnoj izjavi 20. Uredbe br. 1151/2012 u bitnome se navodi: „Potrebno je donijeti odredbe za razvoj oznaka izvornosti i oznaka zemljopisnog podrijetla na razini Unije te za stvaranje mehanizama za njihovu zaštitu u trećim zemljama u okviru Svjetske trgovinske organizacije (STO) ili višestranih ili dvostranih sporazuma, čime se doprinosi priznavanju kvalitete proizvoda i načina njegove proizvodnje kao čimbenika koji dodaje vrijednost.” Osim toga, u uvodnoj izjavi 27. Uredbe br. 1151/2012 spominje se da Unija „pregovara sa svojim trgovinskim partnerima o međunarodnim sporazumima, uključujući one koji se odnose na zaštićene oznake izvornosti i oznake zemljopisnog podrijetla”, i da se, radi osiguranja zaštite i nadzora nad upotrebom tih naziva, oni mogu upisati u Registar ZOI-ja i ZOZP-a.

[27] U pogledu vina vidjeti Uredbu br. 1308/2013, osobito članak 89., članak 119. stavak 1. i članak 122. stavak 4. U pogledu jakih alkoholnih pića vidjeti Uredbu 2019/787, članak 1. stavak 2. i uvodnu izjavu 7. U pogledu aromatiziranih proizvoda od vina vidjeti Uredbu br. 251/2014, članak 1. stavak 3. i uvodnu izjavu 6.

aktima može se objasniti njihovim širim opsegom. Za razliku od Uredbe br. 1151/2012, oni obuhvaćaju i zahtjeve povezane sa samim proizvodima. Osim toga, upućivanja na izvoz u treće zemlje nisu navedena u relevantnim odjeljcima koji se odnose na oznake zemljopisnog podrijetla [28]. To dovodi do zaključka da se činjenica da je izvoz u treće zemlje izričito naveden u tim aktima ne može koristiti kao argument prema kojem bi nepostojanje takvog navoda u Uredbi br. 1151/2012 značilo da se ona ne primjenjuje na takav izvoz.

45. Ulazeći u okvir tumačenja utemeljen na intelektualnom vlasništvu, Kraljevina Danska ističe da drugi akti Unije u području prava intelektualnog vlasništva sadržavaju izričite odredbe u vezi s izvozom u treće zemlje [29]. Ako bi Uredbu br. 1151/2012 trebalo primijeniti na izvoz u treće zemlje, trebalo je to i navesti.

46. Što se tiče šireg konteksta, Komisija se poziva na Uredbu br. 608/2013 [30], koja predviđa jedinstvenu zaštitu prava intelektualnog vlasništva (uključujući ZOI-je) u carinskim postupcima i kada su namijenjena izvozu u treće zemlje. Na temelju te uredbe, carinska tijela mogu, primjerice, uništiti robu koja povređuje prava intelektualnog vlasništva. To bi uključivalo lažne ZOI-je namijenjene izvozu, što ide u prilog zabrani upotrebe registriranih naziva na proizvodima koji se proizvode u Uniji, a namijenjeni su izvozu u treće zemlje.

c) Argumenti koji se temelje na ciljevima

47. Svaki Unijin zakonodavni akt ima, ili se barem može tumačiti da ima, više ciljeva. U članku 1. stavku 1. i članku 4. Uredbe br. 1151/2012 nabraja se nekoliko ciljeva. Prema tome, ovisno o različitim okvirima tumačenja, stranke ističu ciljeve te uredbe koji se odnose na zaštitu potrošača odnosno na zaštitu intelektualnog vlasništva.

48. Kraljevina Danska naglašava cilj da se potrošačima osigura pristup odgovarajućim informacijama. Stoga se poziva na članak 1. stavak 1. Uredbe br. 1151/2012, prema kojem je jedan od ciljeva te uredbe pružanje pomoći proizvođačima prilikom informiranja potrošača o karakteristikama proizvoda. Ako ga se čita u vezi s uvodnim izjavama 2., 29. i 40. Uredbe br. 1151/2012 [31], očito je, prema mišljenju Kraljevine Danske, da se ta uredba odnosi na potrošače na unutarnjem tržištu. Budući da proizvodi stavljeni na tržište izvan Unije ne prenose informacije o proizvodima potrošačima na unutarnjem tržištu, tumačiti Uredbu br. 1151/2012 na način da se odnosi na izvoz u treće zemlje ne doprinosi njezinu cilju.

[28] U pogledu vina vidjeti Uredbu br. 1308/2013, članke 93. do 111. U pogledu jakih alkoholnih pića vidjeti Uredbu 2019/787, članke 21. do 42. U pogledu aromatiziranih proizvoda od vina, izmjenama uvedenima Uredbom 2021/2117 odredbe o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla takvih proizvoda premještene su u područje primjene Uredbe br. 1151/2012 (vidjeti Uredbu 2021/2117, članak 3. i uvodnu izjavu 77.). Odredbe Uredbe br. 251/2014 sada se odnose samo na definiciju, opisivanje, prezentiranje i označivanje aromatiziranih proizvoda od vina, a upućivanja na izvoz u treće zemlje ostala su neizmijenjena.

[29] Kao što to navodi Kraljevina Danska, među tim su aktima, među ostalim, Uredba Vijeća (EZ) br. 6/2002 od 12. prosinca 2001. o dizajnu Zajednice (SL 2002., L 3, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 24., str. 45.), članak 19. stavak 1.; Direktiva (EU) 2015/2436 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2015. o usklađivanju zakonodavstava država članica o žigovima (SL 2015., L 336, str. 1.), članak 10. stavak 3. točka (c), članak 11. točka (b) i članak 16. stavak 5. točka (b); Uredba (EU) 2017/1001 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2017. o žigu Europske unije (SL 2017., L 154, str. 1.), članak 9. stavak 3. točka (c), članak 10. točka (b) i članak 18. stavak 1. točka (b).

[30] Uredba (EU) br. 608/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. lipnja 2013. o carinskoj provedbi prava intelektualnog vlasništva i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1383/2003 (SL 2013., L 181, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 24., str. 214.)

[31] U uvodnoj izjavi 2. Uredbe br. 1151/2012 navodi se: „Državljani i potrošači Unije sve više zahtijevaju kvalitetne i tradicionalne proizvode. Oni se također zauzimaju za održavanje raznolikosti poljoprivredne proizvodnje u Uniji. To stvara potražnju za poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima s prepoznatljivim posebnim značajkama, posebno onim vezanim za njihovo zemljopisno podrijetlo.” U uvodnoj izjavi 29. te uredbe u bitnome se predviđa: „Nazive u registru bi trebalo zaštititi, kako bi se osigurala njihovo pravedna uporaba i spriječile prakse, koje bi mogle dovesti potrošače u zabludu.” Osim toga, u njezinoj uvodnoj izjavi 40. navodi se: „Radi zaštite registriranih naziva od zlouporabe ili praksi koje mogu dovesti potrošače u zabunu, njihova uporaba mora biti rezervirana.”

49. Komisija osporava da je jedini ili pak glavni cilj Uredbe br. 1151/2012 zaštita potrošača Unije. Naprotiv, Komisija tvrdi da je među najvažnijim ciljevima Uredbe br. 1151/2012 zaštita nositelja prava intelektualnog vlasništva koja se temelje na ZOI-jima. Njihova su prava zaštićena samo ako se Uredba br. 1151/2012 tumači tako da se primjenjuje i na izvoz u treće zemlje. Cilj je takve zaštite da se proizvođačima ZOI-ja jamči pošteno tržišno natjecanje. To je u skladu s ciljevima zajedničke poljoprivredne politike, a to je „osigurati primjeren životni standard poljoprivrednog stanovništva, osobito povećanjem osobne zarade osoba koje se bave poljoprivredom”, kao što se to navodi u članku 39. UFEU-a. Komisija podsjeća na to da je pravna osnova Uredbe br. 1151/2012, zajedno s člankom 118. UFEU-a, koji se odnosi na prava intelektualnog vlasništva, članak 43. stavak 2. UFEU-a, kojim se predviđa nadležnost Unije za utvrđivanje odredbi za provođenje ciljeva zajedničke poljoprivredne politike.

50. Kraljevina Danska poziva se još i na članak 1. stavak 1.d Uredbe br. 1151/2012, koji kao jedan od ciljeva navodi cjelovitost unutarnjeg tržišta. Ona tu odredbu tumači tako da se Uredba br. 1151/2012 odnosi na unutarnje tržište, a ne na tržišta trećih zemalja. Komisija na takve argumente odgovara navodima da se, time što se ZOI-ji registrirani u Uniji nezakonito upotrebljavaju na tržištima trećih zemalja, stvarno ugrožava cilj očuvanja cjelovitosti unutarnjeg tržišta.

d) Argumenti koji se temelje na zakonodavnoj povijesti

51. Kraljevina Danska tvrdi da je Parlament tijekom zakonodavnog postupka predložio uvođenje dodatnog podstavka u prvotno predložen članak 13. stavak 3. Uredbe br. 1151/2012 [32]. Predložena dopuna glasi kako slijedi: „Kako bi se spriječilo da se proizvodi koji nisu označeni u skladu s ovom Uredbom stavljaju na tržište u Uniji ili *izvoze u treće zemlje*, Komisija je ovlaštena donijeti delegirane akte u skladu s člankom 53. o definiranju mjera koje u tom pogledu trebaju provesti države članice.” [33]. Ta dopuna, međutim, nije unesena u konačnu verziju Uredbe br. 1151/2012. Budući da je zakonodavac Unije razmatrao izvoz u treće zemlje, ali ga nije uključio u konačan tekst, Kraljevina Danska iz toga zaključuje da područje primjene te uredbe ne obuhvaća takav izvoz.

52. Komisija objašnjava da razlog zašto predmetni amandman nije unesen u konačnu verziju Uredbe br. 1151/2012 nije to što spominje izvoz, nego to što se njime predlagalo odobriti delegiranje ovlasti Komisiji.

53. Kraljevina Danska poziva se, nadalje, na mišljenje Odbora regija o Komisijinu prijedlogu [34]. Jedan od njegovih odjeljaka posvećenih preporukama odnosio se na „zaštitu i promicanje kvalitete u međunarodnoj trgovini”. U tom kontekstu Odbor regija zahtijevao je da „se poduzmu posebne mjere kako bi se izbjegla prodaja unutar Unije *ili izvoz u zemlje izvan EU-a* proizvoda čije označivanje nije u skladu s propisima koji uređuju kvalitetu poljoprivrednih proizvoda

[32] Vidjeti Europska komisija, Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o sustavima kvalitete poljoprivrednih proizvoda, COM (2010) 733 *final* od 10. prosinca 2010. Prvotno predložen tekst članka 13. stavka 3. u tom prijedlogu glasio je kako slijedi: „Države članice poduzimaju odgovarajuće administrativne i pravosudne korake za sprječavanje ili zaustavljanje nezakonite upotrebe zaštićenih oznaka izvornosti i zaštićenih oznaka zemljopisnog podrijetla, kako je navedeno u stavku 1., osobito na zahtjev grupe proizvođača kako je istaknuto u točki (a) članka 42.”

[33] Vidjeti izvješće Europskog parlamenta o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta, izvješće o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o sustavima kvalitete poljoprivrednih proizvoda, nacrt zakonodavne rezolucije Europskog parlamenta, A7-0266/2011, 12. srpnja 2011., amandman 55. Moje isticanje.

[34] Vidjeti mišljenje Odbora regija o „Towards an ambitious European policy for agricultural policy schemes”, 12. svibnja 2011. (SL 2011., C 192, str. 28., u daljnjem tekstu: mišljenje Odbora regija), Odjeljak C.

Unije”[35]. Kraljevina Danska iz činjenice da tekst koji upućuje na izvoz nije unesen u konačan tekst Uredbe br. 1151/2012 zaključuje da je zakonodavac Unije odlučio da u područje primjene Uredbe br. 1151/2012 neće uključiti izvoz u treće zemlje. Međutim, Komisija objašnjava da se zapravo Parlamentovim amandmanom članka 13. stavka 3. Uredbe br. 1151/2012 uvodi obveza država članica da sprečavaju ili zaustavljaju nezakonitu upotrebu ZOI-ja i ZOZP-ova koji se „proizvode ili stavljaju na tržište u toj državi članici”. Stoga se iz te točke mišljenja Odbora regija ne može zaključiti da izvoz u treće zemlje nije trebao biti obuhvaćen Uredbom br. 1151/2012.

e) Argumenti koji se temelje na sudskoj praksi Suda

54. Kraljevina Danska oslanja se na presudu od 10. prosinca 2002., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco[36]. Taj je predmet proizišao iz zahtjeva za prethodnu odluku o tumačenju i valjanosti Unijine direktive o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih proizvoda. Sud je, među ostalim, presudio da se članak 7. te direktive, koji se odnosi na opis proizvoda, primjenjuje samo na cigarete stavljene na tržište unutar Unije, a ne na one izvezene u treće zemlje. Kraljevina Danska naglašava da je Sud došao do tog zaključka temeljeći se na kontekstu i ciljevima predmetne direktive, kako bi zaključio je li namjera zakonodavca Unije bila da tu odredbu proširi na izvoz u treće zemlje. Komisija pak smatra da je kontekst presude BAT bio drukčiji od konteksta ovog predmeta jer je cilj direktive o kojoj je bila riječ u toj presudi bio poboljšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta, dok se ovaj predmet odnosi na povredu prava intelektualnog vlasništva priznatih pravom Unije.

55. Kako bi se prihvatio njezin argument prema kojem je zakonodavac Unije morao izričito navesti izvoz u treće zemlje kako bi ga obuhvatio područjem primjene Uredbe br. 1151/2012, Kraljevina Danska poziva se i na presudu od 24. rujna 2019., Google (Teritorijalni doseg uklanjanja poveznica)[37]. Taj se predmet odnosio na teritorijalni doseg prava na uklanjanje poveznica i potencijalne izvanteritorijalne učinke Direktive 95/46[38] i Uredbe 2016/679, koja ju je zamijenila[39]. Sud je utvrdio kako se ne čini da je zakonodavac Unije namjeravao operatoru, poput Googlea, nametnuti obvezu uklanjanja poveznica koja bi nadilazila državno područje država članica. Slijedom toga, relevantne odredbe Direktive 95/46 i Uredbe 2016/679 ne primjenjuju se izvan Unije. Komisija odgovara navodeći da se presuda Google odnosila na moguću izvanteritorijalnu primjenu prava Unije. Međutim, u ovom slučaju, kao što to objašnjava, Komisija ne pokušava primijeniti zakonodavstvo Unije na treću zemlju. Predmet se odnosi samo na primjenu Uredbe br. 1151/2012 u samoj Uniji. Presuda Google stoga nije relevantna za ovaj predmet.

f) Međuzaključak

56. Nijedan od tih argumenata, bez obzira na to temelji li se na tekstu, kontekstu, ciljevima ili zakonodavnoj povijesti Uredbe br. 1151/2012, prema mojem mišljenju, ne upućuje jasno na jedno od dvaju suprotstavljenih tumačenja. Stoga je nužno izabrati jedan od dvaju okvira tumačenja i poduprijeti one argumente koji opravdavaju rješenje koje predlaže izabrani okvir.

[35] Vidjeti mišljenje Odbora regija navedeno u bilješci 34. ovog mišljenja, t. 24. Moje isticanje.

[36] C-491/01, EU:C:2002:741 (u daljnjem tekstu: presuda BAT), t. 203. do 217.

[37] C-507/17, EU:C:2019:772 (u daljnjem tekstu: presuda Google) t. 53. do 65.

[38] Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL 1995., L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.)

[39] Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46 (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.)

3. Uredbu br. 1151/2012 treba tumačiti tako da zabranjuje izvoz „lažne fete” u treće zemlje

57. Kao što sam to uvodno objelodanila, slažem se s Komisijinim tumačenjem prema kojem se Uredba br. 1151/2012 primjenjuje i na proizvode koji su proizvedeni u državama članicama, ali su namijenjeni za izvoz u treće zemlje, i predlažem Sudu da ga prihvati.

58. Do tog sam zaključka došla na temelju dvaju glavnih razloga. Kao prvo, takav se zaključak može opravdati u kontekstu obaju okvira tumačenja, odnosno i onog utemeljenog na intelektualnom vlasništvu i onog utemeljenog na trgovinskoj liberalizaciji. Suprotno tomu, tumačenje prema kojem se Uredba br. 1151/2012 ne primjenjuje na proizvode koji nose registrirane nazive, a koji su namijenjeni izvozu u treće zemlje, može funkcionirati samo u kontekstu okvira tumačenja utemeljenog na trgovinskoj liberalizaciji. Kao drugo, u mjeri u kojoj nedvosmislena namjera zakonodavca Unije može uopće postojati i biti utvrđena, smatram da predloženo tumačenje bolje odgovara tomu kako ja shvaćam namjeru zakonodavca Unije na kojoj se temelji zaštita oznaka izvornosti i oznaka zemljopisnog podrijetla.

59. Što se tiče mojeg prvog razloga, slobodna trgovina nedvojbeno je jedna od vrijednosti koje pravni poredak Unije poštuje. Međutim, liberalizacija trgovine zasigurno nije bila jedina, pa čak ni najvažnija misao vodilja. Sud je već u svojoj ranoj sudskoj praksi utvrdio da se interesi slobodne trgovine moraju odvagnuti s drugim interesima [40]. Točno je da sudska analiza pravila u kontekstu okvira tumačenja utemeljenog na trgovinskoj liberalizaciji polazi od premise da su prepreke trgovini zabranjene. Međutim, prepreka može biti dopuštena pod uvjetom da je opravdana i proporcionalna drugim interesima osim trgovine, kao što su, primjerice, zaštita okoliša, potrošača ili intelektualnog vlasništva.

60. Zaštita oznaka izvornosti i oznaka zemljopisnog podrijetla nesumnjivo je važna s trgovinskog stajališta. Prema nedavnim istraživanjima [41], taj sustav donosi znatnu gospodarsku vrijednost Uniji, s prodajom koja se procjenjuje na više od 77 milijardi eura u 2017. i velikim udjelom prodaje izvan Unije, koja čini 22 %. Takva zaštita, dakle, stvara značajne trgovinske mogućnosti za proizvođače ZOI-ja. S druge strane, te mogućnosti, koje su stvorene zaštitom njihovih prava, stvaraju trgovinske prepreke drugima. Zabrana upotrebe naziva „feta” za proizvode stavljene na tržište trećih zemalja prepreka je izvozu. Pritom je irelevantna Komisijina argumentacija prema kojoj takva zabrana ne predstavlja zabranu izvoza jer se sir može staviti na tržište pod drugim nazivom. Prepreka izvozu u treće zemlje postoji već kada je izvoz otežan.

61. Međutim, prepreke trgovini koje proizlaze bilo iz nacionalnog propisa bilo iz propisa Unije dopuštene su ako su opravdane. Složila bih se s Kraljevinom Danskom da bi opravdanje koje se temelji na zaštiti potrošača (omogućavanje vjerodostojne informacije o proizvodu) palo već na testu prikladnosti, osobito ako su potrošači koje se želi zaštititi oni na unutarnjem tržištu. Izvezena „lažna feta” ne može pogrešno informirati te potrošače jer oni nisu prisutni na tržištima trećih zemalja. Stoga se prepreka trgovini koja proizlazi iz tumačenja prema kojem se Uredba br. 1511/2012 primjenjuje i na izvoz proizvoda u treće zemlje ne može opravdati brigom o zaštiti potrošača.

[40] Klasičan je primjer toga već presuda od 20. veljače 1979., Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) (120/78, EU:C:1979:42), u kojoj je Sud proširio popis mogućih opravdanja za zadržavanje prepreka trgovini u odnosu na ona predviđena Ugovorima i taj je popis ostavio otvorenim.

[41] Vidjeti, primjerice, Europska komisija, *Study on economic value of EU quality schemes, geographical indications (GIs) and traditional specialities guaranteed (TSGs)*, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2021.

62. Međutim, smatram da se zabrana izvoza u treće zemlje „lažne fete” proizvedene na Unijinu području može opravdati razlozima koji se temelje na zaštiti prava intelektualnog vlasništva. Iako Unija svojim zakonodavstvom ne može regulirati tržišta trećih zemalja, zbog čega Unijini ZOI-ji mogu biti izloženi tržišnom natjecanju s lažnim proizvodima na tim tržištima, sudjelovanje lažnih proizvoda proizvedenih u Uniji svejedno pogoršava konkurentski položaj izvornih ZOI-ja na tim tržištima. Zabrana izvoza u treće zemlje sira poznatog kao „danska feta” proizvedenog u Danskoj ulazi u Unijine zakonodavne ovlasti [42], za razliku od, primjerice, zabrane prodaje sira „Wisconsin feta” [43] na američkom tržištu. Prema mojem mišljenju, nije neproporcionalno da Unija čini što može da očuva konkurentski položaj Unijinih proizvođača ZOI-ja. Zbog toga se nepostojanje zaštite Unijinih ZOI-ja na tržištima trećih zemalja ne može upotrijebiti kao argument kojim bi se tvrdilo da tumačenje Uredbe br. 1151/2012 u pogledu izvoza u treće zemlje ne prolazi test proporcionalnosti kada se kao opravdanje nudi zaštita intelektualnog vlasništva. Stoga se čini da se tumačenje Uredbe br. 1151/2012 koje zabranjuje izvoz „lažne fete” u treće zemlje može obraniti čak i u kontekstu okvira tumačenja utemeljenog na trgovinskoj liberalizaciji.

63. S obzirom na navedeno, i prelazeći na svoj drugi razlog, također smatram da okvir tumačenja utemeljen na intelektualnom vlasništvu primjereno objašnjava namjeru zakonodavca koja je dovela do Uredbe br. 1151/2012. U skladu s tim okvirom tumačenja, cilj je ZOI-ja kao prava intelektualnog vlasništva omogućavanje poštenog tržišnog natjecanja proizvođačima proizvoda sa ZOI-jem u zamjenu za njihove napore da se održi i jamči visoka kvaliteta njihovih proizvoda. To omogućava opstanak tradicionalnih poduzeća i osigurava raznolikost proizvoda na tržištu. Stoga takvo gledište uzima u obzir, uz gospodarske, i druge interese, koji su također dio percepcije građana Unije o tome što je dobra kvaliteta života [44].

64. Jedna od naznaka „zakonodavčeve volje” koja je objektivno provjerljiva u pravu Unije jest izbor pravne osnove akta. Uredba br. 1151/2012 donesena je na dvostrukoj pravnoj osnovi članka 43. stavka 2. i članka 118. UFEU-a. To upućuje na to da je glavna ideja te uredbe poboljšanje situacije poljoprivrednih proizvođača iz Europske unije osiguravanjem zaštite intelektualnog vlasništva za proizvode koji uključuju tradicionalne načine proizvodnje, koji se upotrebljavaju u određenim zemljopisnim područjima i u vezi s njima. Francuski jezik ima riječ za tu posebnu vezu između kvalitete proizvoda i njihova zemljopisnog podrijetla – *terroir* [45].

[42] Kao što sam to već objasnila, Kraljevina Danska ne osporava postojanje takve nadležnosti. Ona samo tvrdi da se ta nadležnost nije izvršavala prilikom donošenja Uredbe br. 1151/2012.

[43] To je ime izmišljeno.

[44] Vidjeti u tom pogledu Davies, G., „Free Movement, the Quality of Life and the Myth that the Court Balances Interests”, u Koutrakos, P. i dr. (ur.), *Exceptions from EU Free Movement Law: Derogation, Justification and Proportionality*, Hart Publishing, Oxford, 2016., str. 214.

[45] Korijen suvremene ideje o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla kao prava intelektualnog vlasništva nalazi se u francuskom pojmu *terroir*, koji je nastao u vezi s vinom. Postoji još od pokušaja sprečavanja prijevara na francuskom tržištu vina nakon što je filoksera uništila vinograde. Vidjeti Calboli, I., „Geographical Indications between Trade, Development, Culture, and Marketing: Framing a Fair(er) System of Protection in the Global Economy?”, u Calboli, I. i Wee Loon, N.-L. (ur.), *Geographical Indications at the Crossroads of Trade, Development, and Culture: Focus on Asia-Pacific*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017., str. 3. Također vidjeti, primjerice, Chaisse, J. i dr. (ur.), *Wine Law and Policy: From National Terroirs to a Global Market*, Brill Nijhoff, Leiden, 2021.; Zappalaglio, A., *The Transformation of EU Geographical Indications Law: The Present, Past and Future of the Origin Link*, Routledge, London, 2021.

65. Europska unija od 1970-ih uspostavlja mrežu akata kojima se uređuju i štite određene vrste proizvoda koji imaju oznake izvornosti ili zemljopisnog podrijetla, kao i pretpostavke za njihovu dodjelu, zaštitu i kontrolu [46]. Osim poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, ti akti obuhvaćaju vina, žestoka alkoholna pića i aromatizirane proizvode od vina. U toj je shemi Uredba br. 1151/2012 ključan pravni instrument [47].

66. Uredbom br. 1151/2012 uvodi se jedinstven i iscrpan sustav zaštite oznaka izvornosti i oznaka zemljopisnog podrijetla poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda [48]. Njome se uređuje postupak registracije takvih proizvoda na razini Unije, tako da se njihova zaštita jamči u svakoj državi članici [49].

67. Posebnost ZOI-ja i drugih zaštićenih oznaka zemljopisnog podrijetla kao vrste prava intelektualnog vlasništva u Uniji jest ta da se, za razliku od drugih prava intelektualnog vlasništva, osobito žigova [50], ona oslanja na javnu provedbu, a ne samo na privatnu provedbu [51]. Zbog toga Uredba br. 1151/2012 obvezuje države članice da spriječe ili zaustave nezakonitu upotrebu naziva registriranih kao ZOI. Primjena javne provedbe može se shvatiti u kontekstu u kojem je zaštita ZOI-ja u Uniji osmišljena kao sredstvo zaštite i osiguranja pravednog prihoda tradicionalnih proizvođača koji nemaju nužno znanje (ili sredstva) kako bi zaštitili svoja prava primjenom privatne provedbe.

68. Ta ideja nije globalno prihvaćena. Treće zemlje kao što su Kanada i Sjedinjene Američke Države odlučile su zaštititi kvalitetu proizvoda putem koncepta žigova (uključujući zajedničke žigove) [52].

69. Unutarnje Unijino zakonodavstvo ne može regulirati tržišta trećih zemalja kako bi se ondje jamčila jednaka razina zaštite Unijinih ZOI-ja koju oni uživaju na unutarnjem tržištu. To je moguće samo putem pregovora na višestranoj (WTO ili Svjetska organizacija za intelektualno vlasništvo) ili dvostranoj razini. To je razlog zbog kojeg Unija, u okviru svoje šire politike zaštite proizvoda povezane s njihovim zemljopisnim podrijetlom, poduzima radnje na međunarodnoj razini kako bi sklopila sporazume koji će osigurati najveću moguću razinu zaštite oznaka zemljopisnog podrijetla, uključujući ZOI-je [53]. Unijini napori čiji je cilj osigurati zaštitu i na tržištima trećih zemalja jasno su navedeni kao politički cilj u preambuli Uredbe

[46] Vidjeti u tom pogledu presudu od 25. listopada 2017., Komisija/Vijeće (Revidirani Lisabonski sporazum) (C-389/15, EU:C:2017:798, t. 15.).

[47] Osim toga vidjeti, primjerice, Kireeva, I., „The new European Regulation on Quality Schemes for Agricultural Products and Foodstuffs”, u McMahon, J. A. i Cardwell, M. N. (ur.), *Research Handbook on EU Agricultural Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015., str. 285.; Nathon, N., „The Protection of Geographical Indications for Agricultural Products in the European Union”, u Sundara Rajan, M. T. (ur.), *The Cambridge Handbook of Intellectual Property in Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019., str. 349.

[48] Vidjeti u tom pogledu presude od 8. rujna 2009., Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, t. 114.) i od 22. prosinca 2010., Bayerischer Brauerbund (C-120/08, EU:C:2010:798, t. 59.).

[49] Vidjeti u tom pogledu presude od 9. lipnja 1998., Chiciak i Fol (C-129/97 i C-130/97, EU:C:1998:274, t. 25. i 26.) i od 8. rujna 2009., Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, t. 107.).

[50] Sud je također presudio da oznake zemljopisnog podrijetla i žigovi imaju različite ciljeve. Vidjeti presudu od 20. rujna 2017., The Tea Board/EUIPO (C-673/15 P do C-676/15 P, EU:C:2017:702, t. 62.).

[51] Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Pitruzzelle u predmetu Syndicat interprofessionnel de défense du fromage Morbier (C-490/19, EU:C:2020:730, t. 29.).

[52] Za razlike u stajalištu Europske unije i Kanade ili Sjedinjenih Američkih Država prema području zaštite oznaka zemljopisnog podrijetla vidjeti, primjerice, Matthews, A., „What Outcome to Expect on Geographical Indications in the TTIP Free Trade Agreement Negotiations with the United States?”, i O'Connor, B., „The Legal Protection of GIs in TTIP: Is There an Alternative to the CETA Outcome”, u Arfini, F. (ur), *Intellectual Property Rights for Geographical Indications. What is at Stake in the TTIP*?, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2016., str 1. i 19.

[53] Za popis relevantnih međunarodnih sporazuma koje je Unija sklopila, a kojima se štiti naziv „feta” u trećim zemljama, vidjeti registar GIview, dostupan na internetskoj stranici https://ec.europa.eu.

br. 1151/2012 [54]. Takva politika očituje se u više ili manje učinkovitim pregovorima o sporazumima sa zemljama kao što su Kanada, Kina, Singapur ili Sjedinjene Američke Države [55] kao i u Unijinim pothvatima na višestranoj razini [56].

70. U pozadini napora koje Unija ulaže kako bi osigurala odgovarajuću zaštitu Unijinih ZOI-ja na tržištima trećih zemalja također su značajna kulturološka i gospodarska vrijednost koju takva zaštita daje lokalnim zajednicama [57].

71. Dakle, postoji povijest Unijinih djelovanja koja čine vjerodostojnu i dosljednu Unijinu politiku čiji je cilj postići najvišu moguću razinu zaštite Unijinih proizvoda čija se kvaliteta može prepoznati po njihovoj poveznici s određenim zemljopisnim područjem, što može povećati konkurentnost proizvođača takvih proizvoda.

72. Ta politika ide u prilog tumačenju područja primjene Uredbe br. 1151/2012 tako da dopušta zabranu izvoza lažnih ZOI-ja na tržišta trećih zemalja. Kao što to naglašavaju Helenska Republika i Republika Cipar, uistinu bi bilo nelogično da Unija pregovara o međunarodnim sporazumima s trećim zemljama tako da im nalaže da poduzmu mjere kako bi spriječile proizvodnju proizvoda koji nezakonito nose registrirane nazive, a da istodobno takvu praksu tolerira na svojem području u pogledu vlastitih proizvoda.

73. Osim toga, prisutnost na tržištima trećih zemalja lažnih ZOI-ja proizvedenih u Uniji pridonosi tomu da se njihove nazive percipira kao generičke. To, pak, otežava Uniji da pregovorima osigura njihovu zaštitu na takvim tržištima. Članak 13. stavak 2. Uredbe br. 1151/2012, kojim se predviđa da ZOI-ji ne smiju postati generički, mogao bi se doista, kao što to predlaže Republika Cipar [58], upotrijebiti da bi se potkrijepilo stajalište prema kojem se Uredba br. 1151/2012 primjenjuje na izvoz u treće zemlje.

74. Slijedom toga, kada ga se svrsta u opću Unijinu politiku kojom se ZOI-je želi zaštititi kao posebnu vrstu prava intelektualnog vlasništva na unutarnjem tržištu i na tržištima trećih zemalja, tumačenje Uredbe br. 1151/2012 prema kojem se zabranjuje izvoz proizvoda koji nezakonito nose registrirane nazive čak i u treće zemlje u kojima takva zaštita (još) ne postoji čini se vjerodostojnom opcijom. Čini se da takvo tumačenje odražava volju Unijina zakonodavca.

75. Na temelju svega prethodno navedenoga, predlažem Sudu da utvrdi osnovanost Komisijina prvog prigovora i da utvrdi da je Kraljevina Danska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 13. Uredbe br. 1151/2012 time što nije spriječila ili zaustavila upotrebu naziva „feta” za sir koji je proizveden u Danskoj, ali je namijenjen izvozu u treće zemlje s kojima Europska unija još nije sklopila međunarodni sporazum kojim se jamči zaštita tog naziva.

54 Vidjeti Uredbu br. 1151/2012, uvodne izjave 20. i 27.

55 Unija je uspješno ispregovarala zaštitu naziva „feta” u sporazumima potpisanima s Kanadom, Kinom i Singapurom. Vidjeti bilješku 53. ovog mišljenja.

56 Za detaljniju raspravu vidjeti, primjerice, Gangjee, D. S. (ur.), *Research Handbook on Intellectual Property and Geographical Indications*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016.; Blakeney, M., *The Protection of Geographical Indications: Law and Practice*, drugo izdanje, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019.

57 Vidjeti Uredbu (EU) 2019/1753 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o djelovanju Unije nakon njezina pristupanja Ženevskom aktu Lisabonskog sporazuma o oznakama izvornosti i oznakama zemljopisnog podrijetla (SL 2019., L 271, str. 1.), uvodnu izjavu 5.

58 Vidjeti točku 43. ovog mišljenja.

B. Drugi prigovor, koji se temelji na povredi obveze lojalne suradnje

76. Komisija tvrdi da je Kraljevina Danska povrijedila članak 4. stavak 3. UEU-a, u vezi s člankom 1. stavkom 1. i člankom 4. Uredbe br. 1151/2012. Ta povreda navodno proizlazi iz toga što danska tijela nisu spriječila ili zaustavila danske proizvođače u tome da proizvode i prodaju imitacije „Fete”, što ugrožava ciljeve navedene u tim odredbama Uredbe br. 1151/2012. Osim te tvrdnje navedene u tužbenom zahtjevu, Komisija u tužbenim razlozima ističe još jedan razlog (ali ne i u samom tužbenom zahtjevu – *petitumu*). Prema toj tvrdnji, Kraljevina Danska također je počinila samostalnu povredu članka 4. stavka 3. UFEU-a time što je ugrozila Unijin položaj u međunarodnim pregovorima o zaštiti naziva registriranih u Uniji.

77. To su dvije različite tvrdnje. Prema mojem mišljenju, drugu od njih u ovom slučaju ne treba uzeti u obzir jer je Komisija nije navela u svojem tužbenom zahtjevu pred Sudom. Međutim, u slučaju da se Sud odluči očitovati o toj tvrdnji, iznijet ću svoje mišljenje o njoj.

78. Kraljevina Danska ističe da nije počinjena nikakva povreda članka 4. stavka 3. UEU-a, bilo samog za sebe ili u vezi s člankom 1. stavkom 1. i člankom 4. Uredbe br. 1151/2012, uzimajući u obzir sudsku praksu Suda i činjenicu da neslaganja o tumačenju prava Unije ne predstavljaju sama po sebi povredu obveze lojalne suradnje države članice.

1. Navodna povreda članka 4. stavka 3. UEU-a, u vezi s člankom 1. stavkom 1. i člankom 4. Uredbe br. 1151/2012

79. U skladu s člankom 4. stavkom 3. UEU-a, kojim se izražava načelo lojalne suradnje, države članice moraju poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale primjenu i učinkovitost prava Unije i uklonile nezakonite posljedice povrede tog prava. Takvu obvezu ima, u okviru svojih nadležnosti, svako tijelo predmetne države članice [59].

80. Postoje primjeri u okviru postupaka zbog povrede obveze kada je Sud utvrdio da je država članica povrijedila članak 4. stavak 3. UEU-a sam po sebi [60] ili u vezi s drugim odredbama prava Unije [61].

81. Međutim, Sud je presudio da se povreda opće obveze lojalne suradnje, koja proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a, razlikuje od povrede specifičnih obveza putem kojih se ona očituje. Stoga je povredu te opće obveze moguće utvrditi samo ako se odnosi na radnje koje ne

[59] Vidjeti, primjerice, presude od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhive ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 119. i 124.) i od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 176.).

[60] Vidjeti, primjerice, presude od 31. listopada 2019., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-391/17, EU:C:2019:919) i od 31. listopada 2019., Komisija/Nizozemska (C-395/17, EU:C:2019:918). Međutim, u tim dvama predmetima Sud je zaključio da se povreda članka 4. stavka 3. UEU-a sastoji od toga da države članice o kojima je riječ odbiju nadoknaditi gubitak tradicionalnih vlastitih sredstava Unije do kojeg je došlo zbog odluka vlada prekomorskih zemalja i područja koja pripadaju predmetnim državama članicama. Još jedan slučaj u kojem je Sud utvrdio zasebnu povredu članka 4. stavka 3. UEU-a odnosi se na situaciju u kojoj država članica Komisiji nije dostavila nužne informacije tijekom predsudskog postupka zbog povrede obveze. Vidjeti, primjerice, presude od 2. rujna 2021., Komisija/Švedska (Uređaji za pročišćavanje) (C-22/20, EU:C:2021:669, t. 149.) i od 8. ožujka 2022., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (Borba protiv prijevara umanjenjem vrijednosti) (C-213/19, EU:C:2022:167, t. 598.).

[61] Klasičan primjer toga je presuda od 9. prosinca 1997., Komisija/Francuska (C-265/95, EU:C:1997:595) (koja se uobičajeno naziva „španjolske jagode”, u kojoj je Sud utvrdio da je Francuska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju Unijinih pravila o slobodnom kretanju, u vezi s onim što je sada članak 4. stavak 3. UEU-a, i na temelju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda, zato što nije poduzela sve potrebne i proporcionalne mjere kako radnje pojedinaca ne bi ometale slobodno kretanje voća i povrća).

predstavljaju povredu tih specifičnih obveza [62]. Ako se navodna povreda članka 4. stavka 3. UEU-a odnosi na istu radnju kao i navodna povreda specifičnih odredaba prava Unije, dovoljna je ocjena na temelju tih specifičnih odredaba [63].

82. U ovom mi se slučaju čini da se drugi prigovor, koji se odnosi na navodnu povredu članka 4. stavka 3. UEU-a, u vezi s člankom 1. stavkom 1. i člankom 4. Uredbe br. 1151/2012, u biti odnosi na isti predmet i postupanje poput onih koji se navode u prvom prigovoru u pogledu navodne povrede posebnih obveza koje proizlaze iz članka 13. Uredbe br. 1151/2012. On proizlazi iz iste razlike u mišljenju u pogledu tumačenja teritorijalnog područja primjene Uredbe br. 1151/2012 i istog postupanja danskih tijela, koja nisu spriječila ili zaustavila proizvodnju i stavljanje na tržište imitacija „Fete”. Naime, kao što je to istaknula Kraljevina Danska, danska tijela dopuštaju proizvodnju i stavljanje na tržište imitacija „Fete” zbog toga kako Kraljevina Danska tumači što predstavlja nezakonitu upotrebu u smislu članka 13. stavka 3. Uredbe br. 1151/2012. U skladu s time, na temelju sudske prakse Suda navedene u točki 81. ovog mišljenja, valja smatrati da Sud ne mora odlučivati o drugom prigovoru.

83. Prema mojem mišljenju, postoji važan razlog na kojem se temelji sudska praksa Suda prema kojoj utvrđenje povrede posebne obveze prema pravu Unije ne dovodi do povrede načela lojalne suradnje. Taj razlog proizlazi iz svrhe povredbenog postupka i općenito iz sudskog puta rješavanja sporova. Povredbeni postupak, predviđen člankom 258. UFEU-a, omogućava da se utvrde obveze država članica u slučajevima kada postoji razlika u tumačenju istog pravnog pravila. U takvim slučajevima spora o smislu pravnog pravila, u kojem Komisija smatra jedno, a država članica drugo, povredbeni postupak ovlašćuje Sud da odluči o takvom sporu o tumačenju. To je priznato u sudskoj praksi [64].

84. Stoga se slažem s argumentima Kraljevine Danske da se ne može utvrditi da je država članica povrijedila članak 4. stavak 3. UEU-a zato što se ne slaže s Komisijom u pogledu tumačenja odredbi prava Unije, kao što je to ovdje slučaj. Činjenica da država članica drukčije tumači pravo Unije od Komisije ne predstavlja sama po sebi povredu načela lojalne suradnje te države članice.

85. Naime, kada bi to bilo tako, to bi bilo opasno jer bi se time moglo spriječiti da sporovi koji se odnose na tumačenje prava Unije dođu pred Sud. Neslaganja o smislu propisa dio su svakog pravnog sustava. U sustavima koji se temelje na vladavini prava takvi se sporovi rješavaju tako da se sudove ovlasti da razjasne koji je smisao propisa. Smatrati da su države članice povrijedile obvezu lojalne suradnje jer su drukčije tumačile propise bilo bi protivno naporima da se takva neslaganja riješe u okviru sudskog postupka. U liberalnim demokracijama mora biti moguće raspravljati o smislu propisa, a stranka čije tumačenje sud ne prihvati ne smije se smatrati nelojalnom pravnom sustavu samo zato što je bila „u krivu”. Drukčije bi bilo kada bi, nakon što je Sud utvrdio što je propisano, država članica i dalje postupala suprotno tomu.

86. U tom pogledu valja podsjetiti na to da spor nastao u ovom predmetu u biti proizlazi iz neslaganja Komisije i Kraljevine Danske o tumačenju članka 13. Uredbe br. 1151/2012. Postoji neslaganje o pitanju može li se ta uredba tumačiti tako da se primjenjuje na proizvode namijenjene izvozu u treće zemlje. Izvan tog spornog područja primjene Uredbe br. 1151/2012,

[62] Vidjeti, primjerice, presude od 15. studenoga 2005., Komisija/Danska (C-392/02, EU:C:2005:683, t. 69.) i od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhive ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 121.).

[63] Vidjeti, primjerice, presude od 30. svibnja 2006., Komisija/Irska (C-459/03, EU:C:2006:345, t. 168. do 182.) i od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhive ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 122. do 129.).

[64] Vidjeti, primjerice, presude od 14. prosinca 1971., Komisija/Francuska (7/71, EU:C:1971:121, t. 49.) i od 11. rujna 2014., Komisija/Njemačka (C-525/12, EU:C:2014:2202, t. 24.).

danska tijela navela su Sudu (što Komisija nije osporila) da u pogledu unutarnjeg tržišta poduzimaju odgovarajuće mjere. Takve mjere ne provode isključivo u slučaju izvoza u treće zemlje (s kojima ne postoji međunarodni sporazum sklopljen s Unijom) jer smatraju da takav izvoz nije obuhvaćen odredbama Uredbe br. 1151/2012. U tim okolnostima, drukčije tumačenje te uredbe koje ističe Kraljevina Danska ne predstavlja samo po sebi postupanje koje bi činilo povredu načela lojalne suradnje na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a.

87. Moglo bi se dodati da okolnosti ovog predmeta nisu usporedive s onima u kojima je donesena presuda od 19. veljače 1991., Komisija/Belgija [65], na koju se poziva Komisija. U tom se predmetu prigovor sastojao od toga da je država članica odbila pružiti informacije Komisiji i da je ispunila svoje obveze isključivo zbog izravne prijetnje podnošenja tužbe Sudu, a onda ih je povrijedila čim se činilo da je prijetnja prošla. U ovom slučaju Komisija nije dokazala da je Kraljevina Danska počinila ikakve takve radnje ili propuste.

88. Stoga se ne može prihvatiti prigovor prema kojem je Kraljevina Danska povrijedila članak 4. stavak 3. UEU-a jer ne ostvaruje ciljeve Uredbe br. 1151/2012, koje drukčije tumači.

2. Navodna povreda članka 4. stavka 3. UEU-a primijenjenog samostalno

89. Komisija tvrdi da je Kraljevina Danska povrijedila i članak 4. stavak 3. UEU-a time što je oslabila Unijin položaj u međunarodnim pregovorima o zaštiti registriranih naziva.

90. U tom pogledu, kao što to naglašavaju pravni teoretičari [66], obveza lojalne suradnje doista je posebno važna u kontekstu Unijinih vanjskih odnosa.

91. To se također odražava u više presuda Suda koje proizlaze iz povredbenih postupaka.

92. Primjerice, u presudi od 12. veljače 2009., Komisija/Grčka [67] Sud je utvrdio da je Helenska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju prava Unije, uključujući članak 4. stavak 3. UEU-a, jer je podnijela prijedlog međunarodnoj organizaciji kojim je pokrenut postupak koji može dovesti do donošenja novih pravila koja mogu utjecati na odredbe prava Unije te je stoga djelovala samostalno u području u kojem Unija ima isključivu vanjsku nadležnost.

93. U presudi od 20. travnja 2010., Komisija/Švedska [68] Sud je presudio da je Kraljevina Švedska povrijedila članak 4. stavak 3. UEU-a jer je jednostrano predložila dodavanje jedne tvari u prilog jednoj međunarodnoj konvenciji u području podijeljene nadležnosti. Time se ta država članica odmaknula od dogovorene zajedničke strategije u okviru Vijeća, što je imalo posljedice za Uniju.

94. Nadalje, u presudi od 27. ožujka 2019., Komisija/Njemačka [69] Sud je presudio da je Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje ima na temelju odluke Unije i članka 4. stavka 3. UEU-a jer je glasovala protiv Unijina stajališta utvrđenog u toj odluci i zato što se javno

[65] C-374/89, EU:C:1991:60, t. 12. do 16.

[66] Vidjeti, primjerice, De Baere, G. i Roes, T., „EU loyalty as good faith”, *International & Comparative Law Quarterly*, sv. 64., 2015., str. 829.; Cremona, M. (ur.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Hart Publishing, Oxford, 2018.; Van Elsuwege, P., „The Duty of Sincere Cooperation and Its Implications for Autonomous Member State Action in the Field of External Relations”, u Varju, M. (ur.), *Between Compliance and Particularism: Member State Interests and European Union Law*, Springer, Cham, 2019., str. 283.; Eckes, C., „Disciplining Member States: EU Loyalty in External Relations”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, sv. 22., 2020., str. 85.

[67] C-45/07, EU:C:2009:81

[68] C-246/07, EU:C:2010:203

[69] C-620/16, EU:C:2019:256

protivila tom stajalištu kao i načinima izvršavanja glasačkih prava predviđenih tom odlukom. Konkretno, Sud je smatrao da se ta država članica svojim ponašanjem ogradila od Unijina stajališta utvrđenog u toj odluci, što je onda moglo ugroziti Unijinu pregovaračku snagu u okviru predmetnog međunarodnog sporazuma.

95. Međutim, u ovom slučaju Sud ne raspolaže nikakvim informacijama na temelju kojih bi se moglo utvrditi da je Kraljevina Danska pokušala ugroziti Unijine pregovore o zaštiti registriranih naziva na međunarodnoj (višestranoj ili dvostranoj) razini. Sudska praksa Suda navedena u točkama 92. do 94. ovog mišljenja razlikuje se od ovog predmeta. Konkretno, nije dokazano da je Kraljevina Danska na međunarodnoj sceni ili u okviru međunarodnih pregovora poduzela ikakvu konkretnu radnju suprotnu stajalištu koje je dogovorila Europska unija.

96. S obzirom na prethodno navedeno, valja odbiti drugi Komisijin prigovor.

VI. Troškovi

97. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Međutim, u skladu s člankom 138. stavkom 3. prvom rečenicom istog Poslovnika, Sud može odlučiti da svaka stranka snosi vlastite troškove ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima. Stoga, budući da i Komisija i Kraljevina Danska djelomično nisu uspjele u svojim zahtjevima, valja im naložiti da snose vlastite troškove.

98. Usto, u skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika Suda, države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Prema tome, Helenskoj Republici i Republici Cipru valja naložiti snošenje vlastitih troškova.

VII. Zaključak

99. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da:

(1) utvrdi da je Kraljevina Danska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 13. Uredbe (EU) br. 1151/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o sustavima kvalitete za poljoprivredne i prehrambene proizvode jer nije spriječila ili zaustavila danske proizvođače da upotrebljavaju naziv „feta” za sir namijenjen izvozu u treće zemlje;

(2) odbije tužbu u preostalom dijelu;

(3) naloži Europskoj komisiji i Kraljevini Danskoj snošenje vlastitih troškova i

(4) naloži Helenskoj Republici i Republici Cipru snošenje vlastitih troškova.