



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

T. ĆAPETA

fremsat den 21. marts 2024¹

Sag C-399/22

**Confédération paysanne
mod**

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig))

»Præjudiciel forelæggelse – forbrugerinformation om fødevarer – krav om mærkning med oprindelsesland – frugter og grøntsager høstet i Vestsahara – medlemsstaternes kompetence til ensidigt at forbyde import af produkter, der ikke er mærket korrekt med oprindelsesland«

I. Indledning

1. »Vestsaharas område tilhører ikke Kongeriget Marokko; en etiket, der angiver, at disse varers oprindelse er Marokko, er følgelig i strid med EU's krav til mærkning af fødevarer.«
2. Dette er kort sagt sagsøgerens argument for den nationale ret. Sagsøgeren anmodede derfor ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (ministeriet for landbrug og fødevarerensuverænitet, Frankrig) og ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (ministeriet for økonomi, finans og industriel og digital suverænitet, Frankrig) (herefter »ministerierne«) om at forbyde import af kirsebærtomater og Charentais-meloner (herefter »de omhandlede produkter«), der har oprindelse i Vestsaharas område og er mærket som havende oprindelse i Kongeriget Marokko.
3. Tvisten rejser to særskilte spørgsmål.

¹ – Originalsprog: engelsk.

4. Det første er, om medlemsstaterne må handle ensidigt inden for den fælles handelspolitik med henblik på at forbyde import af visse varer fra tredjelande. Selv om spørgsmålet ikke er nyt, er det – på baggrund af de foranstaltninger, som medlemsstater for nylig har truffet over for import fra Ukraine – uden tvivl aktuelt set i et bredere perspektiv².

5. Det andet spørgsmål, der skal besvares, vedrører mærkning af fødevarer med oprindelse i Vestsaharas område. Spørgsmålet er her, om disse produkter må markedsføres som produkter med oprindelse i Kongeriget Marokko. Dette spørgsmål kan ses i sammenhæng med dommen i sagen Rådet mod Front Polisario³ og i sagen Western Sahara Campaign UK⁴, i hvilke domme Domstolen anerkendte Vestsaharas områdes særskilte territoriale status⁵.

II. Den retlige og faktiske baggrund for sagen og de præjudicielle spørgsmål

6. Vestsahara er et område i Nordvestafrika. Området blev koloniseret af Kongeriget Spanien i det 19. århundrede. Som led i afkoloniseringsprocessen blev dette område i 1963 opført på FN's liste over ikke-selvstyrende områder⁶. Det er den dag i dag stadig opført på denne liste.

7. Afkoloniseringsprocessen er (endnu) ikke blevet gennemført, og Vestsahara er fortsat det eneste ikke-selvstyrende område i Afrika. Spanien gav afkald på sit ansvar som koloniadministrerende myndighed i 1976. Siden da har området været genstand for en konflikt, bl.a. af militær karakter, mellem Kongeriget Marokko, som kontrollerer ca. 80% af Vestsaharas område og gør krav på suveræniteten over hele området, og Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (herefter »Front Polisario«), som kontrollerer den øvrige del af Vestsaharas område og hævder at repræsentere den vestsahariske befolkning. Den vestsahariske befolkning blev anerkendt retten til selvbestemmelse af Den Internationale Domstol i dennes rådgivende udtalelse om Vestsahara⁷.

8. Det er ikke første gang, Domstolen skal tage stilling i en sag, der vedrører konflikten i Vestsahara. Domstolen anerkendte, at retten til selvbestemmelse binder Unionen i dens forbindelser udadtil, og fastslog i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og i sagen Western Sahara Campaign UK, at Vestsahara er et område, som har en særskilt status, der er forskellig fra den status, der gælder for enhver anden stat, herunder Kongeriget Marokko⁸.

² – Fra marts 2023 truede den bulgarske, den ungarske, den polske, den rumænske og den slovakiske regering med ensidigt at forbyde toldfri import af ukrainsk korn og landbrugsprodukter (en foranstaltning, der blev indført som reaktion på den russiske regerings målrettede angreb på korneksporten via Ukraines havne i Sortehavet). Som svar herpå indførte Europa-Kommissionen, først indtil den 5.6.2023 (Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2023/903 af 2.5.2023 om forebyggende foranstaltninger vedrørende visse produkter med oprindelse i Ukraine, EUT 2023, L 114I, s. 1) og derefter indtil den 15.9.2023 (Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2023/1100 af 5.6.2023 om forebyggende foranstaltninger vedrørende visse produkter med oprindelse i Ukraine, EUT 2023, L 144I, s. 1), midlertidige forebyggende foranstaltninger med henblik på at forbyde overgang til fri omsætning eller anbringelse under visse toldprocedurer af hvede, majs, rapsfrø og solsikkefrø fra Ukraine, medmindre disse varer bevæger sig til en anden medlemsstat eller til et land eller område uden for Unionens toldområde.

³ – Dom af 21.12.2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973; herefter »dommen i sagen Rådet mod Front Polisario«).

⁴ – Dom af 27.2.2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, herefter »dommen i sagen Western Sahara Campaign UK«).

⁵ – Dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 108, og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 64.

⁶ – United Nations, Report of the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories, tillæg nr. 14 (A/5514) (1963), bilag III »List of Non-Self-Governing Territories under Chapter XI of the Charter at 31 December 1962 classified by geographical region«.

⁷ – Jf. Den Internationale Domstols rådgivende udtalelse af 16.10.1975, Vestsahara (ICJ Reports 1975, s. 12, punkt 162). For en mere detaljeret beskrivelse af de begivenheder, der ledte op til den aktuelle politiske situation i Vestsahara, henvises til mine forslag til afgørelse fremsat i dag i forenede sager C-778/21 P og C-798/21 P, Kommissionen og Rådet mod Front Polisario, punkt 5-15, og forenede sager C-779/21 P og C-799/21 P, Kommissionen og Rådet mod Front Polisario, punkt 8-28.

⁸ – Dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 92, og i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 69.

9. På dette grundlag fortolkede Domstolen associeringsaftalen og fiskeripartnerskabsaftalen⁹, hvis territoriale anvendelse var begrænset til henholdsvis »Kongeriget Marokkos område« og »farvande henhørende under Kongeriget Marokkos højhedsområde eller jurisdiktion«, således, at de hverken omfattede Vestsaharas område eller de tilstødende farvande¹⁰.

10. Rådet pålagde Kommissionen at følge op på Domstolens dom i sagen Rådet mod Front Polisario og i sagen Western Sahara Campaign UK¹¹. Resultatet af de efterfølgende forhandlinger med Kongeriget Marokko afspejles dels i en aftale om udvidelse af toldpræferencerne til varer med oprindelse i Vestsahara¹², dels i aftalememorandummet og gennemførelsesprotokollen om bæredygtigt fiskeri i de farvande, der støder op til Vestsahara¹³.

11. Front Polisario har anfægtet afgørelserne om godkendelse af disse aftaler. Appellerne til prøvelse af Rettens domme, hvorved den annullerede disse afgørelser¹⁴, verserer for Domstolen. Sammen med nærværende forslag til afgørelse vil jeg i dag ligeledes fremsætte mine forslag til afgørelse i disse to sæt af appeller¹⁵. Imidlertid – og uanset om Domstolen vil følge mine forslag til afgørelse i de pågældende sager – vil deres udfald ikke påvirke løsningen af den foreliggende sag.

12. I den foreliggende sag er sagsøgeren i hovedsagen for den nationale ret Confédération paysanne, en fransk landbrugsorganisation. Organisationen anmodede ministerierne om at *forbyde import* af de omhandlede produkter, der er høstet i Vestsaharas område. Disse produkter importeres og afsættes i Frankrig med en etiket, der angiver Kongeriget Marokko som oprindelsessted¹⁶. Sagsøgeren har hævdet, at dette er i strid med EU's krav til mærkning af fødevarer, der pålægger, at et produkt mærkes med det korrekte oprindelsesland. Sagsøgeren har gjort gældende, at de omhandlede produkter, når de importeres til Frankrig, fejlagtigt angiver Kongeriget Marokko i stedet for Vestsaharas område som oprindelsesland. Derfor bør importen af disse produkter forbydes.

13. Ud fra den opfattelse, at ministerierne stiltiende havde givet afslag på denne anmodning, anlagde sagsøgeren sag ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

⁹ – Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (EFT 2000, L 70, s. 2, herefter »associeringsaftalen«), der var genstand for dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, og fiskeripartnerskabsaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Marokko (EUT 2006, L 141, s. 4, herefter »fiskeripartnerskabsaftalen«), der var genstand for dommen i sagen Western Sahara Campaign UK.

¹⁰ – Dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 92, og i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 64 og 69.

¹¹ – Jf. Rådets afgørelse (EU) 2019/217 af 28.1.2019 om indgåelse af aftalen i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om ændring af protokol nr. 1 og protokol nr. 4 i Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (EUT 2019, L 34, s. 1) og Rådets afgørelse (EU) 2019/441 af 4.3.2019 om indgåelse af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko, den tilhørende gennemførelsesprotokol og den brevveksling, der ledsager aftalen (EUT 2019, L 77, s. 4).

¹² – Aftale i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om ændring af protokol nr. 1 og nr. 4 i Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (EUT 2019, L 34, s. 4, herefter »aftalen i form af brevveksling«).

¹³ – Partnerskabsaftale om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko (EUT 2019, L 77, s. 8) og protokol om gennemførelse af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko (EUT 2019, L 77, s. 18).

¹⁴ – Jf. domme af 29.9.2021, Front Polisario mod Rådet (T-279/19, EU:T:2021:639), og Front Polisario mod Rådet (T-344/19 og T-356/19, EU:T:2021:640).

¹⁵ – Jf. fodnote 7 i dette forslag til afgørelse.

¹⁶ – Jf. i denne henseende indlægget i sagen for Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) fra rapporteur public (refererende dommer) Bokdam-Tognetti, som forklarer, at »des melons et tomates produits dans la région de Dakhla, c'est-à-dire au Sahara occidental, sont effectivement importés et commercialisés en France en mentionnant le Maroc comme pays d'origine, sans indication faisant état du Sahara occidental« (»meloner og tomater produceret i Dakhla, dvs. i Vestsahara, importeres og afsættes reelt i Frankrig med angivelse af Marokko som oprindelsesland, uden at Vestsahara er nævnt«): indlæg fra Emilie Bokdam-Tognetti, rapporteur public, nr. 445088 – Confédération paysanne (9.6.2022).

14. Det er den forelæggende rets opfattelse, at de gældende regler kræver, at en fødevarers oprindelsesland eller -område angives. Da dette krav udgør en del af markedsføringen af fødevarer, skal det principielt være overholdt ved importen. Den forelæggende ret har imidlertid ligeledes anført, at de gældende forordninger ikke udtrykkeligt giver medlemsstaterne kompetence til at vedtage foranstaltninger om forbud mod import af produkter, der ikke overholder dette krav om oprindelsesmærkning. Endvidere er den forelæggende ret af den opfattelse, at der på baggrund af Domstolens dom i sagen Rådet mod Front Polisario og i sagen Western Sahara Campaign UK opstår et spørgsmål om, hvorvidt EU-reglerne om mærkning af fødevarer skal fortolkes således, at produkter med oprindelse i Vestsaharas område ikke må mærkes med Kongeriget Marokko som oprindelsesland, men at mærkningen i stedet skal henvise til Vestsaharas område.

15. Under disse omstændigheder har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal bestemmelserne i forordning nr. 1169/2011, forordning nr. 1308/2013, forordning nr. 543/2011 og forordning nr. 952/2013 fortolkes således, at de tillader en medlemsstat at vedtage en national foranstaltning om forbud mod import fra et bestemt land af frugter og grøntsager, der tilsidesætter artikel 26 i forordning nr. 1169/2011 og artikel 76 i forordning nr. 1308/2013, da de ikke angiver det land eller område, de reelt har oprindelse i, navnlig når denne tilsidesættelse er omfattende og er vanskelig at kontrollere, når først produkterne er ført ind på EU's område?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal den aftale i form af brevveksling, som blev godkendt ved Rådets afgørelse af 28. januar 2019 om ændring af protokol nr. 1 og protokol nr. 4 i Euro-Middelhavsassocieringsaftalen af 26. februar 1996 om oprettelse af en associering mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Marokko på den anden side, da fortolkes således, at ved anvendelsen af artikel 9 og artikel 26 i forordning (EU) nr. 1169/2011 og artikel 76 i forordning (EU) nr. 1308/2011 har frugt og grøntsager, der er høstet på Vestsaharas område, Marokko som oprindelsesland, og at de marokkanske myndigheder er kompetente til at udstede de overensstemmelsesattester, der er fastsat i forordning nr. 543/2011, for frugt og grøntsager, der er høstet på dette område?
- 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, er Rådets afgørelse af 28. januar 2019 om godkendelse af denne aftale i form af brevveksling da i overensstemmelse med artikel 3, stk. 5, [TEU], med samme traktats artikel 21 og med det sædvaneretlige princip om selvbestemmelse, der bl.a. er nævnt i artikel 1 i De Forenede Nationers pagt?
- 4) Skal artikel 9 og artikel 26 i forordning (EU) nr. 1169/2011 og artikel 76 i forordning (EU) nr. 1308/2011 fortolkes således, at emballagen til de frugter og grøntsager, der er høstet på Vestsaharas område, ikke på tidspunktet for produkternes import og salg til forbrugeren må angive Marokko som oprindelsesland, men skal angive Vestsaharas område?»

16. Der er indgivet skriftlige indlæg af Confédération paysanne, den franske regering, Rådet og Kommissionen. Disse parter har ligeledes afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 24. oktober 2023.

III. Bedømmelse

17. Som anført ovenfor behandles den foreliggende præjudicielle forelæggelse samtidig med to sæt af appeller, i hvilke sager jeg også fremsætter forslag til afgørelse i dag¹⁷. Den ene af de to appelsager vedrører gyldigheden af den præferencebehandling, som bl.a. indrømmes de omhandlede produkter, der importeres til EU fra Vestsaharas område¹⁸.

18. Uanset udfaldet af disse appelsager er de to spørgsmål, hvormed Domstolen har anmodet mig om at koncentrere min bedømmelse, nemlig det første og det fjerde spørgsmål – som forelagt – fortsat relevante¹⁹.

19. Jeg vil behandle disse to spørgsmål et ad gangen. Hvad angår det første spørgsmål vil jeg vurdere, om medlemsstaterne har kompetence i henhold til EU-retten til ensidigt at forbyde import til EU af visse produkter, der angiveligt ikke er mærket korrekt med oprindelsesland²⁰. For så vidt angår det fjerde spørgsmål vil jeg undersøge, hvorvidt de omhandlede produkter bør mærkes med Vestsaharas område som oprindelsesland, og hvorvidt de også må mærkes med Kongeriget Marokko som oprindelsesland.

A. Det første spørgsmål

1. Omformulering af spørgsmålet

20. Inden jeg giver mig i kast med realiteten hvad angår det første spørgsmål, finder jeg det nødvendigt at omformulere det. Den forelæggende ret forklarer nemlig sit behov for vejledning vedrørende det første spørgsmål med henvisning til forordningen om fødevarerinformation til forbrugerne²¹, forordningen om landbrugsprodukter²², den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager²³ og EU-toldkodeksen²⁴ som potentielle retsgrundlag for det ensidige importforbud, hvormed sagsøgeren har anmodet.

¹⁷ – Forenede sager C-778/21 P og C-798/21 P, Kommissionen og Rådet mod Front Polisario, og forenede sager C-779/21 P og C-799/21 P, Kommissionen og Rådet mod Front Polisario.

¹⁸ – I de forenede sager C-779/21 P og C-799/21 P, Kommissionen og Rådet mod Front Polisario, har Kommissionen og Rådet appelleret Rettens dom af 29.9.2021, Front Polisario mod Rådet (T-279/19, EU:T:2021:639), hvori Retten fastslog, at Rådet ikke havde overholdt princippet om traktatens relative virkning som fortolket af Domstolen i præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario.

¹⁹ – Den forelæggende rets tredje spørgsmål, som jeg ikke vil behandle i dette forslag til afgørelse, rejser spørgsmålet om gyldigheden af afgørelse 2019/217 – hvilket jeg vil behandle særskilt i mit forslag til afgørelse i forenede sager C-779/21 P og C-799/21 P, Kommissionen og Rådet mod Front Polisario.

²⁰ – Som det vil fremgå af mit forslag til afgørelse, er det i lyset af det svar på det første spørgsmål, som jeg vil foreslå, uforment, at Domstolen besvarer det andet og det tredje spørgsmål (eftersom disse spørgsmål, således som de er formuleret, er betinget af et bekræftende svar på det første spørgsmål). Som jeg ligeledes vil redegøre for i dette forslag til afgørelse punkt 56 ff., kan det i lyset af det svar på det første spørgsmål, som jeg foreslår, ligeledes hævdes, at det er uforment at besvare det fjerde spørgsmål.

²¹ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25.10.2011 om fødevarerinformation til forbrugerne, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 og (EF) nr. 1925/2006 og om ophævelse af Kommissionens direktiv 87/250/EØF, Rådets direktiv 90/496/EØF, Kommissionens direktiv 1999/10/EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF, Kommissionens direktiv 2002/67/EF og 2008/5/EF og Kommissionens forordning (EF) nr. 608/2004 (EUT 2011, L 304, s. 18, herefter »forordningen om fødevarerinformation til forbrugerne«).

²² – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17.12.2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (EUT 2013, L 347, s. 671, herefter »forordningen om landbrugsprodukter«).

²³ – Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 543/2011 af 7.6.2011 om nærmere bestemmelser for anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår frugt og grøntsager og forarbejdede frugter og grøntsager (EUT 2011, L 157, s. 1, herefter »den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager«).

²⁴ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9.10.2013 om EU-toldkodeksen (omarbejdning) (EUT 2013, L 269, s. 1, herefter »EU-toldkodeksen«).

21. Forbuddet mod import af visse produkter er en politisk foranstaltning, som gælder for varehandelen²⁵, og som i henhold til artikel 207, stk. 1, TEUF er omfattet af anvendelsesområdet for den fælles handelspolitik. Den forelæggende ret har således i sin anmodning om præjudiciel afgørelse forklaret, at den foranstaltning, som sagsøgeren anmodede om, ikke vedrører et *forbud mod salg eller markedsføring* af de omhandlede produkter i Frankrig. Sagsøgeren anmodede derimod de franske myndigheder om ensidigt at indføre et forbud mod *import* af disse produkter med oprindelse i Vestsahara på grund af den angivelige overtrædelse af EU's krav til mærkning af fødevarer.

22. Da Unionen har enekompetence hvad angår den fælles handelspolitik²⁶, har Frankrig ikke kompetence til at indføre et importforbud, medmindre der foreligger en bemyndigelse eller anmodning fra Unionen.

23. Med undtagelse af EU-toldkodeksen vedrører alle de øvrige forordninger, som den forelæggende ret har anført, EU-reglerne om mærkning af fødevarer på EU-markedet. Desuden er disse forordninger ikke blevet vedtaget med hjemmel i traktaternes bestemmelser om handel med tredjelande og den fælles handelspolitik (artikel 206 TEUF eller 207 TEUF), igen med undtagelse af EU-toldkodeksen. De er derimod vedtaget med hjemmel i artiklerne om landbrug (artikel 43 TEUF) og det indre marked (artikel 114 TEUF).

24. Da de ikke regulerer handelen med tredjelande, kan forordningen om fødevarerinformation til forbrugerne, forordningen om landbrugsprodukter og den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager ikke bemyndige Frankrig til at vedtage den ønskede foranstaltning. Under alle omstændigheder tillader ingen af disse forordninger medlemsstaterne ensidigt at forbyde import af ikke-overensstemmende produkter²⁷.

25. Med henblik på at give den forelæggende ret et brugbart svar foreslår jeg derfor, at det første spørgsmål omformuleres således, at det ønskes oplyst, om EU-retten, navnlig EU-toldkodeksen, tillader en medlemsstat at vedtage en national foranstaltning, der forbyder import af frugter og grøntsager, som ikke er mærket korrekt med oprindelsesland.

2. Bedømmelse

26. Som anført i dette forslag til afgørelses punkt 21 henhører varehandelen under den fælles handelspolitik. Der skal gælde ensartede principper for denne politik²⁸.

²⁵ – Rådets forordning (EØF) nr. 990/93 af 26.4.1993 om handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) (EFT 1993, L 102, s. 14), hvorved der blev indført en handelsembargo mod visse produkter fra, eller som forsendes gennem Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro), og som blev vedtaget med hjemmel i artikel 113 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (nu artikel 207 TEUF).

²⁶ – Artikel 3, stk. 1, litra e), TEUF.

²⁷ – Som den franske regering har forklaret, pålægger forordningen om fødevarerinformation til forbrugerne ganske vist de erhvervsdrivende at mærke de fødevarer, som de markedsfører, korrekt (artikel 8, stk. 2), men den forbyder dem ikke at importere de samme produkter, hvis etiketten ikke er i overensstemmelse med forordningens bestemmelser. Endvidere forbyder samme forordnings artikel 38, stk. 1, specifikt medlemsstaterne at vedtage eller opretholde foranstaltninger, der ikke er tilladt i EU-retten. Ligeledes giver artikel 33, stk. 3, litra f), i forordningen om landbrugsprodukter ganske vist mulighed for tilbagekøb fra markedet, men denne beføjelse, som Kommissionen under alle omstændigheder kan begrænse [artikel 37, litra d)], omfatter ikke begrænsning af importen af ikke-overensstemmende produkter. Desuden kan nødforanstaltninger, som tilsyneladende omfatter handelsrelaterede foranstaltninger, kun vedtages af Kommissionen (189. og 201. betragtning samt artikel 221). Dette gælder også for den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager, hvori det ganske vist anføres, at medlemsstaterne har kompetence til at kontrollere, at handelsnormerne anvendes korrekt, ved hjælp af overensstemmelseskontrol (jf. navnlig artikel 9, stk. 1), men som ikke tillader medlemsstaterne at træffe foranstaltninger om forbud mod *import* af ikke-overensstemmende produkter.

²⁸ – Det fremgår således af selve ordlyden af artikel 207, stk. 1, TEUF, at den fælles handelspolitik bygger på »ensartede principper«.

27. I henhold til artikel 3, stk. 1, litra e), TEUF har Unionen enekompetence på området for den fælles handelspolitik. Det betyder, at det kun er Unionen, der kan lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter om varehandel med tredjelande²⁹.

28. Denne kompetencefordeling har til følge, at medlemsstaterne forhindres i at handle på området for international handel, medmindre Unionen har givet dem særlig bemyndigelse hertil, eller når de gennemfører EU-retsakter.

29. Det spørgsmål, som Domstolen skal tage stilling til, er derfor, hvorvidt den primære eller afledte EU-ret tillægger medlemsstaterne selvstændige beføjelser til at indføre den type ensidige foranstaltninger, som sagsøgeren anmoder om.

30. Hvad angår primær EU-ret er svaret nej. Traktaterne indeholder ingen bestemmelser, der giver medlemsstaterne beføjelse til at indføre ensidige foranstaltninger, som begrænser eller suspenderer samhandelen med et tredjeland eller tredjelandsområde³⁰.

31. Efter min opfattelse er logikken bag denne tilgang for det første baseret på risikoen for at fordreje Unionens og dens institutioners kompetences karakter, således som denne er fastlagt i traktaten³¹.

32. For det andet ville sådanne foranstaltninger udgøre en trussel mod ensartetheden i Unionens handelspolitik over for tredjelande og dermed underminere et af de grundlæggende principper, som den fælles handelspolitik hviler på³².

33. Endelig er der – ud over Unionens optræden udadtil som en pålidelig handelspartner – en risiko for, at den ifalder ansvar ved WTO's tvistbilægelsesorgan³³.

34. Hvad angår den afledte EU-ret er svaret mere nuanceret.

35. Der er mindst ét fortilfælde for de omstændigheder, hvor Unionen tillader medlemsstaterne på visse betingelser at opretholde specifikke nationale foranstaltninger, som strengt taget griber ind i kompetencefordelingen inden for den fælles handelspolitik³⁴. Dette er imidlertid sjældent.

²⁹ – Jf. artikel 2, stk. 1, TEUF.

³⁰ – Det er overflødigt at nævne, at artikel 207 TEUF altid kan udgøre retsgrundlag for at indføre en *EU-foranstaltning*, der suspenderer samhandelen med et tredjeland eller tredjelandsområde. Jf. f.eks. Rådets forordning (EØF) nr. 1432/92 af 1.6.1992 om forbud mod handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikkerne Serbien og Montenegro (EFT 1992, L 151, s. 4), som indførte en handelsembargo, der omfattede al import til (det daværende) Fællesskabets område fra Den Føderative Republik Jugoslavien samt al eksport fra Fællesskabet til dette land.

³¹ – Jf. i denne retning udtalelse 1/00 (Aftale om oprettelse af et fælles luftfartsområde) af 18.4.2002 (EU:C:2002:231, præmis 12 og den deri nævnte retspraksis).

³² – Jf. artikel 207, stk. 1, TEUF, hvorefter »[d]en fælles handelspolitik bygger på ensartede principper, navnlig for så vidt angår [...] gennemførelse af ensartethed i liberaliseringsforanstaltninger«. Jf. i denne henseende dom af 5.7.1994, Anastasiou m.fl. (C-432/92, EU:C:1994:277, præmis 53) (hvori det forklares, at medlemsstaternes forskellige praksis skaber »en usikker situation, der kan skade den fælles handelspolitik«).

³³ – Jf. i denne retning dom af 6.10.2020, Kommissionen mod Ungarn (Undervisning på videregående uddannelser) (C-66/18, EU:C:2020:792, præmis 84).

³⁴ – Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1219/2012 af 12.12.2012 om indførelse af overgangsordninger for bilaterale investeringsaftaler mellem medlemsstaterne og tredjelande (EUT 2012, L 351, s. 40), som på visse betingelser giver medlemsstaterne mulighed for at opretholde og ændre deres eksisterende bilaterale investeringsaftaler og at indgå nye sådanne aftaler, samtidig med at de generelt pålægges en pligt til at fjerne uoverensstemmelser mellem disse aftaler og EU-retten.

36. Mere almindeligt er specifikke instrumenter, der giver Unionen mulighed for at vedtage visse beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse med handel med tredjelande eller tredjelandsterritorier³⁵. I disse tilfælde kan Unionen indføre visse foranstaltninger for at regulere frigivelsen af produkter fra tredjelande i Unionens toldområde og, om nødvendigt³⁶, kun i en del af området³⁷.

37. Det er korrekt – som den franske regering har gjort gældende – at både grundforordningen om indførsel og EU-toldkodeksen indeholder bestemmelser, der giver medlemsstaterne mulighed for at indføre *ensidige* handelsforanstaltninger i undtagelsestilfælde. Artikel 24, stk. 2, litra a), i grundforordningen om indførsel fastsætter således, at »denne forordning ikke [er] til hinder for, at medlemsstaterne vedtager eller anvender [...] forbud, kvantitative restriktioner eller tilsynsforanstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed«. Ligeledes fremgår det af EU-toldkodeksens artikel 134, stk. 1, at »[v]arer, der føres ind i Unionens toldområde, [...] kan underkastes toldkontrol«, og »[h]vor det er relevant, er de omfattet af sådanne forbud og restriktioner, som er begrundet i hensynet til bl.a. den offentlige moral, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed«.

38. Det er dog tydeligt, at disse bestemmelser ikke udgør en løbende tilladelse, inden for afledt EU-ret, til at indføre ensidige foranstaltninger til at suspendere importen på grund af angivelige overtrædelser af EU's krav til mærkning af fødevarer.

39. For det første skal den type foranstaltninger, som er omhandlet i artikel 24, stk. 2, litra a), i grundforordningen om indførsel, anvendes erga omnes, for så vidt som de er rettet mod WTO's medlemmer og således vedrører al import af det pågældende produkt uanset oprindelse³⁸. Den type foranstaltning, som Frankrig anmodes om at indføre alene over for produkter med oprindelse i Kongeriget Marokko, et WTO-medlem, kan derfor ikke være omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.

³⁵ – Jf. f.eks. de beskyttelsesforanstaltninger, der er omhandlet i kapitel V i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/478 af 11.3.2015 om fælles ordninger for indførsel (EUT 2015, L 83, s. 16, herefter »grundforordningen om indførsel«) (som omfatter import til lande og områder, der er medlemmer af WTO), og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/755 af 29.5.2015 om fælles ordninger for indførsel fra visse tredjelande (EUT 2015, L 123, s. 33) (som omfatter import fra lande, der ikke er medlemmer af WTO).

³⁶ – Jf. f.eks. Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/159 af 31.1.2019 om indførelse af endelige beskyttelsesforanstaltninger mod importen af visse stålprodukter (EUT 2019, L 31, s. 27) (som indfører et toldkontingent på 25% ved overgangen til fri omsætning i Unionen af visse stålproduktkategorier i en periode på tre år).

³⁷ – Jf. artikel 17 i grundforordningen om indførsel og artikel 15 i forordning 2015/755. Jf. vedrørende et nyere eksempel på en sådan »regionaliseret« beskyttelsesforanstaltning gennemførelsesforordning 2023/1100, artikel 1 (som begrænser overgangen til fri omsætning af importeret hvede, majs, rybsfrø (raps) og solsikkefrø med oprindelse i Ukraine i Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumænien eller Slovakiet).

³⁸ – Jf. i denne henseende artikel 2, stk. 1, i WTO-aftalen om beskyttelsesforanstaltninger, som fastsætter dette krav, og som derfor bør ligge til grund for fortolkningen af grundforordningen om indførsel. Jf. analogt dom af 20.1.2022, Kommissionen mod Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis) (hvori det forklares, at principet pacta sunt servanda kræver en fortolkning i overensstemmelse med afledt EU-ret, der er vedtaget i lyset af en af WTO-aftalerne).

40. Desuden skal de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 24, stk. 2, litra a), i grundforordningen om indførsel bl.a. være »begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed«. Denne bestemmelse giver således mulighed for et indgreb i den frie samhandel³⁹, der er begrundet i specifikke almene hensyn, som er sammenlignelige med de hensyn, der er nævnt i artikel 36 TEUF⁴⁰.

41. Jeg udelukker ikke, at navnlig begrebet »den offentlige sædelighed«, der betegner et givent samfunds overbevisninger om, hvad der er rigtigt og forkert, ville kunne omfatte falsk eller vildledende mærkning af fødevarer.

42. Når henses til, at den type undtagelser, der er omhandlet i artikel 24, stk. 2, litra a), i grundforordningen om indførsel, skal fortolkes snævert⁴¹, er jeg imidlertid ikke overbevist om, at en overtrædelse af EU's harmoniserede handelsnormer, der vedrører *markedsføring*, kan begrunde en begrænsning af *importen* af en bestemt type produkt i en enkelt medlemsstat.

43. Som den franske regering har forklaret, er det således klart, at det ikke kan lægges til grund, at liberaliseringen af importen af varer fra tredjelande gennem grundforordningen om indførsel og EU-toldkodeksen kan anses for ligeledes at have til formål eller til følge at liberalisere den efterfølgende markedsføring af denne import.

44. Dette er ganske enkelt logisk, da *importfasen* i livscyklussen for et produkt, der importeres til salg på EU-markedet, går forud for *markedsføringsfasen*.

45. Ganske vist kan de to faser »indbyrdes supplere« hinanden⁴².

46. Imidlertid indebærer den omstændighed, at et produkt er gået igennem toldbehandlingen, ikke nødvendigvis, at reglerne om forbrugermærkning er overholdt; og omvendt gælder det – som Domstolen bemærkede i dommen i sagen Expo Casa Manta – at »[I]igesom en i Fællesskabet lovligt fremstillet vare ikke kan markedsføres som følge af denne ene omstændighed, indebærer den lovlige indførsel af en vare ikke, at varen automatisk kan få adgang til markedet«⁴³.

47. Men selv om det (med urette) antages, at den omstændighed, at et produkt er blevet toldbehandlet, indebærer, at reglerne om forbrugermærkning er overholdt, ville den af sagsøgeren ønskede foranstaltning under alle omstændigheder ikke være effektiv, eftersom de omhandlede produkter stadig ville kunne afsættes til de franske forbrugere, når de importeres gennem andre medlemsstater.

³⁹ – Selv om Domstolen aldrig har anerkendt friheden til international samhandel, kan det i det mindste hævdes, at traktaterne også i forbindelse med Unionens handelspolitik over for tredjelande antyder tanken om en liberalisering af markedet svarende til den, der iværksatte det europæiske projekt til at begynde med. Jf., til støtte for dette argument, E.-U. Petersmann, »National constitutions and international economic law«, i M. Hilf og E.-U. Petersmann (red.), *National constitutions and international economic law*, Kluwer, Bielefeld, 1993, s. 24. Jf. vedrørende det modsatte synspunkt S. Peers, »Fundamental right or political whim? WTO law and the European Court of Justice«, i G. de Burca og J. Scott (red.), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Bloomsbury Publishing, 2001, s. 129.

⁴⁰ – Jf. dom af 30.5.2002, Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, præmis 34) (som henviser analogt til en bestemmelse, der var forgænger for artikel 24 i grundforordningen om indførsel og artikel 36 TEUF).

⁴¹ – Jf. analogt dom af 10.1.1985, Association des Centres distributeurs Leclerc og Thouars Distribution (229/83, EU:C:1985:1, præmis 30) (hvori det forklares, at undtagelser fra den nuværende artikel 36 TEUF skal fortolkes restriktivt).

⁴² – For at citere generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:28, punkt 27).

⁴³ – Dom af 30.5.2002, Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, præmis 31).

48. I denne sammenhæng finder jeg det ikke begrundet, at en medlemsstat kan påberåbe sig hensynet til den offentlige sædelighed med henblik på ensidigt at begrænse importen af visse produkter fra tredjelande (og dermed afbryde omsætningen af dette produkt inden for EU) under påskud af at rette op på en angivelig overtrædelse af EU's harmoniserede handelsnormer.

49. For det andet fungerer det toldtilsyn, som er omhandlet i EU-toldkodeksens artikel 134, stk. 1, ikke som en selvstændig bemyndigelse af medlemsstaterne til bl.a. at indføre importforbud for visse produkter.

50. Begrebet toldtilsyn indebærer snarere en bestemt form for retlig status for produkter, der importeres til EU. Det er på grundlag af denne status, at de nationale toldmyndigheder derefter foretager toldkontrol⁴⁴. Denne kontrol omfatter kontrol af behandlingen af de pågældende varer (f.eks. præferencetoldbehandling) og overholdelsen af de forpligtelser, der er pålagt den pågældende importør (f.eks. betaling af told og importafgifter).

51. Desuden skal den type foranstaltning, der kontrolleres af toldtilsynet, i sig selv være fastlagt i EU-retten eller i en medlemsstats lovgivning, der gennemfører EU-bestemmelserne. Det er de former for forbud og restriktioner, der er omhandlet i EU-toldkodeksens artikel 134, stk. 1, andet punktum⁴⁵.

52. I den foreliggende sag har sagsøgeren imidlertid ikke anført nogen bestemmelse i EU-retten eller i en medlemsstats gennemførelseslovgivning, der bemyndiger Frankrig til at træffe de foranstaltninger, som ministerierne anmodes om at træffe⁴⁶.

53. Det følger således heraf, at hverken EU-toldkodeksen eller grundforordningen om indførsel i sig selv kan lægges til grund for at bemyndige den franske regering til at indføre et ensidigt forbud mod import af visse produkter med oprindelse i Vestsaharas område, fordi de ikke er mærket korrekt med oprindelseslandet.

54. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer det første spørgsmål benægtende.

B. Det fjerde spørgsmål

55. Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt de relevante EU-regler om mærkning af fødevarer skal fortolkes således, at emballagen til de frugter og grøntsager, der er høstet på Vestsaharas område, *på tidspunktet for produkternes import og salg til forbrugeren* ikke må angive Marokko som oprindelsesland, men derimod skal angive Vestsaharas område.

⁴⁴ – Begrebet toldkontrol defineres i EU-toldkodeksens artikel 5, stk. 3, som »specifikke handlinger, der foretages af toldmyndighederne for at sikre overholdelse af toldlovgivningen og anden lovgivning vedrørende indpassage, udpassage, transit, bevægelser, oplagring og særlige anvendelsesformål for så vidt angår varer, som forsendes mellem Unionens toldområde og lande eller områder uden for dette område, samt tilstedeværelse og bevægelser inden for Unionens toldområde af ikke-EU-varer og varer med særligt anvendelsesformål«.

⁴⁵ – Dvs. »forbud og restriktioner, som er begrundet i hensynet til bl.a. den offentlige moral, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed«.

⁴⁶ – Men selv om der forelå en sådan bemyndigelse, vil jeg hævde, at de hensyn, der kan begrunde, at der træffes sådanne foranstaltninger, og grænserne for disse foranstaltninger er de samme som dem, jeg har behandlet i dette forslag til afgørelses punkt 40 ff., under forudsætning af, at Unionens og dens institutioners kompetence ikke fordrejes (jf. i samme retning generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet, C-13/07, EU:C:2009:190, punkt 83).

1. Formaliteten

56. Både den franske regering og Kommissionen har i deres skriftlige indlæg for Domstolen gjort gældende, at dette spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling. De har begge hævdet, at løsningen af tvisten for den forelæggende ret alene består i at afgøre, hvorvidt ministeriernes stiltiende afgørelse om ikke ensidigt at forbyde import af de omhandlede produkter fra Vestsaharas område er lovlig. Afgørelsen af denne tvist kræver derfor ikke et svar på spørgsmålet om, hvorvidt produkter, der importeres fra Vestsahara, skal angive dette område som deres oprindelse.

57. Efter min opfattelse fremgår det ikke klart af den forelæggende rets henvisning, at en fortolkning af reglerne om mærkning af fødevarer i EU hvad angår de omhandlede produkter savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand.

58. Artikel 267 TEUF fastlægger proceduren for direkte samarbejde mellem Domstolen og medlemsstaternes retter⁴⁷. Inden for rammerne af denne procedure, som er baseret på en klar adskillelse af funktioner, er det den nationale ret, der afgør, hvilke EU-retlige elementer den har brug for med henblik på at afgøre den tvist, der er indbragt for den, idet denne ret alene ligeledes bærer ansvaret for den afgørelse, der skal træffes⁴⁸. Der gælder således en formodning for, at de spørgsmål, som en national ret har forelagt, er relevante, og Domstolen er derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse⁴⁹.

59. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et spørgsmål fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål⁵⁰.

60. Selv om det første spørgsmål i den foreliggende sag kun vedrører forbuddet mod import, fremgår det ikke klart, at den foranstaltning, hvorom der er anmodet ved den forelæggende ret, ikke skulle omfatte både fasen med import af de pågældende produkter og fasen, hvor de gøres tilgængelige for forbrugerne på det franske marked. Det fjerde spørgsmål er i den forelæggende rets kendelse ligeledes formuleret på en sådan måde, at det henviser til begge disse faser.

61. Selv om jeg er af den opfattelse, at disse to faser ikke må blandes sammen (jf. også dette forslag til afgørelses punkt 44), er det tydeligt, at sagsøgerens påstand, uanset om den er begrundet eller ej, også vedrører opfyldelsen af EU's krav til mærkning af fødevarer hvad angår de omhandlede produkter. Dette forekommer derfor at være et nyttigt element for den forelæggende ret, når den skal afgøre, hvorvidt den omhandlede stiltiende afgørelse er lovlig. Den forelæggende ret er desuden af den opfattelse, at den i henhold til national ret har kompetence til af egen drift at foreskrive den foranstaltning, som sagsøgeren har anmodet om, uden yderligere at afgrænse de situationer, i hvilke denne foranstaltning kan anordnes. Dette er tilsyneladende også grunden til, at den forelæggende ret finder det nødvendigt at bedømme sagsøgerens sags realitet, hvilket også omfatter den problematik, der er rejst i det fjerde spørgsmål.

62. Det fjerde spørgsmål kan derfor antages til realitetsbehandling.

⁴⁷ – Jf. i denne retning dom af 9.12.1965, Singer (44/65, EU:C:1965:122, s. 971, den danske specialudgave 1965-1968, s. 139).

⁴⁸ – Jf. i denne retning dom af 16.12.1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302, præmis 15).

⁴⁹ – Jf. i denne retning dom af 7.9.1999, Beck og Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, præmis 22).

⁵⁰ – Jf. f.eks. dom af 10.12.2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

2. Realiteten

63. Det fjerde spørgsmål er formuleret således, at det ønskes oplyst, om EU-retten pålægger såvel negative som positive forpligtelser hvad angår korrekt mærkning af de omhandlede produkter, når de har oprindelse i Vestsaharas område. Den forelæggende ret spørger, hvorvidt EU's krav til mærkning af fødevarer *forbyder* en mærkning af oprindelseslandet, hvor etiketten viser/angiver Kongeriget Marokko, og hvorvidt de i stedet *kræver*, at Vestsaharas område angives som oprindelsesland.

64. Jeg foreslår, at spørgsmålet besvares således, at de relevante EU-regler om mærkning af fødevarer faktisk kræver, at produkter med oprindelse i Vestsaharas område skal angive dette område som oprindelsesland (den positive forpligtelse) og ikke må indeholde andre territoriale henvisninger (den negative forpligtelse). Disse produkter må derfor ikke indeholde en henvisning til Kongeriget Marokko.

65. Analysen, der vil lede mig frem til denne konklusion, er opbygget som følger: Indledningsvis vil jeg fastslå, at EU's generelle og/eller specifikke regler om mærkning af fødevarer – således som de finder anvendelse på de omhandlede produkter – kræver en mærkning af oprindelseslandet [afsnit a)]. Dernæst vil jeg forklare, at Vestsaharas område kan anses for at være et oprindelsesland som omhandlet i disse regler [afsnit b)]. Endvidere vil jeg redegøre for grunden til, at undladelsen af at angive Vestsahara som oprindelsesland for de omhandlede produkter risikerer at vildlede EU's forbrugere i deres valg [afsnit c)]. Endelig vil jeg undersøge, om EU-reglerne om mærkning af fødevarer forbyder, at Kongeriget Marokko ligeledes angives på mærkningen [afsnit d)].

a) EU's lovgivning om mærkning af fødevarer

1) Generelle regler gældende for fødevarer

66. Forordningen om fødevareinformation til forbrugerne har til formål at sætte forbrugerne i stand til ved hjælp af »korrekt, neutral og objektiv« information »at træffe informerede valg« med hensyn til de fødevarer, de indtager⁵¹, og hindre enhver praksis, som kan vildlede forbrugeren⁵². I dette øjemed kræver forordningen en »klar, forståelig og læselig mærkning af fødevarer«⁵³.

67. En del af den information, der (generelt) skal gives til forbrugeren, er »oprindelsesland« eller »herkomststed«⁵⁴. Der er tale om det sted, hvorfra den pågældende fødevarer kommer⁵⁵.

⁵¹ – Jf. dom af 13.1.2022, *Tesco Stores* (C-881/19, EU:C:2022:15, præmis 44 og 46 og den deri nævnte retspraksis).

⁵² – I artikel 3, stk. 1, i forordningen om fødevareinformation til forbrugerne anerkendes det brede spektrum af krav, som EU's forbrugere stiller til deres fødevarer. Denne bestemmelse forklarer, at »[f]ødevareinformation har til formål at sikre et højt niveau for beskyttelse af forbrugernes sundhed og interesser ved at give endelige forbrugere grundlag for at træffe informerede valg [...] navnlig ud fra sundhedsmæssige, økonomiske, miljømæssige, sociale og etiske betragtninger«. Jf. desuden fjerde betragtning til forordningen om fødevareinformation til forbrugerne.

⁵³ – Niende betragtning til forordningen om fødevareinformation til forbrugerne.

⁵⁴ – Artikel 9, stk. 1, litra i), i forordningen om fødevareinformation til forbrugerne.

⁵⁵ – Jf. i denne henseende definitionen i artikel 2, stk. 2, litra g), i forordningen om fødevareinformation til forbrugerne, der definerer herkomststed som »sted, som det oplyses, at en fødevarer kommer fra, og som ikke er »oprindelseslandet« som fastlagt i overensstemmelse med artikel 23-26 i [Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1992, L 302, s. 1)]«. Artikel 2, stk. 3, i forordningen om fødevareinformation til forbrugerne forklarer også, at »[e]n fødevarers oprindelsesland henviser i denne forordning til en fødevarers oprindelse som fastsat i overensstemmelse med artikel 23-26 i forordning EØF nr. 2913/92.« De regler, som tidligere indgik i artikel 23-26 i forordning nr. 2913/92, findes nu i EU-toldkodeksens artikel 59-63.

68. Dette krav er et udtryk for princippet om forbud mod vildledende information om fødevarer⁵⁶.

69. Forordningen om fødevarerinformation til forbrugerne har således specifikt fokus på at beskytte forbrugerne mod manglende eller ukorrekt information, der *risikerer* at vildlede forbrugerne for så vidt angår produktets reelle oprindelse⁵⁷.

70. Jeg vil vende tilbage til betydningen af elementet vedrørende risikoen for at vildlede forbrugeren nedenfor (dette forslag til afgørelses punkt 102 ff.); men først skal det fastslås, hvilke særlige krav der følger af lovgivningen om mærkning af frugter og grøntsager hvad angår de i den foreliggende sag omhandlede produkter.

2) Særlige krav til frugter og grøntsager

71. Forordningen om landbrugsprodukter og den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager, der blev vedtaget som supplerende regler til forordningen om fødevarerinformation til forbrugerne⁵⁸, fastsætter krav med hensyn til afsætning af frugter og grøntsager⁵⁹.

72. Afsætningsreglerne i forordningen om landbrugsprodukter skal overholdes, for at et produkt kan afsættes til forbrugere på EU-markedet⁶⁰. Ifølge EU-lovgiver er overholdelsen af disse normer »både i producenternes, de erhvervsdrivendes og forbrugernes interesse«⁶¹.

73. En af afsætningsreglerne i forordningen om landbrugsprodukter er, at produktionsstedet og/eller oprindelseslandet skal angives⁶².

74. Denne angivelse kræves for frugter og grøntsager, som skal sælges friske til forbrugeren⁶³.

75. Forpligtelsen til at angive frugters og grøntsagers oprindelse gælder i alle afsætningsled, herunder import af frugter og grøntsager⁶⁴. En erhvervsdrivende i frugt- og grøntsagssektoren må kun »udbyde dem til salg, levere eller afsætte dem på en hvilken som helst måde inden for Unionen, såfremt de er i overensstemmelse med disse normer«⁶⁵.

⁵⁶ – Som fastsat i artikel 7 i forordningen om fødevarerinformation til forbrugerne.

⁵⁷ – Jf. i denne retning dom af 12.11.2019, Organisation juive européenne og Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, præmis 25; herefter »Vignoble Psagot-dommen«).

⁵⁸ – I artikel 1, stk. 4, i forordningen om fødevarerinformation til forbrugerne forklares det, at forordningen finder anvendelse, »medmindre andre mærkningsbestemmelser er fastsat i særlige EU-bestemmelser om bestemte fødevarer«.

⁵⁹ – I henhold til artikel 1, stk. 1, i forordningen om landbrugsprodukter finder denne forordning anvendelse på alle de produkter, der er nævnt i bilag I til traktaterne, med undtagelse af visse fiskerivarer og akvakulturprodukter. Dette bilag indeholder en liste over udvalgte kapitler i det, der nu er blevet den kombinerede nomenklatur (Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 af 23.7.1987 om told- og statistiknomenklaturen og den fælles toldtarif, EFT 1987, L 256, s. 1).

⁶⁰ – Jf. artikel 74 i forordningen om landbrugsprodukter.

⁶¹ – 64. betragtning til forordningen om landbrugsprodukter.

⁶² – Jf. artikel 75, stk. 3, litra j), og artikel 76, stk. 1, i forordningen om landbrugsprodukter.

⁶³ – Jf. artikel 75, stk. 1, litra b), i forordningen om landbrugsprodukter.

⁶⁴ – Jf. artikel 76, stk. 2, i forordningen om landbrugsprodukter.

⁶⁵ – Jf. artikel 76, stk. 3, i forordningen om landbrugsprodukter.

76. Forordningen om landbrugsprodukter er yderligere gennemført ved den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager⁶⁶, som præciserer de generelle og særlige handelsnormer for frugt og grøntsager⁶⁷.

77. Der gælder særlige handelsnormer for kirsebærtomater⁶⁸. Disse normer omfatter en obligatorisk etiket med angivelse af oprindelseslandet⁶⁹. Denne etiket kan eventuelt suppleres med en specifikation af »[tomaternes] produktionsområde eller [en] national, regional eller lokal betegnelse«⁷⁰.

78. Charentais-meloner er omfattet af de generelle handelsnormer i den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager⁷¹. Til disse kræves også en obligatorisk etiket med angivelse af oprindelsesland⁷². I modsætning til, hvad der gælder for kirsebærtomater, nævner denne forordning imidlertid ikke, at der kan tilføjes en mere detaljeret specifikation af oprindelsen.

79. Disse krav er underlagt overensstemmelseskontrol, der udføres i alle handelsled⁷³.

80. Som Kommissionen har forklaret i retsmødet, medfører en konstatering af manglende overensstemmelse et forbud mod at flytte ikke-overensstemmende produkter uden tilladelse fra det kompetente kontrolorgan. Disse produkter skal derefter bringes i overensstemmelse med den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager. Hvis dette ikke er muligt, kan de relevante myndigheder kræve, at produkterne anvendes til foder, industriel forarbejdning, andre formål end ernæringsformål eller endog destrueres⁷⁴.

81. Det følger heraf, at de generelle og særlige handelsnormer, der finder anvendelse på de omhandlede produkter, kræver, at disse produkter mærkes med oprindelsesland.

b) Vestsahara som oprindelsesland for frugter og grøntsager dyrket i dette område

82. Det fremgår klart af ovenstående redegørelse for de gældende generelle og specifikke regler for mærkning af fødevarer i EU, at EU-lovgiver kræver, at de pågældende produkter mærkes med deres oprindelsesland.

⁶⁶ – Jf. artikel 1, stk. 1, i den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager.

⁶⁷ – Jf. artikel 1, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, i den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager. Del A i bilag I til denne forordning præciserer de generelle handelsnormer for disse produkter.

⁶⁸ – Jf. artikel 3, stk. 2, litra j), i den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager, som bestemmer, at de særlige handelsnormer, der er anført i del B i bilag I til denne forordning, gælder for »tomater«. I bilag I, del B, del 10, afsnit I, anføres det endvidere, at begrebet tomater også omfatter »kirsebærtomater«.

⁶⁹ – Jf. bilag I, del B, del 10, afsnit VI, punkt C, til den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager. I denne forbindelse præciseres det i en fodnote, at »det fulde navn eller almindeligt anvendte navn skal anføres«.

⁷⁰ – Ibidem.

⁷¹ – Jf. artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager, hvorefter »frugt og grøntsager, der ikke er omfattet af en særlig handelsnorm, skal være i overensstemmelse med den generelle handelsnorm«. Den generelle handelsnorm, der er omhandlet i denne bestemmelse, er fastsat i del A i bilag I til samme forordning.

⁷² – Jf. bilag I, del A, del 4, til den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager. Også her præciseres det i en fodnote, at »det fulde navn eller almindeligt anvendte navn skal anføres«.

⁷³ – Jf. i denne forbindelse artikel 8 og 11 i den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager. Samme forordnings artikel 11, stk. 3, bestemmer ligeledes, at »[h]vis der ved kontrollen afsløres væsentlige uregelmæssigheder, øger medlemsstaterne kontrolfrekvensen i forbindelse med erhvervsdrivende, produkter, oprindelseslande eller andre parametre«. Overensstemmelseskontrollen er bl.a. nødvendig, fordi det relevante »oprindelsesland« skal være anført, så det er »let læselig[t]« og »ikke kan udviskes« og være synligt udefra, enten som et direkte påtryk på kolliet, eller som en etiket, der indgår i selve kolliet eller er fastgjort til dette.

⁷⁴ – Jf. artikel 17, stk. 3, i den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager.

83. I forbindelse med den foreliggende sag rejser dette naturligtvis spørgsmålet om, hvorvidt det ikke-selvstyrende område Vestsahara er et oprindelsesland som omhandlet i disse regler.

84. Hvad dette angår konstaterer jeg, at den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager – i lighed med forordningen om fødevareinformation til forbrugerne og forordningen om landbrugsprodukter – heller ikke indeholder en definition af »oprindelsesland«⁷⁵.

85. Når det er sagt, udvider EU-toldkodeksen, som indeholder specifikke regler vedrørende fastsættelsen af varers ikke-præferenceoprindelse, udtrykkeligt sine regler om dette aspekt til andre EU-retsakter, der vedrører varers oprindelse⁷⁶.

86. Som Domstolen har forklaret i forbindelse med forordningen om landbrugsprodukter, omfatter dette kravet om angivelse af oprindelsesland i forbindelse med markedsføring⁷⁷.

87. Det samme gælder efter min opfattelse for forordningen om fødevareinformation til forbrugerne og den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager. Dette er trods alt, hvad en ensartet, effektiv og sammenhængende fortolkning af kravet om mærkning med angivelse af oprindelseslandet indebærer⁷⁸.

88. Det følger heraf, at mærkningen af oprindelseslandet i de forskellige EU-forordninger om fødevarer, der finder anvendelse i den foreliggende sag, skal fortolkes i henhold til de relevante regler og betegnelser i EU-toldkodeksen.

89. I henhold til EU-toldkodeksens artikel 60 anses varer, der er fuldt ud fremstillet i et bestemt »land« eller »område«, for at have oprindelse i dette land eller område.

90. Vegetabiliske produkter, der er høstet i et »land« eller »territorium«, anses for varer, der er fuldt ud fremstillet dér⁷⁹. De anses derfor for at have oprindelse i dette territorium⁸⁰.

91. I Vignoble Psagot-dommen fortolkede Domstolen begrebet »område« således, at det omfatter alle enheder, der ikke hører under kategorien »land« eller »stat«⁸¹, såsom »geografiske områder, som samtidig med, at de er placeret under en stats jurisdiktion eller internationale ansvar, dog folkeretligt har en egen status, der er forskellig fra denne stats status«⁸².

⁷⁵ – Hvad angår forordningen om fødevareinformation til forbrugerne og forordningen om landbrugsprodukter har Domstolen allerede anerkendt manglen på en sådan definition i sin dom af 4.9.2019, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main* (C-686/17, EU:C:2019:659, præmis 46).

⁷⁶ – Jf. EU-toldkodeksens artikel 59, litra c), hvorefter artiklerne om erhvervelse af oprindelsesstatus og bevis for oprindelse (artikel 60 og 61) »indeholder regler for fastsættelse af varers ikke-præferenceoprindelse i forbindelse med anvendelse af [...] andre EU-foranstaltninger vedrørende varers oprindelse«.

⁷⁷ – Jf. dom af 4.9.2019, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main* (C-686/17, EU:C:2019:659, præmis 46).

⁷⁸ – Jf. analogt dom af 4.9.2019, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main* (C-686/17, EU:C:2019:659, præmis 50) (hvori det præciseres, at »[d]en obligatoriske angivelse af oprindelseslandet skal nemlig for at give dem fuld effektiv virkning i forhold til tilsvarende bestemmelser og for at sikre overensstemmelse støttes på de samme definitioner, hvad enten der er tale om told-, landbrugs- eller forbrugerbeskyttelsesområdet«).

⁷⁹ – Jf. artikel 31, litra b), i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/2446 af 28.7.2015 til supplerung af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 med nærmere regler angående visse bestemmelser i EU-toldkodeksen (EUT 2015, L 343, s. 1).

⁸⁰ – I den foreliggende sag er det ubestridt, at de omhandlede produkter er høstet i Vestsaharas område.

⁸¹ – Vignoble Psagot-dommen, præmis 30. I samme dom fortolkede Domstolen begrebet »land« som synonym for begrebet »stat«, der betegner »en suveræn enhed, der inden for sine geografiske grænser fuldt ud udøver den kompetence, som er anerkendt i henhold til folkeretten« (jf. præmis 28 og 29).

⁸² – Jf. Vignoble Psagot-dommen, præmis 31. Som sagsøgeren har gjort gældende, var dette grundlaget for, at Domstolen i Vignoble Psagot-dommen udvidede kravet til korrekt oprindelsesmærkning til at omfatte et »af staten Israel besat område«, dvs. Vestbredden, herunder Østjerusalem, og Golanhøjderne.

92. I dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og i sagen Western Sahara Campaign UK anerkendte Domstolen, at Vestsaharas område udgør et særskilt område i folkeretlig forstand og er forskelligt fra Kongeriget Marokkos område⁸³.

93. Vestsaharas område skal derfor behandles som et særskilt toldområde med henblik på EU-toldkodeksens artikel 60.

94. Som Kommissionen forklarede i retsmødet, er denne status allerede anerkendt i EU's regler om udenrigshandelsstatistik, idet Vestsaharas område er blevet tildelt sin egen kode for oprindelsesland (EH)⁸⁴. Det er den kode, som EU's toldtarif (Taric)⁸⁵ anvender, og som importører af produkter med oprindelse i Vestsaharas område skal anføre på deres toldangivelse, idet de skal fremlægge en oprindelseserklæring som grundlag.

95. Det følger heraf, at begrebet oprindelsesland, således som det fremgår af EU-lovgivningen om mærkning af fødevarer, også omfatter Vestsaharas område.

96. Da de i den foreliggende sag omhandlede produkter er fuldt ud fremstillet i Vestsaharas område, skal de derfor mærkes i overensstemmelse hermed.

97. Denne konklusion påvirkes ikke af den omstændighed, at EU i praksis anser et tredjeland – i dette tilfælde Kongeriget Marokko – for at have påtaget sig (de facto-)ansvaret for administrationen af Vestsaharas område (eller i det mindste de dele, som det kontrollerer). I forbindelse med import til EU er det således de marokkanske myndigheder, der kontrollerer og bekræfter oprindelsen af produkter, der angives som havende oprindelse i Vestsaharas område.

98. Som både Rådet og Kommissionen har forklaret, blev denne ordning indført, fordi det ikke-selvstyrende område Vest-Sahara ikke har egne (anerkendte) toldmyndigheder til at kontrollere oprindelsesstatus for produkter, der er fremstillet eller dyrket i dette område⁸⁶.

⁸³ – Dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 107, og i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 64 og 69.

⁸⁴ – Jf. bilag I til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2020/1470 af 12.10.2020 om den statistiske lande- og områdefortegnelse for europæisk statistik over international handel med varer og om geografisk opdeling for anden erhvervsstatistik (EUT 2020, L 334, s. 2).

⁸⁵ – Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 af 23.7.1987 om told- og statistiknomenklaturen og Den Fælles Toldtarif (EFT 1987, L 256, s. 1).

⁸⁶ – Dette er også grunden til, at Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at de i praksis ikke kan indgå en særskilt handelsaftale med Vestsaharas område. Jf. til sammenligning associeringsaftalen EF-PLO (godkendt ved Rådets afgørelse 97/430/EF af 2.6.1997 om indgåelse af Euro-Middelhavs-interimsassocieringsaftalen om handel og samarbejde mellem Det Europæiske Fællesskab på den ene side og Den Palæstinensiske Befrielsesorganisation (PLO) til fordel for Vestbredden og Gazastribens Palæstinensiske Myndighed på den anden side (EFT 1997, L 187, s. 1)), som i henhold til artikel 16, stk. 4, i protokollen hertil bestemmer, at et varecertifikat EUR.1 udstedes af toldmyndighederne i Vestbredden og Gazastriben, hvis de produkter, der skal udføres til Den Europæiske Union, kan anses for produkter med oprindelse i Vestbredden og Gazastriben og opfylder de øvrige betingelser for udførsel. Jf. også dom af 25.2.2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, præmis 50-52) (hvori det forklares, at toldmyndighederne i Vestbredden og Gazastriben har kompetence med hensyn til varer med oprindelse i Vestbredden og Gazastriben, og at israelske toldmyndigheder følgelig ikke har kompetence).

99. Som jeg har redegjort for i mine forslag til afgørelse, fremsat i dag, i sagerne Kommissionen og Rådet mod Front Polisario, respekterer indgåelsen af en aftale med et ikke-selvstyrende område både folkerettens nuværende status og den praktiske virkelighed uden dog at berøre det (politiske) spørgsmål om anerkendelse af staten⁸⁷. Det ændrer imidlertid ikke ved den konklusion, at Vestsahara udgør et særskilt område i toldmæssig henseende.

100. Det må derfor konkluderes, at de omhandlede produkter, der er dyrket i Vestsaharas område, i henhold til EU's gældende fødevarerlovgivning skal mærkes som havende oprindelse i dette område.

c) Undladelse af at henvise til Vestsaharas område ville vildlede forbrugeren

101. Efter at have fastslået, at EU-reglerne om mærkning af fødevarer hvad angår frugt og grøntsager pålægger, at de omhandlede produkter skal angive deres oprindelsesland, og efter at have bekræftet, at begrebet oprindelsesland også omfatter det ikke-selvstyrende område Vestsahara, kan det konkluderes, at disse produkter skal være påført angivelsen Vestsahara som oprindelsesland. Det yderligere spørgsmål, der skal løses, er derfor, hvorvidt undladelsen af at henvise til dette område kan vildlede EU's forbrugere.

102. Som jeg har anført i dette forslag til afgørelse punkt 69, er formålet med informationen om oprindelseslandet på mærkningen af fødevarer i EU at beskytte forbrugeren, således at denne ikke bliver (eller risikerer at blive) »vildledt« hvad angår produktets reelle oprindelse⁸⁸.

103. Selv om det ikke er den vigtigste drivkraft bag forbrugernes adfærd⁸⁹, påvirker mærkningen med et produkts oprindelsesland rent faktisk købsbeslutninger⁹⁰.

104. Ikke to forbrugere er ens. For nogle er produkternes oprindelse måske meget vigtig. Andre kaster måske ikke engang et blik på, hvor varen kommer fra.

105. Som Domstolen allerede har fastslået, tager vurderingen af risikoen for at vildlede forbrugeren hensyn til gennemsnitsforbrugeren, dvs. en »almindeligt oplyst, rimeligt opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger hvad angår levnedsmidlets oprindelse, det sted, det kommer fra, og dets kvalitet«⁹¹.

⁸⁷ – Jf. ligeledes – og analogt – som bevis for, at anerkendelse af staten kan adskilles fra bekræftelse af oprindelse, artikel 46 i og protokol III til stabiliserings- og associeringsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Kosovo * på den anden side (EUT 2016, L 71, s. 3), som fastsætter regler for bestemmelse af oprindelsen for produkter med oprindelse i dette område. Asterisken i navnet vedrører følgende erklæring i fodnoten til aftalen: »Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244 (1999) og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.«

⁸⁸ – Jf. i denne retning Vignoble Psagot-dommen, præmis 25.

⁸⁹ – I en rapport fra Europa-Kommissionen fra 2015 blev det konstateret, at »blandt de aspekter, der påvirker forbrugernes adfærd, rangerer oprindelsesmærkning efter faktorer som pris, [...] anvendes inden-dato/bedst før-dato, bekvemmelighed og/eller udseende«. Jf. rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for uforarbejdede fødevarer, fødevarer bestående af én enkelt ingrediens og ingredienser, der udgør mere end 50% af en fødevarer (COM(2015) 204 final, herefter »Europa-Kommissionens rapport fra 2015«).

⁹⁰ – Ifølge Europa-Kommissionens særlige Eurobarometerundersøgelse nr. 389 fra 2012 om europæernes holdning til fødevarer, fødevarer og miljø (foreligger på webadressen <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1054>), »anfører et stort flertal (71%), at fødevarernes oprindelse er vigtig« (s. 4), og oprindelsen angives som en af de tre faktorer, som størstedelen af EU-borgerne tager i betragtning, når de køber fødevarer (s. 16).

⁹¹ – Jf. i denne retning dom af 10.9.2009, Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, præmis 61).

106. I henhold til artikel 3, stk. 1, i forordningen om fødevarerinformation til forbrugerne bør fødevarerinformation til forbrugerne, herunder information om produktets oprindelse, sætte forbrugerne i stand til at »træffe informerede valg«, bl.a. på grundlag af »etiske betragtninger«⁹².

107. Det er sandsynligt, at en almindeligt oplyst og velunderrettet forbruger kan anse det for vigtigt at vide, at et produkt har oprindelse i Vestsahara. Hvorledes informationen om, at et produkt har oprindelse i Vestsahara, kan påvirke en forbrugers købsbeslutning, er imidlertid subjektivt og vedrører kun den enkelte forbruger⁹³.

108. Denne beslutning er ikke nødvendigvis relateret til Unionens neutrale holdning hvad angår løsningen af spørgsmålet om den fremtidige status for Vestsaharas område.

109. Samtidig kan en almindeligt oplyst og velunderrettet forbruger – uden informationen om, at et produkt har oprindelse i Vestsahara – muligvis blive vildledt hvad angår den reelle oprindelse for det produkt, vedkommende beslutter at købe.

110. Hvordan kan disse retlige og politiske holdninger forenes?

111. Det er klart, at den nationale ret, når den undersøger, hvorvidt der er risiko for, at en forbruger kan vildledes af ukorrekt information om oprindelseslandet, i sin afgørelse ikke behøver at tage hensyn til forbrugernes eventuelle forskellige etiske præferencer, hvilket den i øvrigt heller ikke ville være i stand til.

112. Efter min opfattelse er det kriterium, som EU-lovgiver har ønsket at opstille, langt mere objektivt.

113. Det spørgsmål, som en ret skal stille, er ganske enkelt, hvorvidt der er risiko for, at det kan resultere i en købsbeslutning baseret på ukorrekt information, når et produkt er forsynet med en etiket, der angiver område X som oprindelseslandet, selv om produktet faktisk har oprindelse i område Y⁹⁴.

114. Svaret er bekræftende: En etiket, der antyder, at fødevarer kommer fra et andet sted end det reelle oprindelsessted, kan vildlede forbrugeren med hensyn til (det, som EU-retten anser for) produktets objektivt korrekte oprindelse⁹⁵.

115. I den foreliggende sag er en etiket, der antyder, at et produkt er af marokkansk oprindelse, selv om dette produkt har oprindelse i Vestsahara, derfor vildledende for forbrugeren.

⁹² – Dette valg kan også være en beslutning om at »stemme med sin indkøbsvogn« ved enten at købe eller nægte at købe produkter fra de dele af verden, som forbrugeren af politiske, miljømæssige, kulturelle eller andre grunde ikke sympatiserer med. Udtrykket »at stemme med indkøbsvognen« er anvendt i en artikel i *The Economist* for at forklare den praksis, hvor forbrugerne giver udtryk for deres politiske holdninger med deres købsbeslutninger. Jf. »Voting with your trolley: Can you really change the world just by buying certain foods?«, *The Economist*, Special report, 7.12.2006.

⁹³ – Jf. i denne henseende generaladvokat Hogans forslag til afgørelse *Organisation juive européenne og Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:494, punkt 47-49)*.

⁹⁴ – Den vurdering, som en ret skal foretage, er reelt den samme, når den fejlagtige information vedrører de pågældende frugters eller grøntsagers omtrentlige vægt eller modenhed, som når den vedrører angivelsen af deres oprindelse.

⁹⁵ – Jf. i denne retning *Vignoble Psagot-dommen*, præmis 51.

116. En sådan etiket ville ikke være i overensstemmelse med det overordnede krav om at hjælpe forbrugerne med at træffe »et informeret valg« i forbindelse med deres køb, som kan være relateret til elementer af etisk karakter, og ville heller ikke i tilstrækkelig grad afspejle Unionens aktuelle politiske holdning.

117. På dette grundlag foreslår jeg, at Domstolen i sit svar på den del af det fjerde spørgsmål, der vedrører den positive mærkningspligt, forklarer, at forordningen om fødevareinformation til forbrugerne, forordningen om landbrugsprodukter og den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager kræver, at de pågældende produkter er mærket med oprindelseslandet med en etiket, der viser, at de har oprindelse i Vestsaharas område.

d) Er det muligt at henvise til Kongeriget Marokko?

118. Giver ovenstående konklusion mulighed for desuden at henvise til Kongeriget Marokko?

119. I Vignoble Psagot-dommen, som er blevet påberåbt i den foreliggende sag, blev Domstolen anmodet om at præcisere, om den korrekte angivelse af oprindelsesområdet (i den pågældende sag enten Golanhøjderne eller Vestbredden) i sig selv kunne anses for at være utilstrækkelig til at give forbrugeren korrekt information om oprindelseslandet for produkter fra dette område.

120. Dette kan derfor give anledning til at spørge, hvorvidt det også ville give EU-forbrugeren objektivt korrekt information, hvis »Kongeriget Marokko« blev tilføjet på mærkningen med oprindelsesland på produkter med oprindelse i Vestsaharas område.

121. Den særlige situation i det geografiske område, der lå til grund for Vignoble Psagot-dommen, hvor visse dele af Den Syriske Arabiske Republik (Golanhøjderne) eller det palæstinensiske område (Vestbredden, herunder Østjerusalem), hvorfra de i denne sag omhandlede produkter havde oprindelse, var besat af »israelske bosættelser«, foranledigede Domstolen til at konkludere, at undladelsen af at angive yderligere information om stedet sandsynligvis ville vildlede forbrugeren⁹⁶.

122. Uden en angivelse af det faktiske herkomststed kunne forbrugerne derfor (mis)ledes til at tro, at et produkt i tilfældet med Vestbredden (herunder Østjerusalem) stammer fra en palæstinensisk producent eller i tilfældet med Golanhøjderne stammer fra en syrisk producent⁹⁷.

123. En simpel henvisning til »israelsk bosættelse« ville ikke være tilstrækkelig til at undgå denne form for vildfarelse⁹⁸.

124. I den foreliggende sag er de retlige og faktiske omstændigheder samt det spørgsmål, som Domstolen er blevet forelagt, anderledes.

125. Vestsaharas område er et særskilt område med henblik på angivelsen af oprindelse i forbindelse med toldbehandling og mærkning.

⁹⁶ – Jf. Vignoble Psagot-dommen, præmis 51.

⁹⁷ – Jf. Vignoble Psagot-dommen, præmis 49.

⁹⁸ – Jf. Vignoble Psagot-dommen, præmis 50.

126. Det er korrekt, at det på nuværende tidspunkt kun er de marokkanske myndigheder, der kan kontrollere, at et produkt har oprindelse i Vestsaharas område – og som Unionen har anerkendt har kompetence hertil (jf. dette forslag til afgørelses punkt 97 og 98).

127. Det betyder imidlertid ikke, at et produkt, der kommer fra Vestsahara, ændrer oprindelse, når denne bekræftelse finder sted.

128. I Vignoble Psagot-dommen var det spørgsmål, der var blevet forelagt Domstolen, ikke, hvorvidt der kunne angives *to lande eller områder*, men snarere, hvorvidt *den mere detaljerede angivelse af »herkomststed«* kan tilføjes til informationen om oprindelsesland/-område – til trods for konjunktionen »eller« mellem udtrykkene »oprindelsesland« og »herkomststed« i forordningen om fødevareinformation til forbrugerne.

129. Ud fra den betragtning, at det internationale samfund og Unionen protesterede mod de israelske bosættelser i disse områder, fastslog Domstolen, at undladelsen af at angive information om varers reelle oprindelse fra disse bosættelser ville fratage forbrugerne muligheden for at træffe en informeret købsbeslutning⁹⁹.

130. I den foreliggende sag ville en tilføjelse af angivelsen »Kongeriget Marokko« i informationen om de omhandlede produkters oprindelsesland imidlertid ikke præcisere deres herkomststed.

131. For det første er en sådan information ikke objektivt korrekt.

132. For det andet vil en almindeligt oplyst og velunderrettet forbruger kunne udlede den nødvendige information om de omhandlede produkters oprindelse, såfremt Vestsahara er anført som det eneste oprindelsesland.

133. Uanset hvilken subjektiv holdning en forbruger har til Kongeriget Marokkos tilstedeværelse på Vestsaharas område, kan tilføjelsen af angivelsen »Kongeriget Marokko« på produkter, der ikke har oprindelse dér, således vildlede en forbruger, »fordi [den] ikke fuldt ud afspejler virkeligheden«¹⁰⁰.

134. Endelig – som Kommissionen har forklaret i retsmødet – kræver begrebet oprindelsesland, således som det forstås i de generelle og særlige handelsnormer, der finder anvendelse på de omhandlede produkter¹⁰¹, en *enkelt* angivelse af oprindelseslandet¹⁰².

135. For det første mener jeg, at dette følger af anvendelsen af ordet »land« i ental i bestemmelserne i og betragtningerne til den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager¹⁰³.

⁹⁹ – Jf. i denne retning Vignoble Psagot-dommen, præmis 48-51.

¹⁰⁰ – For at anvende generaladvokat Mischos formulering i hans forslag til afgørelse Gut Springenheide og Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102, punkt 78), hvori han ligeledes sondrede mellem »objektivt korrekte erklæringer, objektivt ukorrekte erklæringer [og] erklæringer, der er objektivt korrekte, men som kan vildlede forbrugeren, fordi de ikke fuldt ud afspejler virkeligheden«.

¹⁰¹ – Som anført i dette forslag til afgørelses punkt 66-81.

¹⁰² – For fuldstændighedens skyld skal det anføres, at denne regel også er relevant hvad angår frugt og grøntsager i en blanding med oprindelse i mere end ét tredjeland, i hvilket tilfælde der enten påføres en generel henvisning (f.eks. »blanding af frugt og grøntsager fra tredjelands«; jf. artikel 7, stk. 3, i den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager), eller hvert »oprindelsesland« anføres i umiddelbar nærhed af navnet på den pågældende frugt eller grøntsag (jf. f.eks. hvad angår en blanding af tomater af forskellig oprindelse bilag I, del A, punkt 4, og bilag I, del B, del 10, afsnit VI, punkt C, til samme forordning).

¹⁰³ – Jf. f.eks. 4. og 49. betragtning til og artikel 5, stk. 4, og artikel 6, stk. 1, i den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager. Jf. også bilag I, del A, del 4, og bilag I, del B, del 10, afsnit VI, punkt C, til denne forordning, som også anvender »oprindelsesland« i ental.

136. For det andet er grundlaget for denne tilgang den generelle tankegang, der ligger til grund for fastlæggelsen af »oprindelse« efter EU-toldkodeksens artikel 60. I henhold til denne bestemmelse må »varer, der er fuldt ud fremstillet i et enkelt land eller område«¹⁰⁴, kun have oprindelse i ét land eller område¹⁰⁵.

137. På denne baggrund bør de samme hensyn til en ensartet fortolkning, der taler for at sidestille fortolkningen af »oprindelse« i EU-lovgivningen om mærkning af fødevarer med de regler, der gælder for told- og udenrigshandelsstatistik, også tale for en tilsvarende læsning med hensyn til *en enkelt* oprindelse i forbindelse med mærkning.

138. Hvis disse regler følges, bør produkter med oprindelse i Vestsaharas område mærkes som sådanne og ikke med nogen anden herkomst.

139. Dette ræsonnement understøttes af det synspunkt, som Kommissionen gav udtryk for i retsmødet, idet den var enig i, at det ud fra anvendelsen af disse regler kan konkluderes, at det er ukorrekt at mærke de omhandlede produkter som produkter med oprindelse i Kongeriget Marokko.

140. Som Kommissionen også forklarede, bør intet udfald imidlertid udelukkes i dette områdes igangværende selvbestemmelsesproces, eftersom Unionen har indtaget en neutral holdning med hensyn til fremtiden for Vestsaharas område¹⁰⁶.

141. En angivelse af oprindelseslandet for et produkt med oprindelse i Vestsaharas område som »Kongeriget Marokko« sammen med en henvisning til »Vestsahara« ville således være i strid med den holdning, som Unionen har tilkendegivet vedrørende Vestsaharas område, være i strid med kravet om at give »korrekt, neutral og objektiv«¹⁰⁷ information om de omhandlede produkters oprindelsesland og tilsidesætte EU-lovgivers beslutning om at kræve en enkelt oprindelse i forbindelse med mærkning.

142. Konklusionen er, at den mærkning, der angiver de omhandlede produkters oprindelsesland, ikke må indeholde andre territoriale betegnelser end Vestsahara.

IV. Forslag til afgørelse

143. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) forelagte præjudicielle spørgsmål som følger:

»1) Artikel 207 TEUF og artikel 134, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-toldkodeksen

¹⁰⁴ – EU-toldkodeksens artikel 60, stk. 1.

¹⁰⁵ – Dvs. medmindre frugt og grøntsager i en blanding har oprindelse i mere end ét tredjeland. Jf. artikel 7 stk. 3, i den generelle forordning om afsætning af frugt og grøntsager.

¹⁰⁶ – Unionens nuværende holdning synes at være, at den politiske proces med hensyn til spørgsmålet om Vestsahara bør sigte mod at nå frem til »en retfærdig, realistisk, pragmatisk, bæredygtig og gensidigt acceptabel politisk løsning [...] på grundlag af et »kompromis«, som anført i punkt 13 i fælleserklæringen fra Den Europæiske Union og Marokko i forbindelse med det fjortende møde i associeringsrådet (27.6.2019), som foreligger på webadressen <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/>.

¹⁰⁷ – Jf. dom af 13.1.2022, Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, præmis 44 og 46 og den deri nævnte retspraksis).

skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke i sig selv tillader en medlemsstat ensidigt at vedtage en national foranstaltning, der forbyder import til dens område af frugter og grøntsager fra et tredjeland med den begrundelse, at det mærke med »oprindelsesland«, der er påført dem, ikke er korrekt.

- 2) Artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 543/2011 af 7. juni 2011 om nærmere bestemmelser for anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår frugt og grøntsager og forarbejdede frugter og grøntsager, artikel 9 og 26 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevareinformation til forbrugerne, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 og (EF) nr. 1925/2006 og om ophævelse af Kommissionens direktiv 87/250/EØF, Rådets direktiv 90/496/EØF, Kommissionens direktiv 1999/10/EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF, Kommissionens direktiv 2002/67/EF og 2008/5/EF og Kommissionens forordning (EF) nr. 608/2004 samt artikel 76 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007, sammenholdt med artikel 60 i forordning nr. 952/2013 og bilag I til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2020/1470 af 12. oktober 2020 om den statistiske lande- og områdefortegnelse for europæisk statistik over international handel med varer og om geografisk opdeling for anden erhvervsstatistik,

skal fortolkes således, at disse bestemmelser kræver, at emballagen til kirsebærtomater og Charentais-meloner med oprindelse i Vestsaharas område er mærket med »oprindelsesland« med en etiket, der viser, at de har oprindelse i dette område.

På EU-rettens og Unionens politiks nuværende udviklingstrin må denne type etiket ikke henvise til Kongeriget Marokko.«