



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deveto vijeće)

12. listopada 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Poljoprivreda – Ekološki proizvodi – Sustav kontrole uveden Uredbom (EZ) br. 834/2007 – Pojam „izravna prodaja potrošaču ili krajnjem korisniku”

U predmetu C-289/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundesgerichtshof (Savezni sud, Njemačka), odlukom od 24. ožujka 2016., koju je Sud zaprimio 24. svibnja 2016., u postupku

Kamin und Grill Shop GmbH

protiv

Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV,

SUD (deveto vijeće),

u sastavu: E. Juhász (izvjestitelj), u svojstvu predsjednika vijeća, K. Jürimäe i C. Lycourgos, suci,

nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Kamin und Grill Shop GmbH, B. Ackermann, *Rechtsanwältin*,
- za Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV, C. von Gierke, C. Rohnke i T. Winter, *Rechtsanwälte*,
- za Europsku komisiju, A. Lewis i B. Eggers, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. lipnja 2017.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački.

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 28. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 834/2007 od 28. lipnja 2007. o ekološkoj proizvodnji i označivanju ekoloških proizvoda i stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 2092/91 (SL 2007., L 189, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 139.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV (Udruženje za borbu protiv nelojalne konkurencije, u daljnjem tekstu: Zentrale) i Kamin und Grill Shop GmbH (u daljnjem tekstu: Kamin) povodom zakonitosti stavljanja na tržište ekoloških proizvoda kada nisu ispunjene obveze u području obavješćivanja i kontrole iz članka 28. stavka 1. Uredbe br. 834/2007.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodne izjave 3., 5., 22., 31. i 32. Uredbe br. 834/2007 glase:
 - „3. Pravni okvir Zajednice unutar kojeg se uređuje sektor ekološke proizvodnje trebao bi imati za cilj osiguranje poštenog tržišnog natjecanja i pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta ekoloških proizvoda te održavanje i opravdavanje povjerenja potrošača u proizvode koji su označeni kao ekološki. Nadalje bi trebao imati za cilj osiguravanje uvjeta u kojima se ovaj sektor može dalje razvijati u skladu s promjenama u proizvodnji i na tržištu.
- [...]
5. Zato je primjereno jasnije odrediti ciljeve, načela i pravila koji će se primjenjivati na ekološku proizvodnju i na taj način doprinijeti transparentnosti i jačanju povjerenja potrošača kao i jedinstvenom poimanju ekološke proizvodnje.
- [...]
22. Važno je očuvati povjerenje potrošača u ekološke proizvode. Zato bi izuzimanje od zahtjeva koji se primjenjuju na ekološku proizvodnju trebalo biti strogo ograničeno na slučajeve kada se primjena izvanrednih pravila smatra opravdanom.
- [...]
31. Da bi se osiguralo da se ekološki proizvodi proizvode u skladu sa zahtjevima propisanim unutar pravnog okvira Zajednice o ekološkoj proizvodnji, na aktivnosti subjekata u svim fazama proizvodnje, pripreme i distribucije ekoloških proizvoda trebalo bi primijeniti sustav kontrola uspostavljen i upravljan u skladu s pravilima utvrđenim u Uredbi (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o službenom nadzoru koji se provodi radi provjere pridržavanja propisa o hrani i hrani za životinje te pravila o zdravlju i dobrobiti životinja [SL 2004., L 165, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 51., str. 5.)].
32. U nekim slučajevima može izgledati pretjerano primjenjivati zahtjeve u pogledu obavješćivanja i kontrole na neke tipove subjekata koji posluju s hranom u maloprodaji, kao što su, na primjer, subjekti koji prodaju proizvode izravno potrošaču ili krajnjem korisniku. Zato je državama članicama primjereno dopustiti da takve subjekte izuzmu od tih zahtjeva. Međutim, radi

izbjegavanja prijevara potrebno je iz tog izuzeća isključiti one subjekte u maloprodaji koji proizvode, pripremaju ili skladište proizvode koji nisu vezani uz mjesto prodaje ili koji uvoze ekološke proizvode ili su ugovorili obavljanje navedenih aktivnosti s trećom stranom.”

4 Prvi podstavak članka 1. stavka 1. Uredbe (EEZ) br. 834/2007 glasi kako slijedi:

„Ova Uredba sadrži osnove održivog razvoja ekološke proizvodnje i istodobno osigurava djelotvorno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, jamči pošteno tržišno natjecanje, osigurava povjerenje potrošača i štiti njihove interese.”

5 U skladu s člankom 2. te uredbe:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

- (a) ‚ekološka proizvodnja‘ znači primjena proizvodnih metoda koje su u skladu s pravilima utvrđenim ovom Uredbom u svim fazama proizvodnje, pripreme i distribucije;
- (b) ‚faze proizvodnje, pripreme i distribucije‘ znači svaka faza od, uključujući, primarne proizvodnje ekološkog proizvoda do, uključujući, njegovog skladištenja, prerade, prijevoza, prodaje ili isporuke krajnjem potrošaču i, prema potrebi, označavanja, promidžbe, uvoza, izvoza i podugovaranja;

[...]”

6 Članak 27. navedene uredbe predviđa:

„1. Države članice uspostavljaju sustav kontrole i imenuju jedno ili više nadležnih tijela koja će biti odgovorna za kontrole s obzirom na obveze utvrđene ovom Uredbom u skladu s Uredbom (EZ) br. 882/2004.

[...]

13. Države članice osiguravaju da uspostavljeni kontrolni sustavi omogućuju sljedivost svakog proizvoda u svim fazama proizvodnje, pripreme i distribucije u skladu s člankom 18. Uredbe [Europskog parlamenta i Vijeća] (EZ) br. 178/2002 [od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL 2002., L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.)] prvenstveno zato da bi potrošačima pružile jamstva da su ekološki proizvodi proizvedeni u skladu sa zahtjevima utvrđenim u ovoj Uredbi.

[...]”

7 U članku 28. Uredbe br. 834/2007 propisano je:

„1. Svaki subjekt koji proizvodi, priprema, skladišti ili uvozi iz treće zemlje proizvode u smislu članka 1. stavka 2. ili koji takve proizvode stavlja na tržište, prije nego što bilo koji proizvod stavi na tržište kao ekološki proizvod ili proizvod proizveden u razdoblju prijelaza na ekološku proizvodnju:

- (a) o svojoj aktivnosti obavješćuje nadležna tijela države članice u kojoj se ta aktivnost obavlja;
- (b) svoje poduzeće podvrgava sustavu kontrole iz članka 27.

[...]

2. Države članice od primjene ovog članka mogu izuzeti subjekte koji proizvode izravno prodaju krajnjem potrošaču ili korisniku, pod uvjetom da oni ne proizvode, ne pripremaju i ne skladište proizvode koji nisu vezani uz mjesto prodaje, odnosno da ne uvoze takve proizvode iz trećih zemalja i da takve aktivnosti nisu podugovorile s trećom strankom.

[...]"

Njemačko pravo

- 8 Njemački zakonodavac iskoristio je u članku 3. stavku 2. Gesetz zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Union auf dem Gebiet des ökologischen Landbaus – Öko-Landbaugesetz (Zakon o primjeni pravnih akata Europske unije u području ekološke poljoprivrede, u daljnjem tekstu: ÖLG) mogućnost iz članka 28. stavka 2. Uredbe br. 834/2007.
- 9 Članak 3. stavak 2. ÖLG-a propisuje:

„2. Subjekti koji prodaju proizvode, u smislu članka 1. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 834/2007, kao ekološke proizvode ili proizvode proizvedene u razdoblju prijelaza na ekološku proizvodnju, izravno potrošaču ili krajnjem korisniku, oslobođeni su obveza iz članka 28. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 834/2007 pod uvjetom da te proizvode sami ne proizvode ili ih ne daju proizvoditi, sami ne pripremaju ili ih ne daju pripremati, ne skladište ili ne daju skladištiti igdje drugdje nego u mjestu koje je povezano s prodajnim mjestom, ili ih ne uvoze ili daju uvoziti iz treće zemlje.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 10 Društvo Kamin bavi se internetskom prodajom pribora za kamine i roštilje. Među proizvodima koje je nudilo na prodaju u prosincu 2012. nalazile su se različite mješavine začina koje je stavljalo na tržište pod nazivom „Bio-Gewürze” (ekološki začini). Tada društvo Kamin još nije bilo podvrgnuto sustavu kontrole iz članka 27. Uredbe br. 834/2007.
- 11 Dopisom od 28. prosinca 2012., naslovljenim „Opomena”, društvo Zentrale osporilo je ponudu o kojoj je riječ u prethodnoj točki ove presude. Ocjenjujući da se radi o nepoštenoj poslovnoj praksi zbog povrede članka 28. stavka 1. Uredbe br. 834/2007, prema kojoj je subjekt koji stavlja na tržište ekološke proizvode dužan podvrgnuti svoje poduzeće sustavu kontrole, ono je naložilo društvu Kamin da podnese izjavu, uz prijetnju kaznene sankcije, da će okončati tu povredu. To društvo udovoljilo je tom zahtjevu a da ipak nije priznalo postojanje takve povrede.
- 12 Potom je društvo Zentrale postavilo zahtjev za naknadu štete dijela troškova opomene u iznosu od 219,35 eura uvećanom za kamate.
- 13 Taj zahtjev odbijen je u prvom stupnju, ali je u žalbenom postupku prihvaćen.
- 14 Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud, Njemačka), odlučujući u postupku revizije, ocjenjuje da se odredbe članka 28. stavka 2. Uredbe br. 834/2007, prema kojima se proizvodi moraju prodavati izravno potrošaču ili krajnjem korisniku, mogu različito tumačiti.
- 15 S jedne strane, moguće je utvrditi da se ta prodaja mora izvršiti na mjestu skladištenja proizvoda, uz istodobnu prisutnost subjekta ili njegova prodajnog osoblja i kupca. Prema tom tumačenju, internetska prodaja kao i drugi oblici prodaje na daljinu ne mogu biti obuhvaćeni izuzećem iz članka 28. stavka 2. Uredbe br. 834/2007. S druge strane, ta odredba može se također tumačiti tako da zahtjev prema kojem se prodaja obavlja izravno isključuje prodaje u kojima je sudjelovao posrednik.

- 16 Konkretno, taj sud napominje da je malo vjerojatno da potrošač ili krajnji korisnik, koji od subjekta kupuje proizvode koje potonji nije sâm proizveo, raspolaže boljim mogućnostima kontrole poštovanja obveza koje proizlaze iz Uredbe br. 834/2007, kad se prodaja obavlja u fizičkoj trgovini na malo, na mjestu skladištenja proizvoda i uz istodobnu prisutnost subjekta ili njegova prodajnog osoblja, nego kad se prodaja izvršava na daljinu, uključujući internetom.
- 17 U tim je okolnostima Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li riječ o ‚izravnoj‘ prodaji potrošaču, u smislu članka 28. stavka 2. Uredbe br. 834/2007, već kada subjekt ili njegovo prodajno osoblje prodaje potrošaču proizvode bez posredovanja treće osobe ili ‚izravna‘ prodaja pretpostavlja i to da se prodaja odvija na mjestu skladištenja proizvoda uz istodobnu prisutnost subjekta ili njegova prodajnog osoblja i krajnjeg potrošača?“

O prethodnom pitanju

- 18 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 28. stavak 2. Uredbe br. 834/2007 tumačiti na način da je, kako bi se smatralo da se proizvodi prodaju „izravno“, u smislu te odredbe, potrošaču ili krajnjem korisniku, potrebno da se prodaja izvršava uz istodobnu prisutnost subjekta ili njegova prodajnog osoblja i potrošača, ili je dostatno da se prodaja izvršava bez posredovanja treće osobe.
- 19 U skladu s člankom 28. stavkom 2. Uredbe br. 834/2007, države članice od primjene stavka 1. ovog članka mogu izuzeti subjekte koji proizvode izravno prodaju potrošaču ili krajnjem korisniku, pod uvjetom da oni ne proizvode, ne pripremaju i ne skladište proizvode na mjestu koje nije vezano uz mjesto prodaje, odnosno da ne uvoze takve proizvode iz trećih zemalja i da takve aktivnosti nisu podgovorili s trećom strankom.
- 20 Najprije valja istaknuti da ta odredba, time što omogućava državama članicama da pod uvjetima koje ona određuje ne podvrgavaju pojedine subjekte sustavu kontrole iz članka 27. Uredbe br. 834/2007, uvodi odstupanje od pravila iz članka 28. stavka 1. te uredbe i mora se, kao iznimka od pravila, restriktivno tumačiti (vidjeti analogijom presudu od 26. rujna 2013., Dansk Jurist- og Økonomforbund, C-546/11, EU:C:2013:603, t. 41.).
- 21 Nadalje, okolnost da je u uvodnoj izjavi 22. Uredbe br. 834/2007 istaknuto da bi izuzimanje od zahtjeva koji se primjenjuju na ekološku proizvodnju moralo biti strogo ograničeno na slučajeve kada se primjena izvanrednih pravila smatra opravdanom također govori u prilog restriktivnom tumačenju izuzeća iz članka 28. stavka 2. te uredbe s obzirom na to da je, u skladu s člankom 2. točkom (a) navedene uredbe, pojam „ekološke proizvodnje“ definiran kao primjena proizvodnih metoda koje su u skladu s pravilima utvrđenima istom uredbom u svim fazama proizvodnje, pripreme i distribucije.
- 22 Potom, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojemu se ona nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (presuda od 6. srpnja 2017., Air Berlin, C-290/16, EU:C:2017:523, t. 22. i navedena sudska praksa).
- 23 Kad je riječ, u tom pogledu, o odredbama članka 28. stavka 2. Uredbe br. 834/2007, prema kojima se od primjene članka 28. stavka 1. te uredbe mogu izuzeti subjekti koji proizvode izravno prodaju krajnjem potrošaču ili korisniku, valja navesti da taj članak 28. stavak 2. sadržava nekoliko uvjeta čiji je cilj ograničiti kategorije prodavatelja koji mogu imati pravo na tako predviđeno izuzeće.
- 24 Stoga, iako se korištenje pojma „izravno“ nedvojbeno odnosi na isključivanje svakog posredovanja treće osobe, valja također uzeti u obzir druge elemente koji se nalaze u toj odredbi.

- 25 Kontekst u kojem se nalazi propis čiji je dio odredba o kojoj je riječ u glavnom postupku, kao i ciljevi tog propisa, također zahtijevaju restriktivno tumačenje.
- 26 Članak 28. stavak 2. Uredbe br. 834/2007 pripada u odredbe te uredbe koje se odnose na kontrolu obveza utvrđenih na temelju pravnog okvira Unije u području ekološke proizvodnje. Kao što to navodi uvodna izjava 31. Uredbe br. 834/2007, da bi se osiguralo da se ekološki proizvodi proizvode u skladu s tim zahtjevima, na aktivnosti subjekata u svim fazama proizvodnje, pripreme i distribucije takvih proizvoda trebalo bi primijeniti sustav kontrole iz članka 27. stavka 1. te uredbe.
- 27 Naime, u skladu s člankom 27. stavkom 13. navedene uredbe, taj sustav kontrole omogućuje sljedivost svakog proizvoda u svim fazama proizvodnje, pripreme i distribucije, ponajprije zato da bi potrošačima pružio jamstva da su ekološki proizvodi proizvedeni u skladu sa zahtjevima utvrđenima u istoj uredbi.
- 28 U tim okolnostima uvodna izjava 32. Uredbe br. 834/2007 ne predviđa opću iznimku od obveze iz članka 28. stavka 1. te uredbe, nego izričito spominje „neke tipove subjekata koji posluju s hranom u maloprodaji” i „u nekim slučajevima” kako bi ograničila slučajeve u kojima se primjena zahtjeva u području obavješćivanja i kontrole može činiti neproporcionalnom.
- 29 Sustavu uspostavljenom navedenom uredbom također je protivno tumačenje koje bi izuzeće, uvedeno za točno određene i ograničene slučajeve kad je riječ kako o njihovu broju tako i o njihovu gospodarskom značaju, pretvorilo u pravilo koje može predstavljati izuzeće od sustava kontrole za velik dio internetske trgovine kao i za druge oblike prodaje na daljinu, bez obzira na činjenicu da ti distribucijski kanali imaju veliku i rastuću važnost u okviru ekološke proizvodnje.
- 30 Nadalje, u pogledu cilja zaštite potrošača, koja među ostalim znači, kao što je navedeno u uvodnim izjavama 3. i 5. Uredbe 834/2007, održavanje i opravdavanje povjerenja potrošača u proizvode koji su označeni kao ekološki, tom bi cilju bilo protivno prihvatiti da se izuzeće iz članka 28. stavka 2. Uredbe br. 834/2007 može primijeniti izvan slučajeva koje je zakonodavac izričito predvidio.
- 31 Naposljetku, tumačenje iz članka 28. stavka 2. Uredbe br. 834/2007 ne dovodi se u pitanje argumentom prema kojem nije utvrđeno da krajnji potrošač može bolje kontrolirati poštovanje zahtjeva koji proizlaze iz Uredbe br. 834/2007 prilikom kupovina izvršenih u trgovini na malo nego prilikom kupovina izvršenih internetskom prodajom ili prodajom na daljinu.
- 32 Kao što je Komisija primijetila, izuzeće iz članka 28. stavka 2. Uredbe br. 834/2007 ne temelji se na tim utvrđenjima, nego je njegov cilj, nakon opće ocjene opasnosti u kontekstu ekološke proizvodnje, poštovanje načela proporcionalnosti, dopuštajući iznimku ograničenu na slučajeve u kojima se primjena zahtjeva u području obavješćivanja i kontrole može činiti kao pretjerana.
- 33 U tom pogledu valja navesti, poput Komisije, da je očito da je primjena takvih zahtjeva potpuno opravdana u slučaju trgovine na malo internetom ili na daljinu jer skladištenje proizvoda, općenito u izrazito velikoj količini i isporuka putem posrednika, predstavlja rizik od ponovnog označivanja, razmjene i kontaminacije koji se ne može smatrati općenito niskim.
- 34 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 28. stavak 2. Uredbe br. 834/2007 treba tumačiti na način da je potrebno, kako bi se smatralo da se proizvodi prodaju „izravno”, u smislu te odredbe, potrošaču ili krajnjem korisniku, da se prodaja izvrši uz istodobnu prisutnost subjekta ili njegova prodajnog osoblja i krajnjeg potrošača.

Troškovi

- 35 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (deveto vijeće) odlučuje:

Članak 28. stavak 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 834/2007 od 28. lipnja 2007. o ekološkoj proizvodnji i označivanju ekoloških proizvoda i stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 2092/91 treba tumačiti na način da je potrebno, kako bi se smatralo da se proizvodi prodaju „izravno”, u smislu te odredbe, potrošaču ili krajnjem korisniku, da se prodaja izvrši uz istodobnu prisutnost subjekta ili njegova prodajnog osoblja i krajnjeg potrošača.

Potpisi