



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GERARDA HOGANA
od 16. srpnja 2020.¹

Predmet C-485/18

Groupe Lactalis
protiv
Premier ministre,
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,
Garde des Sceaux, ministre de la Justice,
Ministre de l'Économie et des Finances

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 1169/2011 – Informiranje potrošača o hrani – Obvezno navođenje zemlje podrijetla – Članak 26. – Opseg usklađivanja – Članak 3. – Nacionalne mjere kojima se zahtijevaju dodatni obvezni podaci za određene vrste ili kategorije hrane – Uvjeti – Nacionalna mjera kojom se propisuje obvezno navođenje nacionalnog, europskog ili neeuropskog podrijetla mlijeka”

I. Uvod

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 26. i 39. Uredbe (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani².

2. Ovaj zahtjev upućen je u okviru spora između društva Groupe Lactalis i francuskog premijera, ministra pravosuđa, ministra poljoprivrede i hrane i ministra gospodarstva i financija u pogledu zakonitosti Dekreta br. 2016-1137 od 19. kolovoza 2016. o navođenju podrijetla mlijeka te mlijeka i mesa koji se koriste kao sastojak (JORF 2016., br. 194, tekst br. 18) (u daljnjem tekstu: sporni dekret). Posljedica tog dekreta u pogledu mlijeka jest ta da obvezuje proizvođače da navedu podrijetlo mlijeka na etiketi proizvoda.

3. Možda nije iznenađujuće da je označivanje zemlje podrijetla proizvoda jedno od najprjeprornijih obilježja jedinstvenog tržišta. Takve obveze označivanja često su samo prikrivena metoda povlašćivanja domaćih proizvoda³. Međutim, ima slučajeva u kojima između podrijetla hrane u pitanju i njezine kvalitete postoji jasna i dokazana veza. Samô postojanje Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2081/92 od 14. srpnja 1992. o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla i oznaka izvornosti za poljoprivredne i prehrambene

¹ Izvorni jezik: engleski

² I o izmjeni uredbi (EZ) br. 1924/2006 i (EZ) br. 1925/2006 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Komisije 87/250/EEZ, Direktive Vijeća 90/496/EEZ, Direktive Komisije 1999/10/EZ, Direktive 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Komisije 2002/67/EZ i 2008/5/EZ i Uredbe Komisije (EZ) br. 608/2004 (SL 2011., L 304, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 168. i ispravci SL 2015., L 326, str. 73. i SL 2016., L 266, str. 7.)

³ Vidjeti, primjerice, presudu od 17. lipnja 1981., Komisija/Irska (113/80, EU:C:1981:139).

proizvode⁴ na svoj je način dokaz toga. Pravo pitanje koje se postavlja u ovom predmetu jest može li se nacionalna mjera kojom se nameće takva obveza u pogledu mlijeka opravdati iz perspektive prava Unije. Međutim, iz razloga koje ću izložiti, smatram da to nije slučaj u situaciji koju razmatra sud koji je uputio zahtjev.

4. Međutim, prije razmatranja tih pitanja potrebno je izložiti relevantne zakonodavne odredbe.

II. Pravni okvir

A. *Pravo Unije*

1. *Uredba br. 1169/2011*

5. U skladu s člankom 1. stavkom 1. Uredbe br. 1169/2011, tom se uredbom utvrđuje „osnova za postizanje visoke razine zaštite potrošača u vezi s informacijama o hrani, vodeći računa o razlikama u percepciji potrošača i njihovim potrebama za informacijama, istodobno osiguravajući nesmetano funkcioniranje unutarnjega tržišta”.

6. Člankom 3. stavcima 1. i 2. te uredbe propisuje se:

„1. Pružanjem informacija o hrani treba se postići visoka razina zaštite zdravlja i interesa potrošača uspostavom temelja pomoću kojih će krajnji potrošači biti informirani pri odabiru hrane i pomoću kojih će upotrebljavati i koristiti hranu na siguran način, s posebnim naglaskom na sanitarne, gospodarske, ekološke, socijalne i etičke okolnosti.

2. Cilj propisa o informacijama o hrani jest u Uniji postići slobodan protok hrane koja se zakonito proizvodi i stavlja na tržište, vodeći, prema potrebi, računa o potrebi zaštite legitimnih interesa proizvođača te promicanja proizvodnje kvalitetnih proizvoda.

[...]”

7. Točka (i) stavka 1. članka 9. Uredbe br. 1169/2011, naslovljenog „Popis obveznih podataka”, predviđa:

„1. U skladu s člancima 10. do 35. te vodeći računa o iznimkama iz ovog Poglavlja, obvezno treba navesti sljedeće podatke:

[...]

(i) zemlju podrijetla ili mjesto podrijetla, sukladno članku 26.;

[...]”

8. Članak 10. te uredbe, naslovljen „Dodatni obvezni podaci za određene vrste ili kategorije hrane”, propisuje:

„1. Pored podataka iz članka 9. stavka 1., u Prilogu III. utvrđeni su dodatni obvezni podaci za određenu vrstu ili kategoriju hrane.

⁴ SL 1992., L 208, str. 1.

2. Kako bi se osiguralo informiranje potrošača o posebnim vrstama ili kategorijama hrane te uzeli u obzir tehnički napredak, nove znanstvene spoznaje, zaštita zdravlja potrošača ili sigurna konzumacija hrane, Komisija može, u skladu s člankom 51., delegiranim aktima izmijeniti Prilog III.

[...]"

9. U skladu s člankom 26. Uredbe br. 1169/2011, naslovljenim „Zemlja podrijetla ili mjesto podrijetla”:

„1. Ovaj se članak primjenjuje ne dovodeći u pitanje zahtjeve o označivanju iz posebnih odredaba Unije, a posebno Uredbe Vijeća (EZ) br. 509/2006 od 20. ožujka 2006. o poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima kao garantirano tradicionalnim specijalitetima i Uredbe Vijeća (EZ) br. 510/2006 od 20. ožujka 2006. o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla i oznaka izvornosti poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda.

2. Navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla je obvezno:

- (a) ako bi izostavljanje toga podatka moglo dovesti potrošača u zabludu u pogledu stvarne zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane, a posebno ako bi informacije koje prate hranu ili čitava etiketa ukazivale na to da hrana potječe iz druge zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla;
- (b) za meso oznaka kombinirane nomenklature (KN oznaka) koje su navedene u Prilogu XI. Primjena ove točke ovisi o donošenju provedbenih akata iz stavka 8.

3. Ako su zemlja podrijetla ili mjesto podrijetla navedeni, ali ne odgovaraju zemlji podrijetla ili mjestu podrijetla glavnoga sastojka hrane:

- (a) treba navesti i zemlju podrijetla ili mjesto podrijetla glavnog sastojka; ili
- (b) treba navesti da se zemlja podrijetla ili mjesto podrijetla glavnoga sastojka razlikuju od zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane.

Primjena ovog stavka ovisi o donošenju provedbenih akata iz stavka 8.

4. U roku od 5 godina od datuma primjene stavka 2. točke (b) Komisija Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješće o ocjeni obveznoga navođenja zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla za proizvode iz te točke.

5. Do 13. prosinca 2014. Komisija Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješća o obveznom navođenju zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla za sljedeću hranu:

- (a) vrste mesa, osim govedeg mesa i osim vrsta navedenih u točki (b) stavka 2.;
- (b) mlijeko;
- (c) mlijeko koje se koristi kao sastojak u mliječnim proizvodima;
- (d) neprerađenu hranu;
- (e) proizvode s jednim sastojkom;
- (f) sastojke koji čine više od 50 % hrane.

[...]

7. U izvješćima iz stavaka 5. i 6. treba voditi računa o potrebi informiranja potrošača, izvedivosti obveznog navođenja zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla te analizi troškova i koristi uvođenja takvih mjera, uključujući pravni utjecaj na unutarnje tržište i utjecaj na međunarodnu trgovinu.

Komisija tim izvješćima može priložiti prijedloge za izmjenu odgovarajućih odredaba Unije.

8. Do 13. prosinca 2013., a nakon ocjene utjecaja, Komisija donosi provedbene akte za primjenu stavka 2. točke (b) ovog članka i primjenu stavka 3. ovog članka. Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom ocjenjivanja iz članka 48. stavka 2.

[...]”

10. Poglavlje VI., naslovljeno „Nacionalne mjere”, među ostalima sadržava članke 38. i 39.

11. Članak 38. naslovljen je „Nacionalne mjere” te propisuje:

„1. Države članice ne bi trebale imati mogućnost donošenja ili zadržavanja na snazi nacionalnih odredaba u vezi s pitanjima koja su posebno usklađena ovom Uredbom, osim ako je to dopušteno zakonodavstvom Unije. Te nacionalne mjere ne smiju biti prepreka slobodnom protoku robe, uključujući diskriminaciju hrane iz drugih država članica.

2. Ne dovodeći u pitanje članak 39., države članice mogu donijeti nacionalne mjere u vezi s pitanjima koja nisu posebno usklađena ovom Uredbom, pod uvjetom da se njima ne zabranjuje, sprečava ili ograničava slobodan protok robe u skladu s ovom Uredbom.”

12. Članak 39. Uredbe br. 1169/2011, naslovljen „Nacionalne mjere o dodatnim obveznim podacima”, predviđa:

„1. Uz obvezne podatke iz članka 9. stavka 1. i članka 10., države članice mogu, u skladu s postupkom iz članka 45., donijeti mjere kojima se propisuju dodatni obvezni podaci za određene vrste hrane ili kategorije hrane iz jednoga od sljedećih razloga:

- (a) zaštite javnoga zdravlja;
- (b) zaštite potrošača;
- (c) sprečavanja prijevara;
- (d) zaštite prava industrijskog i trgovačkoga vlasništva, oznaka podrijetla, zaštićenih oznaka izvornosti i sprečavanja nepoštenog tržišnog natjecanja.

2. Na temelju stavka 1. države članice mogu donijeti mjere o obveznom navođenju zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane samo ako postoji dokazana povezanost određen[ih kvaliteta] hrane i njezinog podrijetla. Kada države članice budu obavješćivale Komisiju o takvim mjerama, moraju joj dostaviti dokaze da većina potrošača pridaje značajnu vrijednost navođenju odnosnog podatka.”

B. Francusko pravo

13. Sporni je dekret na snagu stupio 17. siječnja 2017. te se trebao primjenjivati do 31. prosinca 2018.

14. Članak 1. tog dekreta sadržava točku I. u kojoj se propisuje sljedeće:

„Odredbe ovog Dekreta primjenjuju se na označivanje pretpakiranih prehrambenih proizvoda u smislu članka 2. [Uredbe br. 1169/2011] ako takvi prehrambeni proizvodi sadržavaju:

1. mlijeko;

2. kao sastojak, mlijeko koje se koristi u mliječnim proizvodima navedenima na popisu u Prilogu;

[...]

Prilikom označivanja pretpakiranih prehrambenih proizvoda navodi se podrijetlo sastojaka navedenih u točkama 1. do 3. Međutim, ako ti sastojci čine postotak, izražen kao ukupna težina sastojaka koji se koriste u pretpakiranim prehrambenim proizvodima, koji je ispod predviđenog praga, odredbe ovog Dekreta ne primjenjuju se na označivanje takvih prehrambenih proizvoda.”

15. Članak 3. tog dekreta predviđa:

„I. Oznaka podrijetla mlijeka ili mlijeka koje se koristi kao sastojak u mliječnim proizvodima iz članka 1. sadržava sljedeće podatke:

1. „zemlja prikupljanja: (ime zemlje u kojoj je mlijeko prikupljeno)’;

2. „zemlja pakiranja ili prerade: (ime zemlje u kojoj je mlijeko pakirano ili prerađeno)’.

II. Odstupajući od stavka I., ako je mlijeko ili mlijeko koje se koristi kao sastojak u mliječnim proizvodima prikupljeno, pakirano ili prerađeno u istoj zemlji, oznaka podrijetla može imati sljedeći oblik: „Podrijetlo: (ime zemlje)’.

III. Odstupajući od stavaka I. i II., ako je mlijeko ili mlijeko koje se koristi kao sastojak u mliječnim proizvodima prikupljeno, pakirano ili prerađeno u jednoj ili više država članica Europske unije, oznaka podrijetla može imati sljedeći oblik: „Podrijetlo: EU’.

IV. Odstupajući od stavaka I. i II., ako je mlijeko ili mlijeko koje se koristi kao sastojak u mliječnim proizvodima prikupljeno, pakirano ili prerađeno u jednoj ili više država koje nisu članice Europske unije, oznaka podrijetla može imati sljedeći oblik: „Podrijetlo: izvan EU-a’.”

16. Zadnji stavak članka 4. spornog dekreta predviđa:

„[...]

Za potrebe primjene stavka I. članka 2. i 3., ako je za navođenje podrijetla potrebno navesti više država članica Europske unije i država koje to nisu ili ako podrijetlo nije određeno, umjesto označivanja imena zemalja može se navesti „EU ili izvan EU-a’.”

17. Članak 6. tog dekreta propisuje:

„Odredbe ovog Dekreta ne primjenjuju se na proizvode koji su zakonito proizvedeni ili stavljeni na tržište u drugoj državi članici Europske unije ili trećoj zemlji.”

18. Dana 24. prosinca 2018. Dekretom br. 2018-1239 o navođenju podrijetla mlijeka te mlijeka i mesa koji se koriste kao sastojak (JORF 2018., br. 298, tekst br. 70) primjena spornog dekreta produljena je do 31. ožujka 2020.

19. I taj i sporni dekret su prije nego što su stupili na snagu priopćeni Europskoj komisiji u skladu s člankom 45. Uredbe br. 1169/2011. Komisija nije u pogledu nijednog od tih dvaju dekreta donijela negativno mišljenje u smislu članka 45. stavka 3. Uredbe br. 1169/2011⁵.

III. Činjenično stanje i zahtjev za prethodnu odluku

20. Društvo Lactalis je 24. listopada 2016. podnijelo Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) tužbu za poništenje spornog dekreta. Ono je u prilog svojoj tužbi među ostalim istaknulo dva tužbena razloga, prema kojima su tim dekretom povrijeđeni članci 26., 38. i 39. Uredbe br. 1169/2011. Sud koji je uputio zahtjev zaključio je da je za donošenje odluke o tim dvama razlozima prvo potrebno odrediti na koji način treba tumačiti pojedine odredbe te uredbe, što izaziva određene poteškoće.

21. U tim okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li smatrati da je člankom 26. Uredbe br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011., kojim je, među ostalim, propisano da Komisija Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješća o obveznom navođenju zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla mlijeka i mlijeka koje se koristi kao sastojak, izričito usklađeno to pitanje u smislu članka 38. stavka 1. te uredbe i predstavlja li on prepreku mogućnosti da države članice donesu mjere kojima se propisuju dodatni obvezni podaci na temelju njezina članka 39.?
2. U slučaju da su nacionalne mjere opravdane interesom zaštite potrošača s obzirom na članak 39. stavak 1., treba li tumačiti zajedno dva kriterija propisana stavkom 2. tog članka koji se tiču, s jedne strane, dokazane povezanosti određenih kvaliteta hrane i njezina podrijetla i, s druge strane, dokaza da većina potrošača pridaje značajnu vrijednost navođenju odnosnog podatka i, osobito, može li se ocjena dokazane povezanosti temeljiti samo na subjektivnim elementima koji se odnose na važnost koju većina potrošača pridaje vezi između određenih kvaliteta hrane i njezina podrijetla?
3. Ako bi kvalitete hrane trebalo tumačiti tako da mogu obuhvaćati sve čimbenike koji doprinose njezinoj kvaliteti, mogu li se radi primjene članka 39. stavka 2. razlozi koji se tiču otpornosti hrane na prijevoz i na opasnosti od njezine izmjene prilikom prijevoza uzeti u obzir prilikom ocjene postojanja dokazane povezanosti između određenih kvaliteta hrane i njezina podrijetla?
4. Pretpostavlja li ocjena uvjeta određenih člankom 39. da se kvalitete hrane smatraju jedinstvenima ili zajamčenima zbog njezina podrijetla te može li, u potonjem slučaju, podatak o podrijetlu biti precizniji od oznake u obliku 'EU' ili 'izvan EU-a', unatoč usklađivanju sanitarnih i ekoloških standarda koji se primjenjuju u Europskoj uniji?”

IV. Analiza

A. Prvo pitanje

22. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem pita treba li članak 26. Uredbe br. 1169/2011, kojim je, među ostalim, propisano da Komisija Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješća o obveznom navođenju zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla mlijeka i mlijeka koje se koristi kao sastojak, tumačiti na način da su njime izričito usklađena pravila o navođenju zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla mlijeka i mlijeka koje se koristi kao sastojak te onemogućuje li on državama članicama da to navođenje učine obveznim na temelju članka 39. te uredbe.

⁵ Međutim, i društvo Lactalis i Komisija tvrde da nacrt spornog dekreta koji je priopćen Komisiji nije bio identičan konačnoj verziji.

23. Za početak treba najprije istaknuti da, kao prvo, obveza Komisije, na temelju članka 26. stavka 5. Uredbe br. 1169/2011, da Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješća o obveznom navođenju zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla mlijeka, ne može prejudicirati odgovor na pitanje jesu li tom uredbom usklađena pravila o navođenju zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla mlijeka. Naime, jedini zaključak koji se iz takve obveze može izvući je taj da to navođenje trenutno nije obvezno prema pravu Unije.

24. Kao drugo, moguće je naglasiti činjenicu da usvajanje zakonodavnog akta Unije u području podijeljene nadležnosti nužno podrazumijeva određeno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva, što države članice lišava njihovih nacionalnih nadležnosti u skladu s člankom 2. stavkom 2. UFEU-a. Međutim, takvim se usklađivanjem mogu odrediti samo minimalni standardi ili obuhvatiti samo određeni aspekti danog područja tako da države članice u pogledu ostalih aspekata tog područja i dalje mogu koristiti vlastite nadležnosti za usvajanje konkretnih mjera.

25. Kada je riječ o usklađenosti koja je Uredbom br. 1169/2011 ostvarena u pogledu navođenja zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane, treba istaknuti da članak 9. te uredbe sadržava popis obveznih podataka koje gospodarski subjekti moraju navesti na etiketama hrane. Povrh tog popisa, članak 10. predviđa popis dodatnih obveznih podataka koji se moraju navesti, ali samo za određene vrste ili kategorije hrane⁶.

26. Među podacima koji su obvezni neovisno o dotičnoj vrsti ili kategoriji hrane, u članku 9. stavku 1. točki (i) Uredbe br. 1169/2011 navodi se zemlja podrijetla ili mjesto podrijetla, ali samo ako je takvo obvezno navođenje predviđeno člankom 26. te uredbe.

27. U skladu s člankom 26. stavkom 2. Uredbe br. 1169/2011, navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla obvezno je u dvama slučajevima, to jest:

- ako bi izostavljanje tog podatka moglo dovesti potrošača u zabludu u pogledu stvarne zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane, a posebno ako bi informacije koje prate hranu ili čitava etiketa ukazivale na to da hrana potječe iz druge zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla⁷;
- za meso s oznakama kombinirane nomenklature (KN oznake) koje su navedene u Prilogu XI., to jest za svježe, ohlađeno ili smrznuto svinjsko, ovčje, kozje meso ili meso peradi iz tarifnog broja 0105.

28. Iako tom odredbom nije pojašnjeno usklađuje li se njome nacionalno zakonodavstvo o obveznom navođenju zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla, *kontekst* u koji je ta odredba smještena upućuje na njezino područje primjene. U tom pogledu treba istaknuti da Uredba br. 1169/2011 sadržava poglavlje VI., koje je izričito posvećeno nacionalnim mjerama.

29. Točno je da članak 38. stavak 2. te uredbe, koji se nalazi u tom poglavlju, predviđa da, „[n]e dovodeći u pitanje članak 39., države članice mogu donijeti nacionalne mjere u vezi s pitanjima koja nisu posebno usklađena ovom Uredbom, pod uvjetom da se njima ne zabranjuje, sprečava ili ograničava slobodan protok robe u skladu s ovom Uredbom”. Međutim, članak 38. stavak 1. s druge strane propisuje da „[d]ržave članice ne bi trebale imati mogućnost donošenja ili zadržavanja na snazi

⁶ U tom pogledu, iz situacija navedenih u Prilogu III. Uredbi br. 1169/2011, na koji se upućuje u članku 10., proizlazi da pojam „određene vrste ili kategorije hrane” treba tumačiti na način da obuhvaća proizvodne metode i sastav prehrambenih proizvoda.

⁷ Vidjeti članak 26. stavak 2. točku (a) te uredbe. U skladu s člankom 26. stavkom 3. Uredbe br. 1169/2011, ako su zemlja podrijetla ili mjesto podrijetla navedeni, ali ne odgovaraju zemlji podrijetla ili mjestu podrijetla glavnoga sastojka hrane, treba navesti i zemlju podrijetla ili mjesto podrijetla glavnog sastojka ili da se zemlja podrijetla ili mjesto podrijetla glavnog sastojka razlikuju od zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane. Područje primjene te odredbe utvrđeno je Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2018/775 od 28. svibnja 2018. o utvrđivanju pravila za primjenu članka 26. stavka 3. Uredbe (EU) br. 1169/2011 (SL 2018., L 131, str. 8.). Međutim, budući da je potonja uredba hijerarhijski niži propis, nije je moguće uzeti u obzir prilikom tumačenja članka 26.

nacionalnih odredaba u vezi s pitanjima koja su posebno usklađena ovom Uredbom, osim ako je to dopušteno zakonodavstvom Unije”. Iako točno značenje izraza „ne dovodeći u pitanje članak 39.” u tom kontekstu možda nije sasvim jasno, smatram da članak 38. stavak 2. ne utječe na pravila koja se spominju u članku 39. (to jest pravila o obveznim podacima na etiketama hrane)⁸.

30. Iz toga proizlazi da se u članku 38., koji čini uvod poglavlja VI., samo uvažava da se određenim odredbama djelomično usklađuju dok se drugima u potpunosti usklađuju podaci koji se moraju navesti na etiketama hrane te se navode posljedice svake od tih situacija. Tako predstavljen problem pri tumačenju posljedica je činjenice da u članku 38. nije pojašnjeno pod koju od dviju navedenih situacija pojedine odredbe spadaju.

31. Nasuprot tomu, odredbe članka 39. Uredbe br. 1169/2011 čine se jasnima. Naime, u stavku 1. tog članka izričito se propisuje da države članice mogu, pod određenim uvjetima, donijeti mjere kojima se propisuju dodatni obvezni podaci za određene vrste ili kategorije hrane. Tumačenje ove odredbe na način da se njome u potpunosti ne usklađuju uvjeti pod kojima države članice mogu propisati dodatne obvezne podatke omogućilo bi stoga primjenu nacionalnih mjera koje prevladavaju nad člankom 39., čime bi se u potpunosti potkopao *effet utile* te odredbe. Iz toga proizlazi da se Uredbu br. 1169/2011 nužno mora tumačiti na način da sprječava države članice da uvedu obvezne podatke oslanjajući se na vlastite posve autonomne nacionalne nadležnosti.

32. Taj zaključak potvrđuju *ciljevi* Uredbe br. 1169/2011. U uvodnim izjavama 6. i 9. Uredbe br. 1169/2011 navodi se da je doista jedan od ciljeva te uredbe jednostavno bila konsolidacija postojećeg zakonodavstva, koje je proizašlo iz Direktive 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. ožujka 2000. o usklađivanju zakonodavstava država članica o označivanju, prezentiranju i oglašavanju hrane⁹. Budući da članak 3. stavak 1. te direktive predviđa da je „navođenje [*samo* pojedinosti iz te odredbe] *obvezno* [...] pri označivanju hrane”¹⁰; iz tih uvodnih izjava može se zaključiti da je Uredba br. 1169/2011 u najmanju ruku zadržala načelo da države članice više nemaju sasvim autonomnu nadležnost odlučivati o tome koji će podaci biti obvezni.

33. Osim toga, u skladu s uvodnim izjavama 13. i 14. Uredbe br. 1169/2011, svrha te uredbe je osobito donijeti „zajedničke definicije, načela, zahtjeve i procedure radi izrade jasnoga okvira i zajedničke osnove za mjere Unije i nacionalne mjere kojima se uređuje područje informacija o hrani [...] [kako bi se uspostavio] *cjeloviti* [...] pristup informacijama koje se pružaju potrošačima o hrani koju konzumiraju”¹¹. Uporaba pridjeva „cjeloviti” poprilično je izričita.

34. Sve je to, prema mojem mišljenju, dovoljno za ilustraciju činjenice da kontekst i ciljevi članka 26. pokazuju da su Uredbom br. 1169/2011 usklađena zakonodavstva država članica o obveznim podacima. Međutim, to usklađivanje nije iscrpno jer države članice ostaju slobodne odrediti dodatne obvezne podatke, ali *samo* pod uvjetima predviđenima tom uredbom¹².

⁸ Prema mojem mišljenju, za taj izraz treba smatrati da jednostavno podrazumijeva da države članice, unatoč činjenici da situacije navedene u članku 39. spadaju u usklađeno područje, ipak mogu usvajati nacionalne mjere ako su u skladu s uvjetima predviđenima u toj odredbi.

⁹ SL 2000., L 109, str. 29. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 77.)

¹⁰ Moje isticanje. Popis podataka iz članka 3. stavka 1. Direktive 2000/13 jednak je, uz nekoliko iznimaka, onomu iz članka 9. Uredbe br. 1169/2011.

¹¹ Moje isticanje

¹² Usput se može primijetiti da Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o informiranju potrošača o hrani, COM(2008)40 *final*, po svemu sudeći, potvrđuje da je cilj Uredbe br. 1169/2011 usklađivanje uvjeta pod kojima se određene podatke može učiniti obveznim. Naime, u tom je prijedlogu navedeno da bi „neusklađena pravila, narušila unutarnje tržište, dovela do nekvalitetnog informiranja i smanjila razinu zaštite potrošača. Postojeća su pravila dokazala svoju sposobnost omogućavanja slobodnog prometa robe i zaštite potrošača” (stranica 6.). Stavljanje izvan snage „usklađenih pravila” stoga se nije smatralo održivim pristupom. Naprotiv, „ni obvezne ni dobrovoljne oznake zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane kao marketinški alati ne bi trebale zavaravati potrošače te bi se trebale temeljiti na usklađenim kriterijima” (stranica 8.). Shodno tomu, „prijedlog usklađuje regulatorni okvir za horizontalne odredbe o označivanju hrane te na taj način doprinosi zaštiti potrošača tako što osigurava da potrošači dobiju prikladne informacije na temelju kojih će donijeti informirane, sigurne, zdrave i održive odluke”.

35. Što se tiče obveznih oznaka zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla, budući da su u članku 26. stavku 2. Uredbe br. 1169/2011 navedeni slučajevi u kojima, u skladu s člankom 9. te uredbe, subjekti u poslovanju s hranom takve oznake moraju staviti na etikete hrane, tu odredbu stoga treba tumačiti na način da su njome usklađeni barem uvjeti pod kojima se određeni podaci mogu učiniti obveznima. Posljedično, države članice lišene su nacionalne nadležnosti da u pogledu takvog navođenja donose zakonodavne akte u skladu s vlastitim pravilima¹³. Međutim, člankom 39. te uredbe državama članicama vraćen je dio nadležnosti koji im je bio oduzet člankom 2. stavkom 2. UFEU-a tako što im je *dodijeljena* nadležnost određivanja vlastitih obveznih podataka, podložno uvjetima iz te odredbe¹⁴.

36. Taj zaključak ne dovodi u pitanje tvrdnja koju su iznijele neke stranke glavnog postupka, a prema kojoj se usklađivanje ostvareno Uredbom br. 1169/2011 ne odnosi na navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla jer bi takvo navođenje bilo potrebno za osiguravanje sljedivosti hrane i njezinih sastojaka. Naime, osim što u tekstu Uredbe br. 1169/2011 ne vidim osnovu za takvu tvrdnju, potreba za osiguravanjem sljedivosti prehrambenih proizvoda nije sama po sebi nespojiva s izostankom obveznog navođenja zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane. Naime, sljedivost je u članku 3. točki 15. Opće uredbe o zakonima o hrani¹⁵ definirana kao „mogućnost ulaženja u trag hrani, hrani za životinje, životinji za proizvodnju hrane ili tvari koja je namijenjena ugrađivanju ili se očekuje da će se ugraditi u hranu ili hranu za životinje, kroz sve faze proizvodnje, prerade i distribucije”. Stoga sljedivost ne zahtijeva izričito navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla na etiketi jer se taj podatak može izvesti iz primjerice identifikacijskog koda¹⁶.

37. Budući da mlijeko nije izričito isključeno iz usklađivanja provedenog Uredbom 1169/2011, treba smatrati da se potonja uredba odnosi i na navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla mlijeka. Točno je da se u članku 26. stavku 2. točki (a) Uredbe br. 1169/2011 propisuje da je navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla obvezno ako bi izostavljanje tog podatka moglo dovesti potrošača u zabludu u pogledu stvarne zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane. Međutim, tu odredbu nije moguće tumačiti, kako određene stranke sugeriraju, na način da državama članicama daje pravo da u svim okolnostima zahtijevaju navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla mlijeka. Naime, tom se odredbom države članice ne ovlašćuje da usvoje opće mjere odstupanja. Umjesto toga, njome se predviđa da su subjekti u poslovanju s hranom obvezni navesti zemlju podrijetla ili mjesto podrijetla hrane ako bi nedostatak takvog navoda potrošača mogao dovesti u zabludu u pogledu stvarne zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane¹⁷. Osim toga, iz članka 26. stavaka 5. i 7. Uredbe br. 1169/2011, prema kojima Komisija mora ispitati izvedivost uvođenja obveze navođenja podrijetla mlijeka, može se zaključiti da subjekti u poslovanju s hranom trenutno nemaju takvu obvezu, osim u slučaju iz članka 26. stavka 2. točke (a)¹⁸.

13 Budući da se Uredbom br. 1169/2011 usklađuju nacionalna pravila o obveznim podacima te u članku 45. predviđa poseban postupak za slučaj kada država članica želi propisati druge obvezne podatke, smatram da Uredba (EZ) br. 764/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o utvrđivanju postupaka koji se odnose na primjenu određenih nacionalnih tehničkih propisa na proizvode koji se zakonito stavljaju na tržište u drugoj državi članici i o stavljanju izvan snage Odluke br. 3052/95/EZ (SL 2008., L 218, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 38., str. 196.) nije primjenjiva u ovom predmetu.

14 Usputno, čini se da činjenica da se Uredbom br. 1169/2011 usklađuje područje obveznih podataka, a pritom državama članicama ostavlja mogućnost propisivanja drugih obveznih podataka, odgovara tekstu članka 1. stavka 2. te uredbe koji predviđa da se „[tom uredbom] *utvrđuju načini* kojima se potrošačima jamči pravo na informacije i procedure za informiranje o hrani, uzimajući u obzir potrebu za omogućavanjem dovoljne fleksibilnosti radi reagiranja na budući razvoj događaja i nove zahtjeve za informacijama”. Moje isticanje

15 Uredba (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća 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.)

16 Vidjeti također članak 18. stavak 2. Opće uredbe o zakonima o hrani.

17 Točno je da je u članku 26. stavku 2. točki (a) upotrijebljena riječ „posebno” kako bi se istaknulo da je navođenje zemlje podrijetla obvezno „ako bi informacije koje prate hranu ili čitava etiketa ukazivale na to da hrana potječe iz druge zemlje ili mjesta podrijetla”, što implicira da područje primjene te odredbe nije ograničeno na situaciju u kojoj informacije koje prate hranu ili etiketa dovode potrošače u zabludu. Međutim, ne smatram da se iz toga može zaključiti da je takvo navođenje obvezno i kada nema nikakve opasnosti od dovodenja u zabludu. Umjesto toga, upotrebu riječi „posebno” razumijem u smislu da je informacije koje dovode u zabludu moguće, ali ne isključivo, povezati s hranom ili etiketom. Primjerice, određeni žigovi mogu također izazvati takvu zabludu.

18 Vidjeti također zadnju rečenicu uvodne izjave 32. Uredbe br. 1169/2011.

38. S obzirom na navedeno, na prvo pitanje predlažem sljedeći odgovor: članak 26. Uredbe br. 1169/2011 treba tumačiti na način da su njime usklađeni uvjeti prema kojima države članice mogu navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla mlijeka koje se koristi kao konačan proizvod ili kao sastojak učiniti obveznim. Međutim, ta odredba ne znači da države članice ne mogu to navođenje učiniti obveznim na temelju članka 39. te uredbe ako je to opravdano razlozima kao što su zaštita javnog zdravlja, prava potrošača, izbjegavanje prijevare ili sprječavanje nepoštenog tržišnog natjecanja te ako su ispunjeni uvjeti iz te odredbe.

B. Drugo pitanje

39. Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem u biti pita treba li, kada je mjera kojom se zahtijeva navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla opravdana u smislu članka 39. stavka 1. Uredbe br. 1169/2011, dva kriterija iz stavka 2. tog članka tumačiti zajedno ili se, osobito, ocjena prvog kriterija, to jest postojanja „dokazane povezanosti”, može temeljiti isključivo na subjektivnim elementima koji se odnose na važnost veze koju većina potrošača može utvrditi između kvaliteta hrane i njezina podrijetla.

40. U skladu s člankom 39. stavkom 1. Uredbe br. 1169/2011, države članice pored obveznih podataka iz članka 9. stavka 1. i članka 10. te uredbe mogu, podložno uvjetima iz te odredbe, zahtijevati i druge obvezne podatke. Ta odredba predviđa tri uvjeta za usvajanje nacionalnih mjera kojima se propisuju ti dodatni obvezni podaci, odnosno:

- kao prvo, obvezni podaci moraju se odnositi samo na određene posebne vrste ili kategorije hrane;
- kao drugo, navođenje tih podataka može se opravdati barem jednim od razloga koji su navedeni u članku 39. stavku 1., među kojima je i potreba zaštite potrošača;
- kao treće, nacionalna mjera kojom se nameće obveza navođenja tih podataka mora se donijeti u skladu s postupkom iz članka 45. te uredbe.

41. Naposljetku, ako se obvezni podaci odnose na navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane, članak 39. stavak 2. Uredbe br. 1169/2011 u prvoj rečenici predviđa da „države članice mogu donijeti mjere o [takvom navođenju] [...] samo ako postoji dokazana povezanost određen[ih kvaliteta] hrane i njezinog podrijetla”, a u drugoj rečenici da, „[k]ada države članice budu obavješćivale Komisiju o takvim mjerama, moraju joj dostaviti dokaze da većina potrošača pridaje značajnu vrijednost navođenju odnosnog podatka”.

42. Pored tih triju uvjeta izričito predviđenih u članku 39. stavku 1., svaka nacionalna mjera kojom se zahtijeva navođenje određenih podataka ujedno mora biti u skladu s općim načelima informiranja o hrani koja su predviđena u poglavlju II. te uredbe i s općim načelima prava Unije.

43. Nijedna uvodna izjava Uredbe br. 1169/2011 nije posvećena njezinu članku 39. stavku 2. Međutim, sam način na koji je ta odredba strukturirana sugerira da predviđa dva zasebna kriterija. Iako je moguće prihvatiti da neki elementi teksta ili konteksta te odredbe, kao i određeni ciljevi te uredbe, mogu ići u prilog stajalištu da se postojanje „dokazane povezanosti” može temeljiti na subjektivnim elementima koji se odnose na važnost veze koju većina potrošača može utvrditi između kvaliteta hrane i njezina podrijetla, smatram da je tu odredbu prikladnije tumačiti na način da se odnosi isključivo na objektivne čimbenike.

44. Svaki drugi zaključak u konačnici bi utro put neizravnom ponovnom uvođenju nacionalnih pravila o prehrambenim proizvodima namijenjenih iskorištavanju isključivo nacionalističkih – čak i šovinističkih – instinkata potrošača. Budući da je jedan od ciljeva projekta unutarnjeg tržišta uklanjanje (gdje je to moguće) takvih pravila, teško je vjerovati da je zakonodavac Unije namjeravao dopustiti njihovo neizravno posredno ponovno uvođenje putem mehanizma iz članka 39. stavka 2. Uredbe br. 1169/2011. Ipak, upravo u tom kontekstu možemo razmotriti tekst te odredbe.

45. Kao prvo, pojam „kvaliteta” može se odnositi na skup svojstava i obilježja proizvoda koji omogućuju ispunjenje očekivanja potrošača¹⁹. Kao drugo, činjenica da se u članku 39. stavku 2. zadnjoj rečenici Uredbe br. 1169/2011 poziva na mišljenje većine potrošača kao dokaz koji se mora pružiti kada država članica Komisiju obavješćuje o takvoj mjeri može upućivati na to da se tom odredbom samo predviđa trenutak u kojem se dokaz mora pružiti. Kao treće, u Uredbi br. 1169/2011 opetovano se ponavlja da potrošači moraju dobiti prikladne informacije kako bi bili „informirani pri odabiru”, uključujući odabire ekološke ili etičke naravi²⁰. Osobito, u skladu s člankom 4. stavkom 2., „[p]ri razmatranju potrebe za obveznim informacijama o hrani te kako bi se potrošačima omogućilo da budu informirani pri odabiru, uzimaju se u obzir potrebe većine potrošača za određenim informacijama koje za njih imaju značajnu vrijednost ili općeprihvaćene koristi za potrošača”²¹.

46. Međutim, smatram da detaljna analiza uredbe pokazuje, kako sam upravo naveo, da je namjera zakonodavca Unije pri formuliranju prve rečenice bila upravo isključiti mogućnost da se usvajanje posebnih mjera koje zahtijevaju navođenje mjesta podrijetla temelji *isključivo* na čisto subjektivnim razmatranjima.

47. Definicija pojma „kvaliteta”, kada se koristi u množini, načelno se odnosi na svojstvene karakteristike ili obilježja proizvoda u pitanju²². U tom je pogledu zanimljivo istaknuti da u francuskoj verziji članka 39. stavka 2. nije upotrijebljen izraz „qualités”, nego „propriétés” (svojstva), koji jasno upućuje na kvalitetu ili obilježje koje se smatra karakterističnim ili sastavnim dijelom nečega. Osim toga, u članku 39. stavku 2. prvoj rečenici predviđa se da povezanost koja mora postojati između određenih kvaliteta prehrambenog proizvoda i njegova podrijetla mora biti „dokazana”, iz čega prešutno proizlazi da se te kvalitete mogu objektivno utvrditi²³. Naposljetku, iz članka 1. stavka 1. i članka 3. stavka 2. Uredbe br. 1169/2011 čini se da cilj Uredbe br. 1169/2011 nije samo osiguravanje visoke razine zaštite potrošača, nego i osiguravanje poštovanja slobode kretanja prehrambenih proizvoda. Međutim, čak i kada se bez razlike primjenjuje na domaću i na uveznu hranu, vjerojatno je da će obveza navođenja zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla naštetiti slobodi kretanja proizvoda, možda čak i više nego navođenje ikojih drugih nediskriminatornih podataka²⁴. Naime, kako je Sud smatrao prije usvajanja te uredbe, takvi zahtjevi „omogućuju potrošačima da domaće proizvode razlikuju od uveznih, što im omogućuje da se vode eventualnim predrasudama koje imaju o stranim proizvodima”²⁵.

19 Primjerice, standard ISO 9000:2000 „kvalitetu” definira kao sposobnost skupa svojstvenih karakteristika da udovolji zahtjevima.

20 Vidjeti članak 3. stavak 1. i uvodnu izjavu 4.

21 Vidjeti članak 4. stavak 2. i, u tom pogledu, uvodne izjave 16. do 18. Budući da se tom odredbom predviđa opće načelo propisa o hrani, razumijem je kao da je upućena državama članicama, kada primjenjuju članak 39., kao i Komisiji, kada koristi ovlast izmjene popisa dodatnih obveznih podataka koju joj je zakonodavac Unije delegirao člankom 10. stavkom 2.

22 Stoga se za taj pojam može smatrati da upućuje na fizičke, nutritivne, organoleptičke značajke hrane i, osobito, značajke povezane s njezinim okusom.

23 Što se tiče članka 4. stavka 2., on se nalazi u poglavlju II. Uredbe br. 1169/2011, koje je, kako njegov naslov upućuje, posvećeno općim načelima informiranja o hrani. Budući da ta odredba predviđa opće načelo informiranja o hrani, pravilo koje uspostavlja može podlijegati iznimkama.

24 Ako se nacionalne mjere koje predviđaju obvezu pružanja informacija o podrijetlu robe bez razlike primjenjuju na svu robu, one ne čine izravnu diskriminaciju nego mjere koje mogu imati istovrsni učinak kao količinska ograničenja. U tom pogledu vidjeti presudu od 25. travnja 1985., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (207/83, EU:C:1985:161, t. 17.). U predmetnom slučaju sporni se dekret ne primjenjuje na proizvode koji su prerađeni izvan Unije. Međutim, Sud je presudio da „i primjena [...] nacionaln[ih] mjer[a], čak i ako je ograničena na domaće proizvođače, može utjecati na slobodno kretanje robe” jer potiče domaće prerađivače da kupuju lokalno proizvedenu robu, u ovom slučaju mlijeko. U tom pogledu vidjeti presudu od 7. svibnja 1997., Pistre i dr. (C-321/94 do C-324/94, EU:C:1997:229, t. 45.).

25 Presuda od 25. travnja 1985., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (207/83, EU:C:1985:161, t. 17.)

48. Sve to znači da članak 39. stavak 2. stoga treba razumjeti na način da se njime predviđaju dodatni uvjeti za usvajanje mjera kojima se zahtijeva navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla. Predmet te odredbe doista jest osiguravanje prave ravnoteže između dvaju ciljeva Uredbe br. 1169/2011, kao prvo, cilja da se osigura da potrošači dobiju odgovarajuće informacije na temelju kojih će donijeti informirane, sigurne, zdrave i održive odluke i, kao drugo, cilja da se osigura poštovanje slobode kretanja prehrambenih proizvoda. Svrha tih uvjeta je ograničavanje opravdanja koja se mogu istaknuti u prilog takvoj mjeri i nametanje strože veze proporcionalnosti između navedenih dvaju ciljeva²⁶.

49. Kada se sada uzme odredba članka 39., iz navedenog proizlazi da njegov stavak 1. predviđa razloge od općeg interesa koji mogu opravdati nacionalne mjere kojima se nameću dodatni posebni zahtjevi za određenu kategoriju hrane. Međutim, kada je riječ o navođenju mjesta podrijetla, članak 39. stavak 2. nameće još dva restriktivna uvjeta, to jest, kao prvo, postojanje dokazane povezanosti između određenih kvaliteta hrane u pitanju i njezina podrijetla i, kao drugo, činjenicu da većina potrošača pridaje značajnu vrijednost pružanju tog podatka²⁷.

50. Stoga, uzimajući u obzir tekst, strukturu i poseban cilj članka 39. stavka 2., smatram da su prvi i drugi kriterij zasebni i kumulativni²⁸. Osobito, zahtjev postojanja dokazane veze između kvaliteta hrane i njezina podrijetla ne može se ispuniti pozivanjem na isključivo subjektivne elemente koji se odnose na važnost koju većina potrošača pridaje tom obilježju.

51. Taj zaključak ne dovode u pitanje argumenti francuske i talijanske vlade prema kojima bi članak 39. stavak 2., ako bi ga se tumačilo na način da predviđa dva različita uvjeta, bio lišen svakog korisnog učinka (*effet utile*), osobito s obzirom na to da bi se jedinim nacionalnim mjerama koje bi mogle ispuniti ta dva uvjeta suprotstavilo iscrpno usklađivanje ostvareno Uredbom br. 1151/2012²⁹.

52. Točno je da se područje primjene članka 39. stavka 2. može činiti poprilično ograničenim ako tu odredbu tumačimo na način da se njome zahtijeva ne samo da između određene kvalitete hrane i njezina podrijetla postoji dokazana povezanost, nego i da većina potrošača tom podatku pridaje značajnu važnost. Međutim, budući da se ta odredba primjenjuje samo na mjere kojima se zahtijeva navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla, čini se logičnim da tu odredbu treba tumačiti na način da ima ograničeno područje primjene. Unatoč tomu, protivno tvrdnji koju su neke stranke iznijele, tumačenje te odredbe na način da se njome predviđaju dva različita uvjeta ne lišava taj članak svakog korisnog učinka (*effet utile*). Iako je letvica postavljena vrlo visoko, nije nepremostiva.

53. Što se tiče usklađivanja ostvarenog Uredbom br. 1151/2012 o sustavima kvalitete za poljoprivredne i prehrambene proizvode, toj se uredbi ne protivi usvajanje mjera kojima se zahtijeva navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla. Iako je tom uredbom predviđen ujednačen i iscrpan sustav zaštite kvalificiranih oznaka zemljopisnog podrijetla koje se koriste za označivanje proizvoda između čijih kvaliteta i zemljopisnog podrijetla postoji posebna veza³⁰, to usklađivanje pokriva samo uporabu određenih naziva za označivanje proizvoda³¹. To nije slučaj s obveznim navođenjem zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla.

26 Primjerice, iako članak 4. stavak 2. Uredbe br. 1169/2011 predviđa da se od država članica pri razmatranju potrebe za obveznim informacijama o hrani očekuje da u obzir uzmu samo raširenu potrebu većine potrošača za određenim informacijama koje za njih imaju značajnu vrijednost ili bilo koju općeprihvaćenu korist za potrošača, u specifičnom slučaju u kojem je ta obvezna informacija zemlja podrijetla ili mjesto podrijetla, države članice ujedno moraju pružiti dokaz da pružanje te informacije ima značajnu vrijednost za većinu potrošača.

27 Točnije, svrha tih dvaju uvjeta jest spriječiti da se nacionalne mjere koje zahtijevaju navođenje zemlje podrijetla temelje na predrasudama potrošača o navodnim kvalitetama određenih prehrambenih proizvoda iz određenih zemalja i prešutno isključiti mogućnosti da država članica bilo koje obilježje prehrambenog proizvoda iskoristi kao izgovor da zahtijeva navođenje zemlje podrijetla.

28 Točno je da se ta dva kriterija moraju zajedno promatrati, ali samo u smislu da ne može svaka kvaliteta koja je dokazano povezana s mjestom podrijetla hrane opravdati obvezu navođenja zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane, nego samo ona koja je potrošačima važna.

29 Uredba (EU) br. 1151/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o sustavima kvalitete za poljoprivredne i prehrambene proizvode (SL, 2012., L 343, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 25., str. 31. i ispravak SL 2015., L 191, str. 9.)

30 Vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2009., Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, t. 114.).

31 Vidjeti, po analogiji, presudu od 8. svibnja 2014., Assica i Kraft Foods Italia (C-35/13, EU:C:2014:306, t. 29. do 31.).

54. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem da se na drugo pitanje odgovori tako da članak 39. stavak 2. treba tumačiti na način da su njime predviđena dva zasebna kriterija. Shodno tomu, ocjena prvog kriterija, koji se odnosi na postojanje dokazane povezanosti, ne može se temeljiti na isključivo subjektivnoj ocjeni koja se odnosi na važnost veze koju većina potrošača može uspostaviti između kvaliteta hrane i njezina podrijetla. Umjesto toga, članak 39. stavak 2. zahtijeva da prehrambeni proizvodi koji dolaze iz određenih zemalja ili mjesta posjeduju određene objektivne kvalitete ili obilježja koja ih razlikuju od istih prehrambenih proizvoda drugog podrijetla.

C. Treće pitanje

55. Sud koji je uputio zahtjev svojim trećim pitanjem pita treba li članak 39. stavak 2. Uredbe br. 1169/2011 tumačiti na način da je prilikom ocjenjivanja postojanja dokazane povezanosti između određenih kvaliteta hrane i njezina podrijetla, za potrebe članka 39. stavka 2., u obzir moguće uzeti razloge koji se tiču otpornosti hrane na prijevoz i opasnosti od njezine izmjene prilikom prijevoza.

1. Dopuštenost

56. Za početak, iz spisa dostavljenog Sudu ne čini se da su se francuska tijela, kako bi opravdala sporni dekret prilikom njegova priopćavanja Komisiji i prije njegova usvajanja, pozvala na razloge koji se tiču otpornosti mlijeka na prijevoz. Nadalje, francuska vlada je u svojim pisanim očitovanjima iznijela drugo objašnjenje, to jest da je taj dekret usvojen „kako bi se ispunila velika očekivanja koja su potrošači u prilog označivanju mlijeka [...] izrazili nakon skandalâ poput onog o konjskom mesu koje se prijevarno koristilo umjesto goveđeg”, a „obveza navođenja podrijetla unaprijedila bi transparentnost i sljedivost čitavog lanca opskrbe hranom kako bi se djelotvornije borilo protiv prijevara povezanih s hranom i obnovilo povjerenje potrošača”.

57. Međutim, treba istaknuti da prethodna pitanja upućena Sudu uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje ili ocjena valjanosti pravila prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja³².

58. U predmetnom se slučaju čini da sud koji je uputio zahtjev ne isključuje mogućnost da je nacionalni zakonodavac prilikom usvajanja spornog dekreta uzeo u obzir razloge koji se tiču otpornosti mlijeka na prijevoz. Budući da Sud nije nadležan tumačiti nacionalno pravo – te stoga ni odrediti jesu li ciljevi spornog dekreta doista oni navedeni u postavljenom pitanju – smatram da treće pitanje treba smatrati dopuštenim.

2. O meritumu

59. S obzirom na moj zaključak u pogledu drugog prethodnog pitanja, za početak treba podsjetiti da članak 39. stavak 2. predviđa dva kriterija za usvajanje nacionalne mjere kojom se od države članice zahtijeva navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane. Prema prvom kriteriju, takva oznaka može se staviti samo ako postoji dokazana povezanost između određenih kvaliteta hrane i njezina podrijetla.

³² Vidjeti, primjerice, presudu od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 25.)

60. Što se tiče pojma „kvalitete”, on se, kako je ranije navedeno, odnosi na karakteristike nečega, kao što su, u agronomiji, fizička, nutritivna, organoleptička obilježja prehrambenog proizvoda i, osobito, obilježja povezana s njegovim okusom.

61. Budući da je u članku 39. stavku 2. upotrijebljen izraz „određen[e kvalitete]”, a da nije precizirano koje to karakteristike podrazumijeva, smatram da se ta odredba primjenjuje na sve slučajeve u kojima se može odrediti veza između bilo koje karakteristike prehrambenog proizvoda i njegova podrijetla. U tom kontekstu otpornost hrane na prijevoz može se smatrati jednom od kvaliteta te hrane³³.

62. Međutim, da bi prvi kriterij iz članka 39. stavka 2. bio zadovoljen, mora postojati veza između kvalitete koju je sud koji je uputio zahtjev istaknuo u svojem pitanju, to jest *otpornosti hrane na prijevoz*, s jedne strane, i njezina podrijetla, s druge strane. Što se tiče potonjeg kriterija, takva kvaliteta hrane načelno nije svojstvena njezinu podrijetlu. Tako, primjerice, kada je riječ o određenom posebnom voću ili povrću, tehnike uzgoja možda mogu utjecati na njihovu sposobnost da izdrže prijevoz. Međutim, kada je riječ o mlijeku, njegova sposobnost da izdrži prijevoz na način da se ne ugrozi njegova kvaliteta, ne ovisi, barem u modernim okolnostima, o mjestu njegove proizvodnje. Stoga se može pretpostaviti – dakako, ako nema dokaza o suprotnom – da mlijeko proizvedeno u Francuskoj ili mlijeko proizvedeno u Belgiji ima jednaku sposobnost izdržati prijevoz.

63. Točno je da prijevoz može utjecati na druge kvalitete hrane, počevši s njezinim okusom. Budući da trajanje prijevoza ovisi o podrijetlu hrane, moguća je povezanost između njezina podrijetla i nekih njezinih kvaliteta. Međutim, da bi prvi kriterij iz članka 39. bio ispunjen – to jest da bi postojala dokazana veza između nekih kvaliteta određene hrane i njezina podrijetla – mora se dokazati da prijevoz određene hrane predstavlja objektivnu opasnost od izmjene pojedinih njezinih kvaliteta. Kada je riječ o mlijeku, ta izmjena, s obzirom na drugi kriterij, mora utjecati na neke od kvaliteta mlijeka koje većina potrošača smatra važnima.

64. Osim toga, kada djeluju unutar područja primjene prava Unije³⁴ te stoga kada provode članak 39. Uredbe br. 1169/2011, države članice moraju poštovati opća načela prava Unije, uključujući načelo proporcionalnosti. Iz toga proizlazi da svaka mjera koju država članica usvoji mora biti prikladna za ostvarenje svojeg cilja te ne smije prelaziti granice onoga što je nužno za postizanje tog cilja. To znači osobito, da u slučaju kada postoji izbor između više prikladnih mjera, valja upotrijebiti onu najmanje ograničavajuću³⁵. Naposljetku, treba istaknuti da je nacionalno zakonodavstvo prikladno za ostvarenje predviđenog cilja samo ako istinski osigurava njegovo ostvarenje, i to na dosljedan i sustavan način³⁶.

65. Kada je riječ o mlijeku, čak i ako se prihvati da prijevoz može utjecati na određene njegove kvalitete, to čini se vrijedi samo za „svježe” mlijeko (bilo sirovo ili pasterizirano). Budući da iz spisa proizlazi da se sporni dekret bez razlike primjenjuje na sve vrste mlijeka, „svježe” i „UHT” mlijeko, čini se da se njime prelaze granice onoga što je nužno za ostvarenje cilja koji je istaknuo sud koji je uputio zahtjev.

66. Unatoč tomu, ako se *znanstveno* dokaže vjerojatnim da se određene kvalitete mlijeka, uključujući UHT mlijeka, bilo fizičke, nutritivne, organoleptičke ili gustativne prijevozom mogu promijeniti te ako potrošači pridaju važnost tim specifičnim kvalitetama - kako je to objašnjeno u ispitivanju drugog pitanja - razlozi koji se tiču otpornosti hrane na prijevoz i opasnosti od njezine izmjene tijekom prijevoza mogu se uzeti u obzir.

33 Iako na europskoj razini postoje djelomično usklađeni higijenski i sigurnosni standardi (održavanje hladnog lanca itd.) koji su namijenjeni očuvanju nekih njihovih kvaliteta tijekom prijevoza, nemaju svi prehrambeni proizvodi jednaku otpornost na prijevoz.

34 Vidjeti u tom smislu presudu od 1. prosinca 2011., Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, t. 105. i 106.).

35 Vidjeti, primjerice, presudu od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr. (C-547/14, EU:C:2016:325, t. 165. i navedenu sudsku praksu).

36 Vidjeti, primjerice, presudu od 14. studenoga 2018., Memoria i Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, t. 52.).

67. Naravno, točno je da je u slučaju „svježeg” mlijeka pitanje svježine samô po sebi – u većoj ili manjoj mjeri ovisno o vrsti mlijeka u pitanju – povezano s udaljenošću koju mlijeko prijeđe od mjesta proizvodnje do tržišta³⁷. Međutim, u tom kontekstu moram istaknuti da članak 3-III spornog dekreta predviđa da oznaka podrijetla mlijeka koje je proizvedeno u bilo kojoj državi članici osim Francuske može biti u obliku „Podrijetlo: EU”. Nasuprot tomu, članak 3-IV predviđa da ako je mlijeko ili mlijeko koje se koristi kao sastojak u mliječnim proizvodima prikupljeno, pakirano ili prerađeno u jednoj ili više država koje nisu članice Europske unije, oznaka podrijetla može biti u obliku: „Podrijetlo: izvan EU-a”.

68. Budući da alternativa između oznaka „Francuska”, „EU” ili „izvan EU-a”, kako je predviđena tim odredbama, nije dovoljno precizna da bi potrošač mogao barem neizravno procijeniti udaljenost koju je mlijeko prešlo, čini se da sporni dekret nije dosljedan cilju koji je francuska vlada navela kao opravdanje, to jest želji da se potrošače informira o opasnosti od izmjene mlijeka tijekom prijevoza.

69. Konkretno, moglo bi se zaključiti da dekret u svojem trenutnom obliku ne zadovoljava test proporcionalnosti jer cilj da potrošači budu informirani o mogućoj povezanosti između dugotrajnog prijevoza mlijeka i njegove kvalitete ne postiže se na dosljedan i sustavan način³⁸. To još više vrijedi s obzirom na to da se odredbe tog dekreta, u skladu s njegovim člankom 6., ne primjenjuju na mliječne proizvode koji su zakonito proizvedeni u drugoj državi članici. Stoga se one ne odnose, primjerice, na sir koji je od njemačkog mlijeka proizveden u Italiji te se potom u Francuskoj stavlja na tržište.

70. Međutim, budući da Sud na temelju članka 267. UFEU-a nije nadležan za primjenu pravila prava Unije na konkretan slučaj – te stoga ni ocjenu valjanosti nacionalnog prava pozivanjem na takvo pravilo – isključivo je na sudu koji je uputio zahtjev da s obzirom na dodatna objašnjenja koja je iznijela francuska vlada ocijeni jesu li ispunjena četiri uvjeta spomenuta u točki 64. ovog mišljenja.

71. U tim okolnostima predlažem da se na treće pitanje odgovori tako da članak 39. stavak 2. treba tumačiti na način da se, za potrebe primjene te odredbe, razlozi koji se tiču otpornosti hrane na prijevoz i opasnosti od njezine izmjene prilikom prijevoza mogu uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja postojanja dokazane povezanosti između određenih kvaliteta hrane i njezina podrijetla ako se, kao prvo, dokaže da se mlijeko može pokvariti tijekom prijevoza, ako je, kao drugo, vjerojatno da će takva izmjena utjecati na određene kvalitete mlijeka koje većina potrošača smatra važnima, ako je, kao treće, takav zahtjev jednostavnije provesti nego ikoju drugu mjeru koja bi bila izravnije povezana s prijednom udaljenosti ili trajanjem prijevoza mlijeka i ako se, kao četvrto, cilj da potrošači budu informirani o opasnostima koje prijevoz predstavlja za kvalitete hrane nastoji ostvariti nacionalnom mjerom na dosljedan i sustavan način.

D. O četvrtom pitanju

72. Sud koji je uputio zahtjev svojim četvrtim pitanjem pita pretpostavlja li ocjena kriterija iz članka 39. Uredbe br. 1169/2011 da se kvalitete hrane smatraju jedinstvenima ili zajamčenima zbog njezina podrijetla te treba li, u potonjem slučaju, podatak o podrijetlu biti precizniji od oznake u obliku „EU” ili „izvan EU-a”, unatoč usklađivanju sanitarnih i ekoloških standarda koji se primjenjuju u Europskoj uniji.

³⁷ Moguće je smatrati da navođenje mjesta podrijetla nije nužno najprecizniji način informiranja potrošača o udaljenosti koju je mlijeko prešlo od mjesta proizvodnje do tržišta. Ako, primjerice, uzmemo slučaj mlijeka uvezenog iz Belgije u Francusku, udaljenost između mjesta proizvodnje i mjesta njegove potrošnje ili daljnje uporabe u nekim okolnostima može biti kraća nego u slučaju mlijeka proizvedenog drugdje u Francuskoj. Međutim, zahtjev da se na pakiranju navedu takvi podaci ima prednost u smislu što je to jednostavno provesti te je gospodarskim subjektima jeftinije od ikoje druge alternative, poput navođenja podatka koji je izravnije povezan s udaljenošću koju je mlijeko prešlo jer ta udaljenost može varirati ovisno o distribucijskom krugu.

³⁸ Vidjeti, primjerice, presudu od 14. studenoga 2018., Memoria i Dall’Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, t. 52.).

73. U tom pogledu, kako je objašnjeno u odgovoru na drugo pitanje, članak 39. stavak 2. predviđa dva različita kriterija, koji se odnose, kao prvo, na postojanje dokazane povezanosti između nekih svojstava hrane i njezina podrijetla i, kao drugo, na nužnost da države članice pruže dokaze o tome da većina potrošača pridaje značajnu važnost tom podatku.

74. Budući da povezanost između određenih kvaliteta hrane i njezina podrijetla mora biti „dokazana”, prvi kriterij zahtijeva da hrana određenog podrijetla obično posjeduje određene kvalitete koje su svojstveni tom podrijetlu. Međutim, tekst članka 39. stavka 2. ne zahtijeva da te kvalitete budu jedinstvene u smislu da su svojstvene samo jednoj zemlji niti da država članica koja zahtijeva to navođenje bude jedna od zemalja čija hrana ima takve kvalitete.

75. Međutim, da bi takva mjera bila u skladu s načelom proporcionalnosti, kako je u bitnome navedeno u članku 39. stavku 2. drugoj rečenici, ne samo da većina potrošača mora specifičnim kvalitetama koje posjeduje hrana iz određenih zemalja ili mjesta pridavati značajnu važnost, nego ujedno mora biti u stanju povezati te kvalitete s određenim zemljama ili mjestima. U suprotnom, oznaka zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla ne bi ispunjavala svoju svrhu, a to je, kako je utvrđeno u članku 3. stavku 1. Uredbe br. 1169/2011, pružiti potrošačima osnovu za donošenje informirane odluke.

76. Što se tiče stupnja izvjesnosti koji valja pridati prisutnosti tih konkretnih kvaliteta hrane koja dolazi iz određene zemlje ili mjesta, smatram dovoljnim da se dokaže da su posebni uvjeti proizvodnje, osobito tehnički ili klimatski uvjeti koji općenito prevladavaju u odnosnoj zemlji, povezani s takvim kvalitetama. Shodno tomu, smatram da su kvalitete hrane koja dolazi iz određene skupine zemalja ili zemljopisnih područja jedinstvenih zbog svojeg podrijetla, ali da ih to podrijetlo nužno ne jamči.

77. Budući da te kvalitete mogu biti posljedica čimbenika kao što su klima, svojstva tla ili primjenjivi proizvodni standardi, oznaka podrijetla može biti preciznija od oznake u obliku „EU” ili „izvan EU-a”, unatoč usklađivanju sanitarnih i ekoloških standarda koji se primjenjuju u Europskoj uniji.

78. Čak i ako su te kvalitete posljedica primjenjivog proizvodnog standarda, usklađivanje može, kao u predmetnom slučaju, ostaviti državama članica određenu marginu prosudbe za usvajanje posebnih mjera. Naime, ovo usklađivanje možda nije iscrpno, kako predmetno pitanje sugerira, nego pokriva samo sanitarna i ekološka pitanja, dok primijenjeni nacionalni standardi mogu težiti drugim ciljevima, kao što je to osiguravanje određenog stupnja izvrsnosti hrane. Kako bi se potaknulo povišenje standarda, kupci bi morali moći identificirati podrijetlo prehrambenih proizvoda koji imaju kvalitetu kojoj pridaju veliku važnost, kada je utvrđeno da određene države članice primjenjuju više standarde proizvodnje.

79. Prema tome, kada su određene kvalitete hrane povezane s klimatskim čimbenicima ili svojstvom tla ili primijenjenim proizvodnim standardima, država članica može, na temelju članka 39. stavka 2., propisati obvezu navođenja zemlje podrijetla kako bi potrošači koje takva svojstva zanimaju mogli donijeti informirane odluke. Međutim, ako se pokaže da su kvalitete hrane koje potrošači traže zajamčeni primjenom u potpunosti usklađenih proizvodnih standarda u Uniji, država članica ne može zahtijevati ništa osim oznake „EU/izvan EU-a”. Naime, preciznija oznaka ne bi nužno bila od koristi te bi stoga prelazila granice onoga što je nužno, protivno onomu što se zahtijeva načelom proporcionalnosti.

80. Kada je riječ o mlijeku, iako se predmetno pitanje ne odnosi izričito na taj prehrambeni proizvod, nisam sasvim uvjeren da usklađivanje ostvareno pravom Unije u potpunosti uzima u obzir sve uvjete proizvodnje mlijeka, koja, među ostalim, ovisi o hrani koja se daje kravama kao i o njihovoj općoj dobrobiti. Primjerice, istaknuo bih da Uredba br. 178/2002, na kojoj društvo Lactalis temelji svoja očitovanja, predviđa tek, kako se navodi u članku 1. stavku 2. te uredbe, neka opća načela koja države

članice moraju poštovati. Slično tomu, u članku 1. stavku 1. Direktive 98/58/EZ³⁹ pojašnjava se da se tom direktivom propisuju samo minimalni standardi zaštite životinja koje se drže u svrhu proizvodnje⁴⁰. Drugi zakonski instrumenti, kao što je to Uredba (EZ) br. 853/2004⁴¹, predviđaju mogućnost država članica da usvoje odstupajuće mjere⁴². Osim toga, Komisija je na raspravi potvrdila da pravila o proizvodnji mlijeka nisu u potpunosti usklađena.

81. S obzirom na navedeno, smatram da na četvrto pitanje treba odgovoriti u smislu da se člankom 39. Uredbe br. 1169/2011 samo zahtijeva da kvalitete hrane koja dolazi iz određene skupine zemalja ili zemljopisnih područja mogu biti jedinstvene zbog svojeg podrijetla, ali da te kvalitete to podrijetlo nužno ne jamči. Toj se odredbi ne protivi nužno to da država članica, unatoč usklađivanju sanitarnih i ekoloških standarda koji se primjenjuju u Europskoj uniji, zahtijeva dodatnu obveznu oznaku u pogledu mjesta proizvodnje koja je preciznija od puke oznake u obliku „EU”/„izvan EU-a”.

Zaključak

82. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na pitanja koja je postavio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 26. Uredbe br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani treba tumačiti na način da su njime usklađeni uvjeti prema kojima države članice mogu navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla mlijeka koje se koristi kao konačan proizvod ili kao sastojak učiniti obveznim. Međutim, toj odredba se ne protivi to da države članice to navođenje učine obveznim na temelju članka 39. te uredbe ako je to opravdano razlozima poput zaštite javnog zdravlja, prava potrošača, izbjegavanja prijevare ili sprečavanja nepoštenog tržišnog natjecanja i ako su uvjeti iz te odredbe ispunjeni.
2. Članak 39. stavak 2. treba tumačiti na način da predviđa dva zasebna kriterija. Shodno tomu, ocjena prvog kriterija, koji se odnosi na postojanje dokazane povezanosti, ne može se temeljiti na isključivo subjektivnim elementima koji se odnose na važnost veze koju većina potrošača može utvrditi između kvaliteta hrane i njezina podrijetla, nego se zahtijeva da prehrambeni proizvodi koji dolaze iz određenih zemalja ili mjesta posjeduju određene objektivne kvalitete ili obilježja po kojima se razlikuju od istih prehrambenih proizvoda drugog podrijetla.
3. Članak 39. stavak 2. treba tumačiti na način da se, za potrebe primjene te odredbe, razlozi koji se tiču otpornosti hrane na prijevoz i opasnosti od njezine izmjene prilikom prijevoza mogu uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja postojanja dokazane povezanosti između određenih kvaliteta te hrane i njezina podrijetla ako se, kao prvo, dokaže da se mlijeko može pokvariti tijekom prijevoza, ako je, kao drugo, vjerojatno da će takva izmjena utjecati na određene kvalitete mlijeka koje većina potrošača smatra važnima, ako je, kao treće, takav zahtjev jednostavnije provesti nego ikoju drugu mjeru koja bi bila izravnije povezana s prijednom udaljenosti ili trajanjem prijevoza mlijeka i ako se, kao četvrto, cilj da potrošači budu informirani o opasnostima koje prijevoz predstavlja za kvalitete hrane ostvaruje nacionalnom mjerom na dosljedan i sustavan način.
4. Člankom 39. Uredbe br. 1169/2011 se samo zahtijeva da kvalitete hrane koja dolazi iz određene skupine zemalja ili zemljopisnih područja mogu biti jedinstvene zbog svojeg podrijetla, ali da te kvalitete to podrijetlo nužno ne jamči. Toj se odredbi nužno ne protivi to da država članica,

³⁹ Direktiva Vijeća od 20. srpnja 1998. o zaštiti životinja koje se drže u svrhu proizvodnje (SL 1998., L 221, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 18., str. 79.)

⁴⁰ Shodno tomu, ta pravila razumijem na način se njima želi zajamčiti da prehrambeni proizvodi koji se stavljaju na tržište u Uniji imaju određene minimalne, a ne identične, kvalitete.

⁴¹ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju određenih higijenskih pravila za hranu životinjskog podrijetla (SL 2004., L 139, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 11., str. 3.)

⁴² Vidjeti članak 10. stavak 3. Uredbe br. 853/2004.

unatoč usklađivanju sanitarnih i ekoloških standarda koji se primjenjuju u Europskoj uniji, zahtijeva dodatnu obveznu oznaku u pogledu mjesta proizvodnje koja je preciznija od puke oznake u obliku „EU”/„izvan EU-a”.