



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deveto vijeće)

17. listopada 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 1151/2012 – Članak 4. točka (c) i članak 7. stavak 1. točka (e) – Sustavi kvalitete za poljoprivredne i prehrambene proizvode – Pošteno tržišno natjecanje – Mozzarella di bufala Campana ZOI – Obveza razdvajanja prostora za proizvodnju „Mozzarella di bufala Campana ZOI”

U predmetu C-569/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 12. srpnja 2018., koju je Sud zaprimio 11. rujna 2018., u postupku

Caseificio Cirigliana Srl,

Mail Srl,

Sorì Italia Srl

protiv

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero della Salute,

uz sudjelovanje:

Consorzio di Tutela del Formaggio Mozzarella di Bufala Campana,

SUD (deveto vijeće),

u sastavu: S. Rodin (izvjestitelj), predsjednik vijeća, K. Jürimäe i N. Piçarra, suci,

nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju A. Pelusa i S. Fiorentina, *avvocati dello Stato*,
- za Europsku komisiju, D. Bianchi i I. Naglis, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na članke 3., 26., 32., 40. i 41. UFEU-a, kao i na članke 1., 3. do 5. i 7. Uredbe (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.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društava Caseificio Cirigliana Srl, Mail Srl i Sorì Italia Srl (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: Caseificio Cirigliana i dr.) i Ministera delle Politiche agricole, alimentari e forestali (Ministarstvo poljoprivrede, prehrane i šumarstva, Italija), Presidenze del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Vijeća ministara, Italija) i Ministera della Salute (Ministarstvo zdravstva, Italija) povodom postupka za preinaku presude Tribunala amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma (Okružni upravni sud Lacija, sjedište u Rimu, Italija), od 19. studenoga 2015., u vezi s decreto ministeriale n. 76262 – Modalità per l’attuazione delle disposizioni di cui all’articolo 4 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante: „Misure per la sicurezza alimentare e la produzione della Mozzarella di bufala Campana DOP” (Ministarska uredba br. 76262 o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu odredaba članka 4. Uredbe sa zakonskom snagom br. 91 od 24. lipnja 2014.: „Mjere za sigurnost hrane i proizvodnju „Mozzarella di Bufala Campana ZOI”) od 9. rujna 2014. (GURI br. 219, od 20. rujna 2014., str. 8.) (u daljnjem tekstu: Ministarska uredba br. 76262/2014”).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U uvodnoj izjavi 47. Uredbe br. 1151/2012 navodi se:

„Radi pružanja jamstva potrošaču u vezi s određenim oznakama zemljopisnog podrijetla i zajamčeno tradicionalnim specijalitetima, gospodarski subjekti moraju biti podvrgnuti sustavu provjere sukladnosti sa specifikacijom proizvoda.”

- 4 Članak 1. te uredbe tako glasi:

„Cilj ove Uredbe je pružanje pomoći proizvođačima poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda prilikom obavješćivanja kupaca i potrošača o obilježjima i svojstvima proizvodnje i tih proizvoda, čime osiguravaju:

- (a) pošteno tržišno natjecanje za poljoprivrednike i proizvođače poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, koji imaju karakteristike i obilježja proizvoda s dodanom vrijednosti;

[...]”

5 Članak 4. navedene uredbe navodi:

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

- (a) osigurava ostvarivanje pravednog povrata za kvalitetu njihovih proizvoda,
- (b) osigurava ujednačenu zaštitu naziva kao prava intelektualnog vlasništva na području Unije,
- (c) osigurava potrošačima jasne informacije o svojstvima proizvoda s dodanom vrijednosti.”

6 Člankom 7. Uredbe br. 1151/2012, naslovljenim „Specifikacija proizvoda” propisuje se:

„1. Zaštićena oznaka izvornosti ili zaštićena oznaka zemljopisnog podrijetla mora biti u skladu sa specifikacijom proizvoda koja uključuje najmanje:

- (a) naziv koji se zaštićuje kao oznaka izvornosti ili oznaka zemljopisnog podrijetla, kako se koristi u trgovini ili svakodnevnom govoru, te samo na jezicima koji se koriste ili su se kroz povijest koristili za opis određenog proizvoda u određenom zemljopisnom području;
- (b) opis poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda uključujući, ako je primjereno, sirovine, te glavna fizikalna, kemijska, mikrobiološka i senzorska svojstva poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda;
- (c) definiciju zemljopisnog područja, ograničenog u pogledu veze iz točke (f) podtočaka i. ili ii. ovog stavka, te ako je prikladno detalje koji pokazuju sukladnost sa zahtjevima iz članka 5. stavka 3.;
- (d) dokaz da proizvod potječe iz određenog zemljopisnog područja iz članka 5. stavka 1. ili 2.;
- (e) opis metode dobivanja proizvoda i, ako je primjereno, autentične i nepromjenljive lokalne metode kao i podatke o pakiranju ako skupina koja podnosi zahtjev tako odluči i navede razloge zbog kojih se pakiranje mora obaviti na određenom zemljopisnom području kako bi se sačuvala kakvoća ili osigurala izvornost ili kontrola, uvažavajući pravo Unije, posebno ono o slobodnom kretanju robe i slobodnom pružanju usluga;
- (f) detalje koji uspostavljaju sljedeće:
 - i. vezu između kvalitete ili značajki proizvoda i zemljopisnog okruženja iz članka 5. stavka 1.; ili
 - ii. prema potrebi, vezu između specifične kvalitete, ugleda ili neke druge značajke poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda i zemljopisnog podrijetla iz članka 5. stavka 2.;
- (g) naziv i adresu tijela ili, ako je dostupno, naziv i adresu tijela koja provjeravaju sukladnost s odredbama specifikacije u skladu s člankom 37. i njihove specifične zadaće;
- (h) bilo koja specifična pravila označivanja proizvoda;

2. Radi osiguranja da specifikacije proizvoda pružaju bitne i sažete informacije, Komisija je ovlaštena donositi delegirane akte u skladu s člankom 56., utvrđujući pravila koja ograničavaju informacije sadržane u specifikaciji iz stavka 1. ovog članka, kada je takvo ograničenje nužno za izbjegavanje podnošenja pretjerano opširnih zahtjeva za registraciju.

Komisija može donijeti provedbene akte koji utvrđuju pravila o izgledu specifikacije. Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 57. stavka 2. ove Uredbe.”

- 7 Zahtjev za izmjenu specifikacije proizvoda „Mozzarella di bufala Campana ZOI” objavljen je 25. travnja 2007. (SL 2007., C 90, str. 5.). Navedena je izmjena odobrena Uredbom Komisije (EZ) br. 103/2008 od 4. veljače 2008. o odobravanju izmjena specifikacije koje nisu manje za naziv upisan u registar zaštićenih oznaka izvornosti i zaštićenih oznaka zemljopisnog podrijetla – Mozzarella di bufala Campana (ZOI) (SL 2008., L 31, str. 31.) (u daljnjem tekstu: specifikacija proizvoda „Mozzarella di bufala Campana ZOI”).
- 8 U skladu s točkama 4.4. i 4.5. specifikacije proizvoda „Mozzarella di bufala Campana ZOI”:

„4.4. Dokaz podrijetla: Svaki stadij postupka proizvodnje treba se provjeravati pomoću točnog opisa proizvoda pri ulasku i izlasku. To praćenje kao i upis u posebne registre, kojima upravlja regulatorno tijelo, uzgajivača, proizvođača i pakiratelja jamče sljedivost ulaznog i izlaznog proizvoda u lancu proizvodnje. Nadležno tijelo pažljivo kontrolira samu sirovinu u svim fazama proizvodnje. Sve fizičke ili pravne osobe upisane u tim različitim registrima podliježu kontroli nadležnog tijela u skladu s uvjetima iz specifikacije i utvrđenog plana kontrole. Ako predmetno tijelo utvrdi nepravilnosti i iako se te nepravilnosti odnose samo na jednu kariku u lancu proizvodnje, proizvod se ne može staviti u promet pod zaštićenom oznakom izvornosti ‚Mozzarella di bufala Campana’.

4.5. Metoda dobivanja: Specifikacijom se među ostalim predviđa da se ‚Mozzarella di bufala Campana’ mora proizvesti isključivo od svježeg punomasnog bivoljeg mlijeka. Postupak prerade predviđa upotrebu sirovog mlijeka, eventualno termički obrađenog ili pasteriziranog, koje potječe od bivola uzgojenih u području određenom u članku 2.

[...]”

Talijansko pravo

- 9 Članak 4. stavci 1. i 3. Uredbe sa zakonskom snagom br. 91 od 24. lipnja 2014. (GURI br. 144 od 24. lipnja 2014.), koja je pretvorena u zakon i izmijenjena Zakonom br. 116 od 11. kolovoza 2014. (redovni dodatak GURI-ju br. 192 od 20. kolovoza 2014.) (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 91/2014) tako glasi:

„1. ‚Mozzarella di bufala Campana ZOI’, registrirana kao zaštićena oznaka izvornosti (ZOI) na temelju [Uredbe Komisije (EZ) br. 1107/96 od 12. lipnja 1996. o registraciji oznaka zemljopisnog podrijetla i oznaka izvornosti u skladu s postupkom utvrđenim člankom 17. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2081/92 (SL 1996., L 148, str. 1.)], mora se proizvoditi u prostoru u kojem se obrađuje isključivo mlijeko koje potječe iz uzgajališta uvrštenih u sustav kontrole ZOI-ja ‚Mozzarella di bufala Campana’. U tom se prostoru mogu proizvoditi i polugotovi i drugi proizvodi pod uvjetom da se koristi isključivo mlijeko koje potječe iz uzgajališta uvrštenih u sustav kontrole ZOI-ja ‚Mozzarella di bufala Campana’. Kada proizvodi sadržavaju i mlijeko koje ne potječe iz uzgajališta uvrštenih u sustav kontrole ZOI-ja ‚Mozzarella di bufala Campana’ ili isključivo takvo mlijeko, proizvodnja se mora odvijati u drugom prostoru u skladu s odredbama Uredbe sadržanima u stavku 3.

[...]

3. Uredbom Ministarstva poljoprivrede, prehrane i šumarstva, donesenom uz sudjelovanje ministra zdravlja u roku od trideset dana od dana stupanja na snagu ove uredbe, definirani su načini provedbe odredaba iz stavka 1. trećeg podstavka i stavka 2., kojima je propisano da fizičko odvajanje prostora proizvodnje iz stavka 1. posljednjeg podstavka sprečava svaki doticaj, čak i slučajan, mlijeka koje potječe iz uzgajališta uvrštenih u sustav kontrole ‚Mozzarella di bufala Campana ZOI’ s drugim mlijekom, kao i doticaj ‚Mozzarella di bufala Campana ZOI’ s proizvodima dobivenima od drugog mlijeka u svim fazama prerade i pakiranja.”

10 Člankom 1. stavkom 1. Ministarske uredbe br. 76262/2014 određeno je:

„U okviru provedbe članka 4. stavka 1. trećeg podstavka Uredbe sa zakonskom snagom br. 91/2014 [...], kada proizvodi sadržavaju i mlijeko koje ne potječe iz uzgajališta uvrštenih u sustav kontrole ZOI-ja ‚Mozzarella di bufala Campana‘ ili isključivo takvo mlijeko, proizvodnja se mora odvijati u drugom prostoru koji je fizički odvojen od prostora u kojem se proizvodi ‚Mozzarella di bufala Campana ZOI‘ i proizvodi dobiveni isključivo od mlijeka koje potječe iz uzgajališta uvrštenih u sustav kontrole ZOI-ja ‚Mozzarella di bufala Campana‘. Fizičko odvajanje mora spriječiti svaki doticaj, čak i slučajan, mlijeka koje potječe iz uzgajališta uvrštenih u sustav kontrole ‚Mozzarella di bufala Campana ZOI‘ s drugim mlijekom, kao i doticaj ‚Mozzarelle di bufala Campana ZOI‘ s proizvodima od drugog mlijeka, te se stoga odnosi na objekte za skladištenje, opremu za rukovanje, preradu mlijeka i pakiranje proizvoda. Uređaji i oprema koji nisu u doticaju s mlijekom i/ili proizvodima dobivenima od mlijeka mogu se upotrebljavati u okviru traka za preradu koje se nalaze u drugim prostorima.”

Činjenice iz kojih proizlazi spor u glavnom postupku i prethodno pitanje

- 11 Caseificio Cirigliana i dr., koji proizvode i prodaju ZOI mozzarellu od bivoljeg mlijeka, ali i mozzarellu od bivoljeg mlijeka koja nije obuhvaćena sustavom ZOI-ja (u daljnjem tekstu: sustav ZOI-ja), podnijeli su 18. studenoga 2014. tužbu protiv Ministarske uredbe br. 76262/2014 pred Tribunaleom amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma (Okružni upravni sud Lacija, sjedište u Rimu).
- 12 Caseificio Cirigliana i dr. smatrali su da se Ministarskom uredbom br. 76262/2014 jedino ponovno pregledao i očuvao samo položaj poduzetnika koji koriste isključivo bivolje mlijeko koje potječe iz područja ZOI-ja (u daljnjem tekstu: ZOI područja), ostavljajući neizmijenjenim problematiku nastalu zbog prethodnih odredaba propisa za poduzetnike koji koriste sirovine koje nisu bivolje mlijeko koje potječe sa ZOI područja.
- 13 Caseificio Cirigliana i dr. smatraju da se Ministarskom uredbom br. 76262/2014 povređuje načelo diversifikacije predviđene Uredbom br. 1151/2012. Tužitelji su smatrali da je Ministarskom uredbom br. 76262/2014 kriterij za određivanje adresata ograničavajućih odredaba prebačen s proizvođača „Mozzarella di bufala Campana ZOI”, na one koji prerađuju mlijeko različito od onog koje potječe iz uzgajališta uvrštenih u ZOI sustav. Navedenim se prebacivanjem krši glavni cilj Uredbe br. 1151/2012, odnosno cilj vrednovanja „zaštićenog” proizvoda kako bi se upotpunile politika ruralnog razvoja i poljoprivredne politike, osobito što se tiče područja s otežanim uvjetima gospodarenja.
- 14 Caseificio Cirigliana i dr. smatrali su da je Ministarska uredba br. 76262/2014 nezakonita u dijelu u kojem se njome utvrđuje isključivo odredište pogona u kojima se prerađuje bivolje mlijeko koje potječe iz područja ZOI-ja i time potonjima zabranjuje da kod sebe drže ili skladište sirovine i mliječne prerađevine, koje nisu bivolje mlijeko i njegove prerađevine dobivene isključivo preradom mlijeka koje potječe iz područja ZOI-ja kao i nusproizvodi ili drugi proizvodi dobiveni iz iste sirovine.
- 15 Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma (Okružni upravni sud u Laciju, sjedište Rim), odbio je 19. studenoga 2015. tužbu smatrajući da su nacionalni propisi, čiji je cilj osigurati sigurnost hrane i zaštitu krajnjeg potrošača, razumni. Taj sud nije odlučio o tužbenom razlogu koji se odnosi na usklađenost Ministarske uredbe br. 76262/2014 s Uredbom br. 1151/2012.
- 16 U okviru žalbenog postupka pred Consigliom di Stato (Državno vijeće, Italija), koji je u ovom predmetu sud koji je uputio zahtjev, Caseificio Cirigliana i dr. istaknuli su, kao prvo, povredu članaka 3., 26., 32., 40. i 41. UFEU-a jer su Ministarskom uredbom br. 76262/2014 stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurentna društva koja proizvode ZOI proizvode i za koja nisu predviđene dodatne provjere niti isključivo odredište proizvodnih linija za jednu vrstu proizvoda. Kao drugo, te su stranke istaknule povredu načela zabrane diskriminacije zbog toga što se tom uredbom društva koja upotrebljavaju mlijeko koje potječe izvan područja ZOI-ja diskriminiraju u odnosu na ona koja

- upotrebljavaju isključivo mlijeko koje potječe iz takvih područja. Kao treće, tužitelji su istaknuli povredu članka 1. Uredbe br. 1151/2012 kao i Uredbe (EU) br. 510/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o utvrđivanju trgovinskih aranžmana primjenjivih na određenu robu dobivenu preradom poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredba Vijeća (EZ) br. 1216/2009 i (EZ) br. 614/2009 (SL 2014., L 150, str. 1.).
- 17 Consiglio di Stato (Državno vijeće) odbio je djelomičnom presudom od 21. kolovoza 2018. sve prigovore koji se odnose na neustavnost Uredbe sa zakonskom snagom br. 91/2014, tako da je taj sud tu uredbu smatrao proporcionalnom i razumnom. Međutim, taj je sud odlučio ispitati prigovor koji se odnosi na usklađenost navedene uredbe sa zakonskom snagom s pravom Unije.
- 18 U tom pogledu navedeni sud tvrdi da se, suprotno argumentaciji tužitelja, Uredbom sa zakonskom snagom br. 91/2014 i Ministarskom uredbom br. 76262/2014 nikako ne nameće upotreba odvojenih pogona za proizvodnju mozzarelle ZOI i one koja nije ZOI, nego se samo zahtijevaju odvojeni „prostori”. Međutim, prema tom istom sudu, takvo pogrešno tumačenje nacionalnih propisa koje iznose tužitelji ne dovodi u pitanje relevantnost prethodnog pitanja jer sama činjenica da se mozzarella od bivoljeg mlijeka koja nije ZOI proizvodi u različitim prostorijama koje su odvojene od onih koje se upotrebljavaju za proizvodnju „Mozzarella di bufala Campana ZOI”, u svakom slučaju podrazumijeva ulaganja, a time i ekonomske troškove, koji bi mogli utjecati na slobodno tržišno natjecanje između gospodarskih subjekata na tržištu mozzarelle.
- 19 Podsjećajući na sudsku praksu Suda koja se odnosi na zajedničku poljoprivrednu politiku, sud koji je uputio zahtjev smatra da su ZOI-ji posebno zaštićeni, a da se, međutim, ne dovodi neproporcionalno u pitanje slobodu poduzetništva i slobodno tržišno natjecanje.
- 20 Taj sud, s jedne strane, tvrdi da iz sudske prakse Suda proizlazi da propisima koji se odnose na ZOI-je nositelje tih oznaka štiti od toga da treće osobe zloupotrebljavaju navedene oznake, s obzirom na to da ZOI može uživati velik ugled kod potrošača i da oni proizvođačima koji ispunjavaju uvjete za njihovu upotrebu mogu biti ključno sredstvo za privlačenje kupaca. Navedeni sud smatra da se ugled ZOI-ja stvara prema slici koju o tim ZOI-jima imaju potrošači i on ovisi, u osnovi, o posebnim obilježjima, a općenitije o kvaliteti proizvoda. Dakle, u percepciji potrošača, veza između ugleda proizvođača i kvalitete proizvoda ovisi, između ostalog, o njegovu uvjerenju da su proizvodi koji se prodaju kao ZOI autentični.
- 21 S druge strane, isti sud podsjeća da tužitelji smatraju da nacionalni propisi prekoračuju ono što je nužno za zaštitu ZOI-ja „Mozzarella di bufala Campana”, s obzirom na to da se njima nalaže da se proizvodi koji također sadržavaju i mlijeko koje ne potječe iz uzgajališta uvrštenih u sustav kontrole tog ZOI-ja ili isključivo takvo mlijeko proizvode u odvojenom prostoru, makar i unutar istog pogona, kako bi se izbjegao bilo kakav kontakt mlijeka koje potječe iz uzgajališta koja potpadaju pod sustav kontrole navedenog ZOI-ja i drugog mlijeka te, *a fortiori*, bilo kakvo krivotvorenje.
- 22 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:
- „Trebaju li članke 3., 26., 32., 40. i 41. UFEU-a i članke 1., 3., 4., 5. i 7. Uredbe br. 1151/2012/EU – kojima se državama članicama nalaže jamčenje slobodnog tržišnog natjecanja među proizvodima unutar Europske unije i zaštite sustava kvalitete u svrhu podupiranja poljoprivrednih područja s otežanim uvjetima gospodarenja – tumačiti na način da im se protivi to da se prema nacionalnom pravu (članak 4. Uredbe sa zakonskom snagom br. 91/2014) odredi ograničenje djelatnosti proizvodnje ‚Mozzarella di bufala Campana ZOI’, koja se mora odvijati u pogonima isključivo namijenjenima tog proizvodnji i u kojima je zabranjeno držati ili skladištiti mlijeko koje potječe iz uzgajališta koja nisu uključena u sustav kontrole ZOI-ja ‚Mozzarella di bufala Campana ZOI?’”

O prethodnom pitanju

Dopuštenost

- 23 Talijanska vlada ističe nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku pozivajući se na činjenicu da se, s jedne strane, glavni postupak odnosi na potpuno unutarnju situaciju koja nije obuhvaćena područjem primjene prava Unije. S druge strane, ta vlada smatra da zahtjev za prethodnu odluku vjerojatno ne ispunjava zahtjeve dopuštenosti iz članka 94. Poslovnika Suda jer zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, s obzirom na to da je problem isključivo hipotetski.
- 24 U tom smislu valja podsjetiti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje 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 se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 8. rujna 2009., Budějovický Budvar, C-478/07, EU:C:2009:521, t. 63. i navedena sudska praksa).
- 25 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se on odnosi, s jedne strane, na tumačenje odredaba Uredbe br. 1151/2012, u okviru spora u kojem se postavlja, s obzirom na te odredbe, pitanje valjanosti Ministarske uredbe br. 76262/2014 kojima se uvode mjere za sigurnost hrane i proizvodnju „Mozzarella di bufala Campana ZOI”.
- 26 U skladu s člankom 4. točkama (b) i (c) Uredbe br. 1151/2012, cilj je te uredbe uspostaviti sustav ZOI-ja i oznaka zemljopisnog podrijetla na području Unije kako bi se pomoglo proizvođačima proizvoda vezanih sa zemljopisnim područjem jamčenjem ujednačene zaštite naziva kao intelektualnog vlasništva na području Unije i dostavljanjem potrošačima jasnih informacija o svojstvima proizvoda koja mu daju dodanu vrijednost.
- 27 U tim se okolnostima ne može tvrditi da tumačenje odredaba iste uredbe nema nikakve veze s predmetom glavnog postupka ili da je pitanje hipotetsko.
- 28 S druge strane, sud koji je uputio zahtjev pita Sud o tumačenju članaka 3., 26., 32., 40. i 41. UFEU-a. Međutim, kao što je to istaknula Komisija u svojim očitovanjima, taj sud u rješenju kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku nije naveo ni razloge koji su ga naveli na to da se zapita o tumačenju tih odredaba niti kakve ono ima veze s navedenim odredbama i zakonodavstvom o kojem je riječ u glavnom postupku. U tim okolnostima valja utvrditi da zahtjev za prethodnu odluku ne ispunjava zahtjeve iz članka 94. Poslovnika Suda i da ga treba proglasiti nedopuštenim u dijelu u kojem se odnosi na tumačenje tih odredaba UFEU-a.
- 29 Stoga valja smatrati da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten samo u dijelu u kojem se odnosi na tumačenje odredaba Uredbe br. 1151/2012.

Meritum

- 30 Najprije valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, Sud može uzeti u obzir odredbe prava Unije na koje se nacionalni sud nije pozvao u svojem pitanju (vidjeti u tom smislu presudu od 1. veljače 2017., Município de Palmela, C-144/16, EU:C:2017:76, t. 20. i navedenu sudska praksu).

- 31 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati treba li članak 4. točku (c) i članak 7. stavak 1. točku (e) Uredbe br. 1151/2012, kao i specifikaciju proizvoda „Mozzarella di bufala Campana ZOI”, tumačiti na način da im se protive nacionalni propisi poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, koji predviđaju da se „Mozzarella di bufala Campana ZOI” treba proizvoditi u prostorima koji su isključivo namijenjeni toj proizvodnji, makar i unutar istog pogona, i u kojima je zabranjeno držati ili skladištiti mlijeko koje potječe iz uzgajališta koja nisu uključena u sustav kontrole ZOI-ja „Mozzarella di bufala Campana”.
- 32 Prije svega, kao što je to navedeno u točki 26. ove presude, članak 4. točka (c) Uredbe br. 1151/2012 određuje da su sustav ZOI-ja i sustav zaštićenih oznaka zemljopisnog podrijetla uspostavljeni kako bi se pomoglo proizvođačima proizvoda vezanih sa zemljopisnim područjem na način da se potrošačima pružaju jasne informacije o svojstvima proizvoda koja mu daju dodanu vrijednost.
- 33 U tom pogledu, iz članka 7. stavka 1. točke (e) te uredbe proizlazi da ZOI ili zaštićena oznaka zemljopisnog podrijetla moraju biti u skladu sa specifikacijom proizvoda koja, među ostalim, sadržava opis metode dobivanja proizvoda. Iz uvodne izjave 47. navedene uredbe proizlazi da se time da proizvođači poštuju tu specifikaciju želi jamčiti potrošaču da proizvod ima svojstva specifična za oznake zemljopisnog podrijetla i zajamčeno tradicionalne specijalitete.
- 34 Stoga točka 4.4. specifikacije proizvoda „Mozzarella di bufala Campana ZOI” predviđa da se svaka faza postupka proizvodnje predmetnog proizvoda, kao i sirovine koje se upotrebljavaju za njegovu proizvodnju, strogo kontroliraju kako bi se osigurala sljedivost tog proizvoda i prije i poslije u lancu proizvodnje i da je posljedica utvrđenja nepravilnosti, čak i ako se odnose samo na jednu kariku u lancu proizvodnje, gubitak ZOI-ja. Osim toga, u točki 4.5. te specifikacije određeno je da se „Mozzarella di bufala Campana ZOI” mora proizvesti isključivo od svježeg punomasnog bivoljeg mlijeka.
- 35 Nadalje, valja podsjetiti na to da, u skladu sa sudskom praksom Suda, zakonodavstvo Unije u okviru zajedničke poljoprivredne politike općenito teži davanju vrijednosti kvaliteti proizvoda kako bi se promicao ugled tih proizvoda, zahvaljujući, među ostalim, upotrebi oznaka izvornosti koje su predmet posebne zaštite. Njome se također nastoji ispuniti očekivanja potrošača u pogledu kvalitetnih proizvoda i proizvoda određenog zemljopisnog podrijetla te olakšati proizvođačima, u okolnostima jednakog tržišnog natjecanja, ostvarivanje većih prihoda u zamjenu za stvaran kvalitativni napor (presuda od 19. prosinca 2018., S, C-367/17, EU:C:2018:1025, t. 24. i navedena sudska praksa).
- 36 Naposljetku, oznake izvornosti potpadaju pod pravo industrijskog i trgovačkog vlasništva. Primjenjivo zakonodavstvo štiti nositelje tih oznaka od toga da treće osobe koje žele iskoristiti ugled koji su te oznake stekle zloupotrebljavaju navedene oznake. Njihov je cilj jamčiti da proizvod koji ih nosi potječe iz određenog zemljopisnog područja i da ima određena posebna svojstva. One mogu uživati velik ugled kod potrošača, a proizvođačima koji ispunjavaju uvjete za njihovu upotrebu biti ključno sredstvo za privlačenje kupaca. Ugled oznaka izvornosti ovisi o predodžbi koju o njima imaju potrošači. Sama ta predodžba u biti ovisi o posebnim značajkama i, konkretnije, o kvaliteti proizvoda. Na kvaliteti se, u konačnici, temelji ugled proizvoda. Osim toga, u percepciji potrošača veza između ugleda proizvođača i kvalitete proizvoda ovisi o potrošačevu uvjerenju da su proizvodi koji se prodaju s oznakom izvornosti autentični (presuda od 20. svibnja 2003., Consorzio del Prosciutto di Parma i Salumificio S. Rita, C-108/01, EU:C:2003:296, t. 64.).
- 37 U tom kontekstu specifikacija proizvoda „Mozzarella di bufala Campana ZOI” propisuje u svojoj točki 4.4. precizne odredbe u pogledu dokaza o podrijetlu tog proizvoda i, među ostalim, da nadležno tijelo pažljivo kontrolira samu sirovinu u svim fazama proizvodnje. Ako predmetno tijelo utvrdi nepravilnosti i čak i ako se te nepravilnosti odnose samo na jednu kariku u lancu proizvodnje, proizvod se prema tim pravilima neće moći staviti u promet kao ZOI „Mozzarella di bufala Campana”.

- 38 Tim se istim pravilima nastoji zajamčiti sljedivost proizvoda i prije i poslije u lancu proizvodnje kao i da proizvod ima posebna svojstva tog ZOI-ja i osobito da se, u skladu s točkom 4.5. te specifikacije, proizvodi isključivo od svježeg punomasnog bivoljeg mlijeka.
- 39 Stoga se pravu Unije ne protivi uvjet poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, unatoč njegovim ograničavajućim učincima na trgovinu, ako se dokaže da je on nužno i proporcionalno sredstvo kako bi se očuvala kvaliteta predmetnog proizvoda, zajamčila njegova izvornost i osigurala kontrola specifikacije proizvoda za taj ZOI (vidjeti po analogiji presudu od 19. prosinca 2018., S, C-367/17, EU:C:2018:1025, t. 26. i navedenu sudsku praksu).
- 40 U ovom slučaju, prema mišljenju talijanske vlade, i pod uvjetom provjera koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, nacionalni propisi o kojima je riječ u glavnom postupku, time što zahtijevaju da se „Mozzarella di bufala Campana ZOI” proizvodi u prostorima koji su isključivo namijenjeni toj proizvodnji i u kojima je zabranjeno držati ili skladištiti mlijeko koje potječe iz uzgajališta koja nisu uključena u sustav kontrole tog ZOI-ja, ima za cilj osigurati da kvaliteta tog proizvoda odgovara zahtjevima njegove obrade, navedenima u specifikaciji, smanjenjem opasnosti da se to mlijeko, namjerno ili nenamjerno, upotrebljava u proizvodnji tog ZOI-ja. Ti nacionalni propisi tako pridonose djelotvornoj kontroli faza proizvodnje tog proizvoda i, prema tome, cilju zaštite potrošača i borbe protiv krivotvorenja.
- 41 Valja utvrditi da je takav propis dio cilja jamstva kvalitete i autentičnosti proizvoda ZOI-ja, kao i cilj kontrole toga poštuju li proizvođači koji se koriste tim ZOI-jem specifikaciju na temelju koje je taj ZOI registriran.
- 42 U tom pogledu, Sud je presudio da je nacionalna mjera – prema kojoj se postrojenja poduzetnika proizvođača proizvoda koji daju pravo na ZOI moraju jasno odvojiti od onih u kojima se proizvode i skladište proizvodi koji nose ZOI – opravdana ciljem očuvanja velikog ugleda ZOI proizvoda (vidjeti u tom smislu presudu od 16. svibnja 2000., Belgija/Španjolska, C-388/95, EU:C:2000:244, t. 72. i 75.).
- 43 Što se tiče nužnosti i proporcionalnosti navedenih propisa s obzirom na cilj koji se njima želi postići, talijanska vlada u svojim očitovanjima navodi da bi kontrola sirovina koje potječu iz različitih sustava, koja se zahtijeva u specifikaciji proizvoda „Mozzarella di bufala Campana ZOI”, u praksi bila nemoguća ako bi se „Mozzarella di bufala Campana ZOI” obrađivala u istim prostorima kao i proizvodi koji ne potječu iz navedenog sustava.
- 44 Na sudu je koji je uputio zahtjev da utvrdi, s obzirom na posebnosti sektora proizvodnje „Mozzarella di bufala Campana ZOI-ja” i eventualnih opasnosti od krivotvorenja kojima bi ta proizvodnja bila izložena, postoji li doista ikakva manje ograničavajuća mjera od odvajanja prostora za skladištenje mlijeka i obradu proizvoda kako bi se osigurala djelotvornost kontrola i, stoga, usklađenost tih proizvoda sa specifikacijom tog ZOI-ja.
- 45 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članak 4. točku (c) i članak 7. stavak 1. točku (e) Uredbe br. 1151/2012, kao i specifikaciju proizvoda „Mozzarella di bufala Campana ZOI”, treba tumačiti na način da im se ne protive nacionalni propisi poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, koji predviđaju da se „Mozzarella di bufala Campana ZOI” treba proizvoditi u prostorima koji su isključivo namijenjeni toj proizvodnji, makar i unutar istog pogona, i u kojima je zabranjeno držati ili skladištiti mlijeko koje potječe iz uzgajališta koja nisu uključena u sustav kontrole ZOI-ja „Mozzarella di bufala Campana”, ako su ti propisi nužno i proporcionalno sredstvo očuvanja kvalitete takvog proizvoda ili osiguranja kontrole specifikacije tog ZOI-ja, a što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Troškovi

- 46 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 navedenog, Sud (deveto vijeće) odlučuje:

Članak 4. točku (c) i članak 7. stavak 1. točku (e) Uredbe (EU) br. 1151/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o sustavima kvalitete za poljoprivredne i prehrambene proizvode, kao i specifikaciju proizvoda „Mozzarella di bufala Campana ZOI”, treba tumačiti na način da im se ne protive nacionalni propisi poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, koji predviđaju da se „Mozzarella di bufala Campana ZOI” treba proizvoditi u prostorima koji su isključivo namijenjeni toj proizvodnji, makar i unutar istog pogona, i u kojima je zabranjeno držati ili skladištiti mlijeko koje potječe iz uzgajališta koja nisu uključena u sustav kontrole zaštićene oznake izvornosti (ZOI) „Mozzarella di bufala Campana”, ako su ti propisi nužno i proporcionalno sredstvo očuvanja kvalitete takvog proizvoda ili osiguranja kontrole specifikacije tog ZOI-ja, a što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Potpisi