



# Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE  
TAMARE ČAPETA,  
predstavljeni 21. marca 2024<sup>1</sup>

**Zadeva C-399/22**

**Confédération paysanne  
proti**

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Francija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Informacije za potrošnike o živilih – Zahteve glede označevanja države porekla – Sadje in zelenjava, pridelana v Zahodni Sahari – Pristojnost držav članic, da enostransko prepovejo uvoz pridelkov, ki nimajo pravilne označbe ‚države porekla‘“

## I. Uvod

1. „Ozemlje Zahodne Sahare ne pripada Kraljevini Maroko, zato označba, da je poreklo tega blaga Maroko, krši zahteve Unije glede označevanja živil.“
2. To je na kratko argument tožeče stranke pred nacionalnim sodiščem. Tožeča stranka je v skladu s tem zahtevala izdajo odločbe ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (ministrstvo za kmetijstvo in prehransko neodvisnost, Francija) in ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (ministrstvo za gospodarstvo, finance ter industrijsko in digitalno neodvisnost, Francija) (v nadaljevanju: ministrstvi), s katero bi se prepovedal uvoz češnjevega paradižnika in melon charentais (v nadaljevanju: zadevna proizvoda) s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare, na označbi katerih je Kraljevina Maroko navedena kot država porekla.
3. Spor odpira dve različni vprašanji.

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: angleščina.

4. Prvo vprašanje je, ali lahko države članice na področju skupne trgovinske politike enostransko ukrepajo in prepovejo uvoz določenega blaga iz tretjih držav. Čeprav to ni novo vprašanje, je glede na nedavne ukrepe držav članic proti uvozu iz Ukrajine to vprašanje zagotovo aktualno s širšega vidika.<sup>2</sup>

5. Drugo vprašanje, ki ga je treba rešiti, se nanaša na označevanje živil s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare. Vprašanje je, ali se ti izdelki lahko tržijo kot proizvodi s poreklom iz Kraljevine Maroko. To vprašanje je mogoče postaviti v okvir sodb Svet/Front Polisario<sup>3</sup> in Western Sahara Campaign UK,<sup>4</sup> v katerih je Sodišče priznalo ločen ozemeljski status ozemlja Zahodne Sahare.<sup>5</sup>

## II. Pravni in dejanski okvir te zadeve ter vprašanja za predhodno odločanje

6. Zahodna Sahara je ozemlje v severozahodni Afriki. V 19. stoletju jo je kolonizirala Kraljevina Španija. Leta 1963 je Organizacija združenih narodov v okviru procesa dekolonizacije to ozemlje dodala na seznam nesamoupravnih ozemelj.<sup>6</sup> Na tem seznamu je še danes.

7. Proces dekolonizacije (še) ni dokončan in Zahodna Sahara ostaja edino nesamoupravno ozemlje v Afriki. Španija se je leta 1976 odpovedala svoji odgovornosti kolonialne upravne sile. Odtlej je tam ozemeljski spor, tudi vojaški, med Kraljevino Maroko, ki nadzoruje približno 80 % ozemlja Zahodne Sahare in meni, da ima suverenost nad celotnim ozemljem, ter Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (v nadaljevanju: Front Polisario), ki nadzoruje preostali del ozemlja Zahodne Sahare in trdi, da zastopa ljudstvo Zahodne Sahare. Meddržavno sodišče je v svetovalnem mnenju o Zahodni Sahari ljudstvu Zahodne Sahare priznalo pravico do samoodločbe.<sup>7</sup>

8. Spor v Zahodni Sahari za Sodišče ni novost. Sodišče je ob priznavanju, da pravica do samoodločbe zavezuje Evropsko unijo pri njenem vodenju zunanjih odnosov, v zadevah Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK odločilo, da ima ozemlje Zahodne Sahare status, ki je ločen in različen od statusa katere koli države, tudi od Kraljevine Maroko.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> Bolgarska, madžarska, poljska, romunska in slovaška vlada so zagrozile, da bodo od marca 2023 enostransko prepovedale uvoz brezcarinskega ukrajinskega žita in kmetijskih proizvodov (ukrep, uveden kot odgovor na to, da je ruska vlada ciljala na izvoze žita prek ukrajinskih črnomoških pristanišč). V odgovor je Evropska komisija najprej do 5. junija 2023 (Izvedbena uredba Komisije (EU) 2023/903 z dne 2. maja 2023 o uvedbi preventivnih ukrepov v zvezi z nekaterimi izdelki s poreklom iz Ukrajine (UL 2023, L 114I, str. 1)) in nato do 15. septembra 2023 (Izvedbena uredba Komisije (EU) 2023/1100 z dne 5. junija 2023 o uvedbi preventivnih ukrepov v zvezi z nekaterimi izdelki s poreklom iz Ukrajine (UL 2023, L 144I, str. 1)) uvedlačasne preventivne ukrepe za prepoved sprostitve pšenice, koruze, oljne ogrščice in sončničnih semen iz Ukrajine v prosti promet ali dajanje v določene carinske postopke, razen če se to blago premesti v drugo državo članico oziroma državo ali ozemlje zunaj carinskega območja Evropske unije.

<sup>3</sup> Sodba z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973; v nadaljevanju: Svet/Front Polisario).

<sup>4</sup> Sodba z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118; v nadaljevanju: Western Sahara Campaign UK).

<sup>5</sup> Svet/Front Polisario, točka 108, in Western Sahara Campaign UK, točka 64.

<sup>6</sup> Organizacija združenih narodov, Poročilo Odbora o podatkih z nesamoupravnih ozemelj, dodatek št. 14 (A/5514) (1963), Priloga III „Seznam nesamoupravnih ozemelj iz poglavja XI Listine na dan 31. decembra 1962, razvrščenih po geografskih regijah“.

<sup>7</sup> Glej svetovalno mnenje Meddržavnega sodišča z dne 16. oktobra 1975, Zahodna Sahara (Recueil 1975, str. 12, točka 162). Za podrobnejši opis dogodkov, ki so pripeljali do sedanjega političnega položaja Zahodne Sahare, glej moje sklepne predloge z današnjega dne v združenih zadevah C-778/21 P in C-798/21 P, Komisija in Svet/Front Polisario, točke od 5 do 15, ter v združenih zadevah C-779/21 P in C-799/21 P, Komisija in Svet/Front Polisario, točke od 8 do 28.

<sup>8</sup> Svet/Front Polisario, točka 92, in Western Sahara Campaign UK, točka 69.

9. Na tej podlagi je Sodišče Pridružitveni sporazum in Sporazum o partnerstvu v ribiškem sektorju,<sup>9</sup> katerih ozemeljska uporaba je bila omejena na „ozemlje Kraljevine Maroko“ in „vode pod suverenostjo ali jurisdikcijo Kraljevine Maroko“, razlagalo tako, da ne vključujeta ozemlja Zahodne Sahare ali voda ob obali tega ozemlja.<sup>10</sup>

10. Svet je Komisiji naročil, naj ukrepa na podlagi sodb Sodišča v zadevah Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK.<sup>11</sup> Rezultat pogajanj s Kraljevino Maroko, ki so sledila, se kaže v Sporazumu o razširitvi tarifnih preferencialov na blago s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare<sup>12</sup> ter v Sporazumu in Protokolu o izvajanju v zvezi s trajnostnim ribolovom v vodah, ki mejijo na Zahodno Saharo.<sup>13</sup>

11. Front Polisario je izpodbijalo sklepa o odobritvi teh sporazumov. Pritožbi zoper sodbi Splošnega sodišča, s katerima je to razglasilo ničnost teh sklepov,<sup>14</sup> sta v postopku pred Sodiščem. Vzporedno s temi sklepnimi predlogi danes predstavljam tudi sklepne predloge v teh dveh pritožbah.<sup>15</sup> Ne glede na to, ali bo Sodišče upoštevalo moje sklepne predloge v omenjenih dveh zadevah, pa izid v omenjenih zadevah ne bo vplival na rešitev te zadeve.

12. V tej zadevi je tožeča stranka v postopku v glavni stvari pred nacionalnim sodiščem Confédération paysanne, francoska kmetijska zveza. Od ministrstev je zahtevala odredbo o *prepovedi uvoza* zadevnih proizvodov, pridelanih na ozemlju Zahodne Sahare. Ti proizvodi se uvažajo in tržijo v Franciji z označbo, na kateri je kot kraj porekla navedena Kraljevina Maroko.<sup>16</sup> Tožeča stranka trdi, da je to v nasprotju z zahtevami Unije za označevanje živil, ki nalagajo označevanje pravilne države porekla proizvoda. Tožeča stranka trdi, da je pri uvozu zadevnih proizvodov v Francijo kot država porekla napačno navedena Kraljevina Maroko in ne ozemlje Zahodne Sahare. Zato bi bilo treba njihov uvoz prepovedati.

13. Tožeča stranka je, ker je menila, da sta zaradi molka ministrstvi ta predlog zavrnila, vložila tožbo pri Conseil d'État (državni svet).

<sup>9</sup> Evro-mediteranski pridružitveni sporazum med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Kraljevino Maroko na drugi strani (UL 2000, L 70, str. 2) (v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum), ki se je obravnaval v sodbi Svet/Front Polisario, in Sporazum med Evropsko skupnostjo in Kraljevino Maroko o partnerstvu v ribiškem sektorju (UL 2006, L 141, str. 4; v nadaljevanju: Sporazum o partnerstvu v ribiškem sektorju), ki se je obravnaval v sodbi Western Sahara Campaign UK.

<sup>10</sup> Svet/Front Polisario, točka 92, in Western Sahara Campaign UK, točki 64 in 69.

<sup>11</sup> Glej Sklep Sveta (EU) 2019/217 z dne 28. januarja 2019 o sklenitvi sporazuma v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o spremembi protokolov št. 1 in št. 4 k Evro-mediteranskemu pridružitvenemu sporazumu med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani (UL 2019, L 34, str. 1) in Sklep Sveta (EU) 2019/441 z dne 4. marca 2019 o sklenitvi Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvi med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko, njegovega Protokola o izvajanju ter izmenjave pisem, ki je priložena Sporazumu (UL 2019, L 77, str. 4).

<sup>12</sup> Sporazum v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o spremembi protokolov št. 1 in št. 4 k Evro-mediteranskemu pridružitvenemu sporazumu med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani (UL 2019, L 34, str. 4; v nadaljevanju: Sporazum v obliki izmenjave pisem).

<sup>13</sup> Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvi med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko (UL 2019, L 77, str. 8) in Protokol o izvajanju Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvi med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko (UL 2019, L 77, str. 18).

<sup>14</sup> Glej sodbi z dne 29. septembra 2021, Front Polisario/Svet (T-279/19, EU:T:2021:639), in z dne 29. septembra 2021, Front Polisario/Svet (T-344/19 in T-356/19, EU:T:2021:640).

<sup>15</sup> Glej opombo 7 teh sklepnih predlogov.

<sup>16</sup> V zvezi s tem glej stališče javne poročevalke E. Bokdam-Tognetti v postopku pred Conseil d'État (državni svet, Francija), ki pojasnjuje, da so „des melons et tomates produits dans la région de Dakhla, c'est-à-dire au Sahara occidental, sont effectivement importés et commercialisés en France en mentionnant le Maroc comme pays d'origine, sans indication faisant état du Sahara occidental“ („melone in paradizniki, pridelani v regiji Dakhla, torej v Zahodni Sahari, se dejansko uvažajo in tržijo v Franciji, pri čemer je kot država porekla naveden Maroko, ne da bi bila Zahodna Sahara kakor koli omenjena“): stališče Emilie Bokdam-Tognetti, javna poročevalka, št. 445088 – Confédération paysanne (9. junija 2022).

14. Predložitveno sodišče meni, da je treba v skladu s pravili, ki se uporabijo, navesti državo ali ozemlje porekla živila. Ta zahteva, ki je element trženja živil, bi morala biti načeloma izpolnjena ob uvozu. Predložitveno sodišče pa tudi ugotavlja, da predpisi, ki se uporabijo, državam članicam ne podeljujejo izrecno pooblastila, da sprejmejo ukrepe za prepoved uvoza proizvodov, ki ne izpolnjujejo te zahteve glede označevanja porekla. Poleg tega predložitveno sodišče meni, da se glede na sodbi Sodišča v zadevah Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK postavlja vprašanje, ali je treba pravila Unije o označevanju živil razlagati tako, da se v skladu z njimi na proizvodih s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare kot država porekla ne sme navajati Kraljevina Maroko, temveč se mora navesti ozemlje Zahodne Sahare.

15. V teh okoliščinah je Conseil d'État (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

- „1. Ali je treba določbe Uredbe št. 1169/2011, Uredbe št. 1308/2013, Uredbe št. 543/2011 in Uredbe št. 952/2013 razlagati tako, da je z njimi državi članici dovoljeno sprejeti nacionalni ukrep prepovedi uvoza iz določene države za sadje in zelenjavo, v zvezi s katerima nista upoštevana člen 26 Uredbe št. 1169/2011 in člen 76 Uredbe št. 1308/2013, ker na tem sadju in zelenjavi nista navedena država ali ozemlje dejanskega porekla teh proizvodov, zlasti če je to neupoštevanje množično in je lahko njegovo preverjanje težavno, ko proizvodi vstopijo na ozemlje Unije?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je treba Sporazum v obliki izmenjave pisem, ki je bil odobren s Sklepom Sveta z dne 28. januarja 2019 ter s katerim sta bila spremenjena protokola št. 1 in št. 4 k Evro-mediteranskemu pridružitvenemu sporazumu z dne 26. februarja 1996 med Evropsko unijo in njenimi državami članicami ter Marokom, razlagati tako, da sta za namene uporabe členov 9 in 26 Uredbe (EU) št. 1169/2011 ter člena 76 Uredbe (EU) št. 1308/2011, prvič, sadje in zelenjava, pridelana na ozemlju Zahodne Sahare, proizvoda, katerih država porekla je Maroko, in drugič, da so v zvezi s sadjem in zelenjavo, pridelanima na tem ozemlju, maroški organi pristojni za izdajo potrdil o skladnosti, ki jih določa Uredba št. 543/2011?
3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen, ali je Sklep Sveta z dne 28. januarja 2019, s katerim je bil odobren ta sporazum v obliki izmenjave pisem, skladen s členom 3(5) Pogodbe o Evropski uniji, členom 21 te pogodbe in z iz običajnega prava izhajajočim načelom samoodločbe, ki je med drugim navedeno v členu 1 Ustanovne listine Združenih narodov?
4. Ali je treba člena 9 in 26 Uredbe (EU) št. 1169/2011 ter člen 76 Uredbe (EU) št. 1308/2011 razlagati tako, da v fazi uvoza in prodaje potrošniku na pakiranju sadja in zelenjave, pridelanih na ozemlju Zahodne Sahare, kot država porekla ne more biti naveden Maroko, ampak mora biti na njem navedeno ozemlje Zahodne Sahare?“

16. Confédération paysanne, francoska vlada, Svet in Komisija so Sodišču predložili pisna stališča. Te stranke so na obravnavi 24. oktobra 2023 tudi ustno predstavile stališča.

### III. Analiza

17. Kot je pojasnjeno zgoraj, se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava sočasno z dvema pritožbama, v zvezi s katerima danes prav tako predstavljam sklepne predloge.<sup>17</sup> Ena od teh pritožb se nanaša na veljavnost preferencialne obravnave, ki je bila med drugim dodeljena zadevnima proizvodoma, uvoženim v Evropsko unijo z ozemlja Zahodne Sahare.<sup>18</sup>

18. Ne glede na izid teh pritožb ostajata dve pomembni vprašanji, na kateri moram na zahtevo Sodišča osredotočiti svojo analizo, in sicer prvo in četrto vprašanje.<sup>19</sup>

19. Ti dve vprašanji bom obravnavala eno za drugim. V zvezi s prvim vprašanjem bom presojala, ali so države članice v skladu s pravom Unije pristojne za enostransko prepoved uvoza določenega blaga, ki domnevno nima pravilne označbe države porekla, v Evropsko unijo.<sup>20</sup> V zvezi s četrtem vprašanjem, kot je bilo predloženo, bom preučila, ali bi morala biti na zadevnih proizvodih kot država porekla navedena Zahodna Sahara in ali se lahko kot država porekla navede tudi Kraljevina Maroko.

#### A. Prvo vprašanje

##### 1. Preoblikovanje vprašanja

20. Preden se lotim vsebine prvega vprašanja, menim, da ga je nujno preoblikovati. Predložitveno sodišče namreč potrebo po usmeritvi glede prvega vprašanja pojasnjuje s sklicevanjem na Uredbo o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom,<sup>21</sup> Uredbo o kmetijskih proizvodih,<sup>22</sup> Splošno uredbo o trženju sadja in zelenjave<sup>23</sup> ter Carinski zakonik Unije<sup>24</sup> kot možne pravne podlage za enostransko prepoved uvoza, ki jo predlaga tožeča stranka.

<sup>17</sup> Združeni zadevi C-778/21 P in C-798/21 P, Komisija in Svet/Front Polisario, ter združeni zadevi C-779/21 P in C-799/21 P, Komisija in Svet/Front Polisario.

<sup>18</sup> V združenih zadevah C-779/21 P in C-799/21 P, Komisija in Svet/Front Polisario, Komisija oziroma Svet izpodbijata sodbo Splošnega sodišča z dne 29. septembra 2021, Front Polisario/Svet (T-279/19, EU:T:2021:639), v kateri je to sodišče odločilo, da Svet ni upošteval načela relativnega učinka pogodb, kot ga je Sodišče razložilo v točki 106 sodbe Svet/Front Polisario.

<sup>19</sup> Tretje vprašanje iz odločbe predložitvenega sodišča, ki ga v teh sklepnih predlogih ne bom obravnavala, se nanaša na vprašanje veljavnosti Sklepa 2019/217; to vprašanje bom posebej presojala v sklepnih predlogih v združenih zadevah C-779/21 P in C-799/21 P, Komisija in Svet/Front Polisario.

<sup>20</sup> Kot bo razvidno iz sklepnih predlogov, glede na odgovor, ki ga predlagam za prvo vprašanje, Sodišču ne bo treba odgovoriti na drugo in tretje vprašanje (glede na to, da sta ti vprašanji, kot sta oblikovani, odvisni od pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje). Kot bom prav tako pojasnila v točki 56 in naslednjih teh sklepnih predlogov, je glede na moj predlagani odgovor na prvo vprašanje mogoče trditi, da ni nujno odgovoriti na četrto vprašanje.

<sup>21</sup> Uredba (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, spremembah uredb (ES) št. 1924/2006 in (ES) št. 1925/2006 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Komisije 87/250/EGS, Direktive Sveta 90/496/EGS, Direktive Komisije 1999/10/ES, Direktive 2000/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Komisije 2002/67/ES in 2008/5/ES in Uredbe Komisije (ES) št. 608/2004 (UL 2011, L 304, 22. 11. 2011, str. 18) (v nadaljevanju: Uredba o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom).

<sup>22</sup> Uredba (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 (UL 2013, L 347, 20. 12. 2013, str. 671) (v nadaljevanju: Uredba o kmetijskih proizvodih).

<sup>23</sup> Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 543/2011 z dne 7. junija 2011 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 za sektorja sadja in zelenjave ter predelane sadja in zelenjave (UL 2011, L 157, str. 1) (v nadaljevanju: Splošna uredba o trženju sadja in zelenjave).

<sup>24</sup> Uredba (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije (prenovitev) (UL 2013, L 269, 10. 10. 2013, str. 1) (v nadaljevanju: Carinski zakonik Unije).

21. Prepoved uvoza določenih proizvodov je ukrep politike, ki ureja trgovino z blagom,<sup>25</sup> kar v skladu s členom 207(1) PDEU spada na področje skupne trgovinske politike. V predlogu za sprejetje predhodne odločbe predložitveno sodišče namreč pojasnjuje, da se ukrep, ki ga predlaga tožeča stranka, ne nanaša na *prepoved prodaje ali trženja* zadevnih proizvodov v Franciji. Namesto tega je tožeča stranka predlagala, naj francoski organi enostransko prepovedo *uvoz* teh proizvodov s poreklom iz Zahodne Sahare zaradi domnevne kršitve zahtev Unije glede označevanja živil.

22. Ker je skupna trgovinska politika izključna politika Unije,<sup>26</sup> Francija ni pristojna za uvedbo prepovedi uvoza, razen če jo Evropska unija za to pooblasti oziroma to od nje zahteva.

23. Razen Carinskega zakonika Unije se vsi drugi predpisi, ki jih je navedlo predložitveno sodišče, nanašajo na označevanje živil na trgu Unije. Poleg tega te uredbe niso bile sprejete na podlagi določb Pogodb, ki urejajo trgovino s tretjimi državami in skupno trgovinsko politiko (člen 206 oziroma 207 PDEU), razen – ponovno – Carinskega zakonika Unije. Namesto tega so bile sprejete na podlagi členov, ki urejajo kmetijstvo (člen 43 PDEU) in notranji trg (člen 114 PDEU).

24. Ker Uredba o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, Uredba o kmetijskih proizvodih in Splošna uredba o trženju sadja in zelenjave ne urejajo trgovine s tretjimi državami, ne morejo pooblastiti Francije za sprejetje predlaganega ukrepa. V vsakem primeru nobena od teh uredb državam članicam ne dovoljuje, da bi enostransko prepovedale uvoz neskladnih proizvodov.<sup>27</sup>

25. Da bi predložitveno sodišče dobilo koristen odgovor, predlagam, da se prvo vprašanje preoblikuje tako, da se namesto tega vpraša, ali pravo Unije, zlasti Carinski zakonik Unije, dovoljuje državi članici, da sprejme nacionalni ukrep, s katerim prepove uvoz sadja in zelenjave, na katerih ni pravilne označbe države porekla.

## 2. Presoja

26. Kot sem pojasnila v točki 21 teh sklepnih predlogov, je trgovina z blagom stvar skupne trgovinske politike. To politiko morajo urejati enotna načela.<sup>28</sup>

27. V skladu s členom 3(1)(e) PDEU je Evropska unija izključno pristojna na področju skupne trgovinske politike. To pomeni, da lahko samo Evropska unija izdaja zakonodajne in sprejema pravno zavezujoče akte v zvezi s trgovino z blagom s tretjimi državami.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Uredba Sveta (EGS) št. 990/93 z dne 26. aprila 1993 o trgovini med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Zvezno republiko Jugoslavijo (Srbija in Črna gora) (UL 1993, L 102, str. 14), s katero je bil uveden trgovinski embargo na nekatere proizvode, ki prihajajo iz Zvezne republike Jugoslavije (Srbija in Črna gora) ali so v tranzitu prek nje, in ki je bila sprejeta na podlagi člena 113 Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (zdaj člen 207 PDEU).

<sup>26</sup> Člen 3(1)(e) PDEU.

<sup>27</sup> Kot pojasnjuje francoska vlada, Uredba o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom sicer nalaga nosilcem dejavnosti, da ustrezno označijo živila, ki jih tržijo (člen 8(2)), vendar jim ne prepoveduje uvoza istih proizvodov, če označba ni v skladu z določbami te uredbe. Poleg tega člen 38(1) iste uredbe državam članicam izrecno prepoveduje sprejemati ali ohranjati ukrepe, ki niso dovoljeni s pravom Unije. Podobno, čeprav člen 33(3)(f) Uredbe o kmetijskih proizvodih določa možnost umika s trga, se ta pristojnost, ki jo Komisija v vsakem primeru lahko omeji (člen 37(d)), ne razteza na omejevanje uvoza neskladnih proizvodov. Poleg tega lahko nujne ukrepe, za katere se zdi, da zajemajo tudi ukrepe, povezane s trgovino, sprejme le Komisija (uvodni izjavi 189 in 201 ter člen 221). To velja tudi za Splošno uredbu o trženju sadja in zelenjave, ki sicer določa, da so države članice pristojne za preverjanje pravilne uporabe tržnih standardov s preverjanji skladnosti (glej zlasti člen 9(1)), vendar pa državam članicam ne dovoljuje izvajanja ukrepov za prepoved *uvoza* neskladnih proizvodov.

<sup>28</sup> Že v samem besedilu člena 207(1) PDEU je namreč navedeno, da skupna trgovinska politika temelji na „enotnih načelih“.

<sup>29</sup> Glej člen 2(1) PDEU.

28. Posledica te porazdelitve pristojnosti je, da države članice ne smejo ukrepati na področju mednarodne trgovine, razen če jih za to izrecno pooblasti Unija ali če izvajajo akte Unije.

29. Sodišče mora torej obravnavati vprašanje, ali primarno ali sekundarno pravo Unije državam članicam podeljuje avtonomna pooblastila za uvedbo vrste enostranskega ukrepa, ki ga predlaga tožeča stranka.

30. Na ravni primarnega prava Unije je odgovor nikalen. Pogodbi ne vsebujeta določbe, ki bi države članice pooblašala za uvedbo enostranskih ukrepov, ki omejujejo ali prekinjajo trgovanje s tretjo državo ali ozemljem.<sup>30</sup>

31. Prvič, menim, da je logika tega pristopa predvsem v nevarnosti izkrivljanja bistvene narave pristojnosti Evropske unije in njenih institucij, kot so določene v Pogodbi.<sup>31</sup>

32. Drugič, taki ukrepi bi ogrozili enotnost zunanjetrgovinske politike Unije in s tem spodkopali eno od temeljnih načel, na katerih temelji skupna trgovinska politika.<sup>32</sup>

33. Nazadnje, poleg zunanjega videza Unije kot zanesljivega trgovinskega partnerja obstaja tudi tveganje nastanka odgovornosti pred organom STO za reševanje sporov.<sup>33</sup>

34. Na ravni sekundarnega prava Unije je odgovor večplasten.

35. Obstaja vsaj en precedens za okoliščine, v katerih Unija državam članicam pod določenimi pogoji dovoljuje, da ohranijo posebne nacionalne ukrepe, ki strogo gledano posegajo v dodelitev pristojnosti v okviru skupne trgovinske politike.<sup>34</sup> Vendar je to redko.

36. Pogostejši so posebni instrumenti, ki Uniji omogočajo sprejetje nekaterih zaščitnih ukrepov v zvezi s trgovino s tretjimi državami ali ozemlji.<sup>35</sup> V teh primerih lahko Unija uvede nekatere ukrepe za ureditev sprostitev proizvodov, ki niso iz Unije, na carinsko območje Unije in po potrebi<sup>36</sup> le na delu tega območja.<sup>37</sup>

<sup>30</sup> Seveda, člen 207 PDEU se vedno lahko uporabi kot pravna podlaga za uvedbo *ukrepa Unije* za prekinitve trgovanja s tretjo državo ali ozemljem: glej na primer Uredbo Sveta (EGS) št. 1432/92 z dne 1. junija 1992 o prepovedi trgovine med Evropsko gospodarsko skupnostjo ter Republiko Srbijo in Črno goro (UL 1992, L 151, str. 4), s katero je bil uveden trgovinski embargo, ki je zajemal ves uvoz na ozemlje (takratne) Skupnosti iz Zvezne republike Jugoslavije in ves izvoz iz Skupnosti v to državo.

<sup>31</sup> V tem smislu glej Mnenje 1/00 (Sporazum o evropskem skupnem zračnem prostoru) z dne 18. aprila 2002 (EU:C:2002:231, točka 12 in navedena sodna praksa).

<sup>32</sup> Glej člen 207(1) PDEU, ki določa, da „skupna trgovinska politika temelji na enotnih načelih, zlasti [...] doseganj[ui] enotnosti pri ukrepih liberalizacije“. V zvezi s tem glej sodbo z dne 5. julija 1994, Anastasiou in drugi (C-432/92, EU:C:1994:277, točka 53) (v kateri je pojasnjeno, da obstoj različnih praks med državami članicami povzroča „negotovost, ki lahko ogrozi obstoj skupne trgovinske politike“).

<sup>33</sup> V tem smislu glej sodbo z dne 6. oktobra 2020, Komisija/Madžarska (Visokošolsko izobraževanje) (C-66/18, EU:C:2020:792, točka 84).

<sup>34</sup> Glej Uredbo (EU) št. 1219/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2012 o prehodnih dogovorih za dvostranske sporazume o naložbah med državami članicami in tretjimi državami (UL 2012, L 351, str. 40), ki državam članicam pod določenimi pogoji dovoli, da ohranijo svoje obstoječe dvostranske sporazume o naložbah (v nadaljevanju: DSN) v veljavi in jih spremenijo, pa tudi da sklenejo nove DSN, pri čemer se od njih na splošno zahteva odprava neskladnosti med temi DSN in pravom Unije.

<sup>35</sup> Glej na primer zaščitne ukrepe, predvidene v poglavjih V Uredbe (EU) 2015/478 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2015 o skupnih pravilih za uvoz (UL 2015, L 83, str. 16; v nadaljevanju: Osnovna uredba o uvozu) (ki pokriva uvoz za države in ozemlja, ki so članice STO) in Uredbe (EU) 2015/755 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2015 o skupnih pravilih za uvoz iz nekaterih tretjih držav (UL 2015, L 123, str. 33) (ki pokriva uvoz iz držav, ki niso članice STO).

<sup>36</sup> Glej na primer Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2019/159 z dne 31. januarja 2019 o uvedbi dokončnih zaščitnih ukrepov proti uvozu nekaterih izdelkov iz jekla (UL 2019, L 31, str. 27) (ki nalaga 25-odstotno tarifno kvoto za sprostitev nekaterih kategorij izdelkov iz jekla v prosti promet v Evropski uniji za obdobje treh let).

<sup>37</sup> Glej člen 17 Osnovne uredbe o uvozu in člen 15 Uredbe 2015/755. Za nedavni primer takega „regionaliziranega“ zaščitnega ukrepa glej člen 1 Izvedbene uredbe 2023/1100 (omejitev sprostitev uvoza pšenice, koruze, oljne ogrščice in sončničnih semen s poreklom iz Ukrajine v prosti promet v Bolgariji, na Madžarskem, Poljskem, v Romuniji ali na Slovaškem).

37. Res je, kot trdi francoska vlada, da tako Osnovna uredba o uvozu kot tudi Carinski zakonik Unije vsebujeta določbe, ki predvidevajo možnost, da države članice v izjemnih primerih uvedejo *enostranske* trgovinske ukrepe. Tako člen 24(2)(a) Osnovne uredbe o uvozu določa, da „ta uredba državam članicam ne preprečuje, da sprejemajo ali uporabljajo [...] prepovedi, količinske omejitve ali nadzorne ukrepe na podlagi javne morale, javnega reda ali javne varnosti“. Podobno je lahko v skladu s členom 134(1) Carinskega zakonika Unije „[b]lago, vneseno na carinsko območje Unije [...] predmet carinskih kontrol“ in „[p]o potrebi zanj veljajo take prepovedi in omejitve, ki so upravičene med drugim iz razlogov javne morale, javnega reda ali javne varnosti“.

38. Vendar je jasno, da te določbe ne pomenijo stalnega pooblastila na ravni sekundarne zakonodaje Unije za uvedbo enostranskih ukrepov za začasno prepoved uvoza zaradi domnevnih kršitev zahtev Unije glede označevanja živil.

39. Prvič, vrsto ukrepov, predvidenih v členu 24(2)(a) Osnovne uredbe o uvozu, je treba uporabiti *erga omnes*, kolikor so usmerjeni proti članicam STO in se tako nanašajo na ves uvoz zadevnega proizvoda, ne glede na poreklo.<sup>38</sup> Vrsta ukrepa, ki se je predlagal Franciji zoper proizvode s poreklom izključno iz Kraljevine Maroko, ki je članica STO, zato ne more spadati na področje uporabe te določbe.

40. Poleg tega je treba ukrepe, predvidene v členu 24(2)(a) Osnovne uredbe o uvozu, med drugim naložiti „na podlagi javne morale, javnega reda ali javne varnosti“. Ta določba torej omogoča poseg v svobodo trgovanja<sup>39</sup> iz posebnih razlogov v splošnem interesu, ki so primerljivi s tistimi iz člena 36 PDEU.<sup>40</sup>

41. Ne izključujem možnosti, da bi zlasti pojem „javne morale“, ki označuje prepričanja določene skupnosti o tem, kaj je prav in kaj ne, lahko zajemal napačno ali zavajajoče označevanje živil.

42. Vendar glede na ozko razlago, ki jo je treba dati vrstam odstopanj, predvidenih v členu 24(2)(a) Osnovne uredbe o uvozu,<sup>41</sup> nisem prepričana, da je kršitev usklajenih *tržnih* standardov Unije lahko razlog za omejitev *uvoza* določene vrste proizvoda v posamezno državo članico.

43. Kot je pojasnila francoska vlada, je namreč jasno, da liberalizacije uvoza blaga iz tretjih držav z Osnovno uredb o uvozu in Carinskim zakonikom Unije ni mogoče obravnavati tako, da je njen cilj ali posledica tudi liberalizacija nadaljnega trženja tega uvoženega blaga.

44. To je logično, saj je v življenjskem ciklu proizvoda, uvoženega za prodajo na trgu Unije, faza *uvoza* pred fazo *trženja*.

<sup>38</sup> Glej glede tega člen 2(1) Sporazuma STO o zaščitnih ukrepih, ki določa to zahtevo in v smislu katerega je torej treba razumeti Osnovno uredb o uvozu. Glej po analogiji sodbo z dne 20. januarja 2022, Komisija/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, točka 32 in navedena sodna praksa) (v kateri je pojasnjeno, da načelo *pacta sunt servanda* zahteva razlago v skladu s sekundarno zakonodajo Unije, sprejeto glede na enega od sporazumov STO).

<sup>39</sup> Čeprav Sodišče nikoli ni priznalo svobode mednarodnega trgovanja, je vsaj mogoče trditi, da Pogodbi tudi v zunanjetrgovinsko politiko Unije vnašata idejo o isti vrsti liberalizirane ureditve trga, ki je bila povod za evropski projekt *ab initio*. V podporo tej trditvi glej Petersmann, E.-U., „National constitutions and international economic law“, v: Hilf, M., in Petersmann, E.-U. (ur.), *National constitutions and international economic law*, Kluwer, Bielefeld, 1993, str. 24. Za nasprotno stališče glej Peers, S., „Fundamental right or political whim? WTO law and the European Court of Justice“, v de Burca, G., in Scott, J. (ur.), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Bloomsbury Publishing, 2001, str. 129.

<sup>40</sup> Glej sodbo z dne 30. maja 2002, Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, točka 34) (vzpostavlja analogijo s predhodno določbo člena 24 Osnovne uredbe o uvozu in členom 36 PDEU).

<sup>41</sup> Glej po analogiji sodbo z dne 10. januarja 1985, Association des Centres distributeurs Leclerc in Thouars Distribution (229/83, EU:C:1985:1, točka 30) (v kateri je pojasnjeno, da je treba odstopanja iz sedanjega člena 36 PDEU razlagati ozko).

45. Seveda se lahko obe fazi „nujno dopolnjujeta“. <sup>42</sup>

46. Vendar uspešno carinjenje proizvoda ne pomeni nujno skladnosti s pravili o označevanju za potrošnike; in obratno: kot je Sodišče opozorilo v sodbi v zadevi Expo Casa Manta, „enako kot izdelek, zakonito izdelan v Skupnosti, ne more biti dan na trg zgolj na podlagi te okoliščine, tako tudi zakonit uvoz nekega izdelka ne pomeni, da bo samodejno dopuščen na trg“. <sup>43</sup>

47. Toda tudi če bi (napačno) domnevali, da carinjenje proizvoda pomeni spoštovanje pravil o označevanju za potrošnike, ukrep, ki si ga je zamislila tožeča stranka, nikakor ne bi bil učinkovit, saj bi se zadevna proizvoda, če bi bila uvožena prek drugih držav članic, še vedno lahko prodajala francoskemu potrošniku.

48. V teh okoliščinah se mi ne zdi upravičeno, da bi se država članica lahko sklicevala na javno moralo, da bi enostransko omejila uvoz nekaterih proizvodov iz tretjih držav (in s tem prekinila kroženje tega proizvoda v Uniji) pod pretvezo odprave domnevne kršitve usklajenih tržnih standardov Unije.

49. Drugič, carinski nadzor, predviden v členu 134(1) Carinskega zakonika Unije, ne deluje kot samostojno pooblastilo, na podlagi katerega lahko države članice uvedejo, med drugim, prepovedi uvoza za določene proizvode.

50. Nasprotno, pojem carinskega nadzora predvideva določeno vrsto pravnega statusa za proizvode, uvožene v Unijo. Na podlagi tega statusa nato nacionalni carinski organi izvajajo carinske kontrole. <sup>44</sup> Te kontrole vključujejo preverjanje obravnave zadevnega blaga (na primer njegove preferencialne tarifne obravnave) in izpolnjevanje obveznosti, ki so naložene zadevnemu uvozniku (na primer plačilo carin in uvoznih dajatev).

51. Poleg tega mora biti sama vrsta ukrepa pod carinskim nadzorom določena s pravom Unije ali pravom države članice, ki pravo Unije izvaja. To so vrste prepovedi in omejitev, na katere se nanaša drugi stavek člena 134(1) Carinskega zakonika Unije. <sup>45</sup>

52. Vendar v obravnavanem primeru tožeča stranka ne navaja nobene določbe prava Unije ali prava države članice, ki pravo Unije izvaja, ki bi Francijo pooblašala za sprejetje ukrepov, ki se jih zahteva od ministrstev. <sup>46</sup>

53. Iz tega sledi, da se ni mogoče sklicevati niti na Carinski zakonik Unije niti na Osnovno uredbo o uvozu, da bi se francoski vladi dovolila enostranska uvedba prepovedi uvoza nekaterih proizvodov s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare, ker na njih ni bila pravilno označena država porekla.

54. Zato Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje odgovori nikalno.

<sup>42</sup> Če uporabim izraz iz sklepnih predlogov generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda v zadevi Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:28, točka 27).

<sup>43</sup> Sodba z dne 30. maja 2002, Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, točka 31).

<sup>44</sup> Pojem carinskih kontrol je opredeljen v členu 5, točka 3, Carinskega zakonika Unije kot „določena dejanja, ki jih opravijo carinski organi, da bi zagotovili spoštovanje carinske in druge zakonodaje, ki ureja vstop, izstop, tranzit, gibanje, hrambo in posebno rabo blaga, ki se giblje med carinskim območjem Unije in državami ali ozemlji zunaj tega območja, ter prisotnost in gibanje neunijskega blaga in blaga, danega v postopek posebne rabe, znotraj carinskega območja Unije“.

<sup>45</sup> Torej „prepovedi in omejitve, ki so upravičene med drugim iz razlogov javne morale, javnega reda ali javne varnosti“.

<sup>46</sup> Toda tudi če bi tako pooblastilo obstajalo, trdim, da so utemeljitve, na podlagi katerih bi bilo mogoče sprejeti take ukrepe, in meje teh ukrepov enake tistim, ki so obravnavane v točki 40 in naslednjih teh sklepnih predlogov, če se pristojnosti Unije in njenih institucij ne izkrivljajo (glej podobno sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Svet, C-13/07, EU:C:2009:190, točka 83).

## B. Četrto vprašanje

55. V četrtem vprašanju predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba upoštevna pravila Unije o označevanju živil razlagati tako, da *v fazi uvoza in prodaje potrošniku* na pakiranju sadja in zelenjave, pridelanih na ozemlju Zahodne Sahare, kot država porekla ne sme biti naveden Maroko, ampak mora biti na njem navedeno ozemlje Zahodne Sahare.

### 1. Dopustnost

56. Francoska vlada in Komisija v svojih pisnih stališčih, predloženih Sodišču, izpodbijata dopustnost tega vprašanja. Obe trdita, da je rešitev spora pred predložitvenim sodiščem omejena na ugotovitev zakonitosti odločb ministrstev zaradi molka organa, da ne prepovesta enostransko uvoza zadevnih proizvodov z ozemlja Zahodne Sahare. Za odločitev o tem sporu torej ni potreben odgovor na vprašanje, ali je treba na proizvodih, uvoženih iz Zahodne Sahare, navesti, da izvirajo s tega ozemlja.

57. Po mojem mnenju iz odločbe predložitvenega sodišča ni razvidno, da razlaga pravil Unije o označevanju živil za zadevna proizvoda nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari.

58. Člen 267 PDEU določa postopek neposrednega sodelovanja med Sodiščem in sodišči držav članic.<sup>47</sup> V tem postopku, ki temelji na jasni delitvi funkcij, nacionalno sodišče določi, katere elemente prava Unije potrebuje za rešitev spora, ki mu je predložen, saj je tudi edino to sodišče odgovorno za odločitev, ki jo je treba sprejeti.<sup>48</sup> Za vprašanja nacionalnega sodišča torej velja domneva upoštevnosti, Sodišče pa je načeloma dolžno odločiti.<sup>49</sup>

59. Sodišče lahko odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga postavi nacionalno sodišče, zavrne le, če zahtevana razlaga pravila Unije očitno nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če gre za hipotetičen problem ali če Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja.<sup>50</sup>

60. V obravnavani zadevi, čeprav se prvo vprašanje nanaša le na prepoved uvoza, ni jasno, da naj ukrep, ki se predlaga pred predložitvenim sodiščem, ne bi zajemal tako faze uvoza kot tudi dajanje zadevnih proizvodov na voljo potrošniku na francoskem trgu. Tudi četrto vprašanje je v odločbi predložitvenega sodišča zastavljeno tako, da se nanaša na obe ti fazi.

61. Čeprav menim, da teh dveh faz ni mogoče združiti (glej tudi točko 44 teh sklepnih predlogov), je jasno, da se predlog tožeče stranke, ne glede na to, ali je utemeljen ali ne, nanaša tudi na izpolnjevanje zahtev Unije za označevanje živil za zadevna proizvoda. Ta element se zato zdi koristen za nalogo predložitvenega sodišča, da odloči o zakonitosti zadevne odločbe zaradi molka organa. Poleg tega predložitveno sodišče meni, da je na podlagi nacionalnega prava pristojno, da po uradni dolžnosti odredi ukrep, ki ga predlaga tožeča stranka, ne da bi dodatno opredelilo

<sup>47</sup> V tem smislu glej sodbo z dne 9. decembra 1965, Singer (44/65, EU:C:1965:122, str. 971).

<sup>48</sup> V tem smislu glej sodbo z dne 16. decembra 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302, točka 15).

<sup>49</sup> V tem smislu glej sodbo z dne 7. septembra 1999, Beck in Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, točka 22).

<sup>50</sup> Glej na primer sodbo z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:999, točka 27 in navedena sodna praksa).

primere, v katerih se ta ukrep lahko odredi. Zdi se, da tudi zato predložitveno sodišče meni, da je treba vsebinsko presojati zadevo tožeče stranke, ki se razteza na probleme, navedene v četrtem vprašanju.

62. Četrto vprašanje je torej dopustno.

## 2. Vsebina

63. S četrtem vprašanjem se glede na njegovo besedilo sprašuje, ali pravo Unije nalaga tako negativne kot pozitivne obveznosti za pravilno označevanje zadevnih proizvodov, kadar imajo poreklo z ozemlja Zahodne Sahare. Predložitveno sodišče sprašuje, ali zahteve Unije za označevanje živil *prepovedujejo* označbo države porekla, na kateri je prikazana/navedena Kraljevina Maroko, in ali namesto tega *zahtevajo* navedbo ozemlja Zahodne Sahare kot države porekla.

64. Menim, da upoštevna pravila Unije o označevanju živil dejansko zahtevajo, da se na proizvodih s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare to ozemlje navede kot država porekla (pozitivna obveznost) in se ne omenijo druga ozemlja (negativna obveznost). Na teh proizvodih torej ne sme biti omenjena Kraljevina Maroko.

65. Analiza, ki me bo pripeljala do te ugotovitve, je strukturirana tako: najprej bom ugotovila, da splošna in/ali posebna pravila Unije o označevanju živil, kot se uporabijo za zadevna proizvoda, tako ali tako predpisujejo označbo države porekla (a). Nato bom pojasnila, da se ozemlje Zahodne Sahare lahko šteje za državo porekla v smislu teh pravil (b). Tretjič, pojasnila bom, zakaj opustitev Zahodne Sahare kot države porekla zadevnih proizvodov pomeni tveganje zavajanja potrošnikov Unije pri njihovi izbiri (c). Nazadnje bom preučila, ali pravila Unije o označevanju živil prepovedujejo dodatno omembo Kraljevine Maroko (d).

### a) Zakonodaja Unije o označevanju živil

#### 1) Splošna pravila, ki se uporabljajo za živila

66. Cilj Uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom je potrošnikom s „pravilnimi, nevtralnimi in objektivnimi“ informacijami omogočiti „ozaveščeno izbiro“ v zvezi z živili, ki jih uživajo,<sup>51</sup> in preprečiti vse prakse, ki bi lahko zavajale potrošnike.<sup>52</sup> V ta namen zahteva „jasno, razumljivo in čitljivo označevanje živil“.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Glej sodbo z dne 13. januarja 2022, Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, točki 44 in 46 ter navedena sodna praksa).

<sup>52</sup> Člen 3(1) Uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom priznava širok spekter zahtev, ki jih potrošnik Unije ima do živil. V njem je pojasnjeno, da „[z]agotavljanje informacij o živilih dosega visoko raven varovanja zdravja in interesov potrošnikov z zagotavljanjem podlage končnim potrošnikom za ozaveščeno izbiro [...] zlasti v zvezi z zdravstvenimi, gospodarskimi, okoljskimi, socialnimi in etičnimi vidiki“. Glej tudi uvodno izjavo 4 Uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom.

<sup>53</sup> Uvodna izjava 9 Uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom.

67. Del informacij, ki jih je (na splošno) treba zagotoviti potrošniku, je „država izvora“ ali „kraj porekla“. <sup>54</sup> To se nanaša na kraj, iz katerega prihaja zadevno živilo. <sup>55</sup>

68. Ta zahteva je izraz načela prepovedi zavajajočih informacij o živilih. <sup>56</sup>

69. Uredba o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom se torej osredotoča zlasti na varstvo potrošnika pred pomanjkljivimi ali nepravilnimi informacijami, ki bi potrošnika *lahko* zavajale glede resničnega porekla izdelka. <sup>57</sup>

70. K pomenu elementa tveganja zavajanja potrošnika se bom vrnila v nadaljevanju (točka 102 in naslednje teh sklepnih predlogov), vendar je treba najprej ugotoviti, katere posebne zahteve izhajajo iz zakona o označevanju sadja in zelenjave za zadevna proizvoda.

## 2) Posebne zahteve za sadje in zelenjavo

71. Uredba o kmetijskih proizvodih in Splošna uredba o trženju sadja in zelenjave, sprejeti kot dodatna predpisa k Uredbi o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, <sup>58</sup> določata tržne zahteve za sadje in zelenjavo. <sup>59</sup>

72. Za trženje proizvoda potrošnikom na trgu Unije je treba upoštevati pravila trženja iz Uredbe o kmetijskih proizvodih. <sup>60</sup> Zakonodajalec Unije meni, da je spoštovanje teh standardov „v interesu proizvajalcev, trgovcev in potrošnikov“. <sup>61</sup>

73. Eno od pravil trženja, določenih z Uredbo o kmetijskih proizvodih, je, da je treba navesti kraj kmetovanja in/ali kraj porekla. <sup>62</sup>

74. Ta navedba se zahteva za sadje in zelenjavo, ki se sveža prodajata potrošnikom. <sup>63</sup>

75. Zahteva po navedbi porekla sadja in zelenjave velja na vseh stopnjah trženja, tudi med uvozom sadja in zelenjave. <sup>64</sup> Trгоvec s sadjem in zelenjavo jih znotraj Unije ne „ponuja v prodajo, dobavlja ali z njimi trguje na noben drug način kakor v skladu s temi standardi“. <sup>65</sup>

<sup>54</sup> Člen 9(1)(i) Uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom.

<sup>55</sup> V zvezi s tem glej opredelitev v členu 2(2)(g) Uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, ki kraj porekla opredeljuje kot „vsak navedeni kraj, iz katerega živilo izvira, in to ni ‚država izvora‘, kot je določeno v skladu s členi 23 do 26 [Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 4, str. 307)]“. Člen 2(3) Uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom prav tako pojasnjuje, da se „[z]a namene te uredbe [...] ‚država izvora živila‘ nanaša na izvor živila, kot je določeno v skladu s členi 23 do 26 Uredbe (EGS) št. 2913/92“. Pravila, ki so bila prej določena v členih od 23 do 26 Uredbe št. 2913/92, so zdaj v členih od 59 do 63 Carinskega zakonika Unije.

<sup>56</sup> Kot je določeno v členu 7 Uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom.

<sup>57</sup> V tem smislu glej sodbo z dne 12. novembra 2019, Organisation juive européenne in Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, točka 25; v nadaljevanju: Vignoble Psagot).

<sup>58</sup> Člen 1(4) Uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom pojasnjuje, da se uporablja „brez poseganja v zahteve za označevanje, določene v posebnih določbah Unije, ki se uporabljajo za posamezna živila“.

<sup>59</sup> V skladu s členom 1(1) Uredbe o kmetijskih proizvodih se uredba o kmetijskih proizvodih, z izjemo nekaterih ribiških proizvodov in proizvodov iz ribogojstva, uporablja za vse proizvode, navedene v Prilogi I k Pogodbama. Ta priloga pa vsebuje pregled izbranega poglavja tega, kar se je razvilo v kombinirano nomenklaturu (Uredba Sveta (EGS) št. 2658/87 z dne 23. julija 1987 o tarifni in statistični nomenklaturi ter skupni carinski tarifi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 2, str. 382)).

<sup>60</sup> Glej člen 74 Uredbe o kmetijskih proizvodih.

<sup>61</sup> Uvodna izjava 64 Uredbe o kmetijskih proizvodih.

<sup>62</sup> Glej člen 75(3)(j) in člen 76(1) Uredbe o kmetijskih proizvodih.

<sup>63</sup> Glej člen 75(1)(b) Uredbe o kmetijskih proizvodih.

<sup>64</sup> Glej člen 76(2) Uredbe o kmetijskih proizvodih.

<sup>65</sup> Glej člen 76(3) Uredbe o kmetijskih proizvodih.

76. Uredba o kmetijskih proizvodih se izvaja še s Splošno uredbo o trženju sadja in zelenjave,<sup>66</sup> ki podrobno določa splošne in posebne tržne standarde, ki se uporabljajo za sadje in zelenjavo.<sup>67</sup>

77. Za češnjev paradižnik veljajo posebni tržni standardi.<sup>68</sup> Ti vključujejo obvezno označbo države porekla.<sup>69</sup> To označbo lahko dopolnjuje neobvezna navedba „področj[a] rasti [paradižnikov] ali držav[n]ega, regionaln[ega] ali lokaln[ega] ime[na] kraja“.<sup>70</sup>

78. Za melone charentais veljajo splošni standardi trženja, določeni v Splošni uredbi o trženju sadja in zelenjave.<sup>71</sup> Tudi ti zahtevajo obvezno označbo države porekla.<sup>72</sup> Vendar ta uredba, drugače kot v primeru češnjevga paradižnika, ne omenja dodatnih podrobnejših specifikacij o poreklu.

79. Te zahteve so predmet preverjanja skladnosti na vseh stopnjah trženja.<sup>73</sup>

80. Kot je Komisija pojasnila na obravnavi, ugotovitev neskladnosti povzroči prepoved premeščanja neskladnih proizvodov brez dovoljenja pristojnega inšpekcijskega organa. Te proizvode je nato treba uskladiti s Splošno uredbo o trženju sadja in zelenjave. Če to ni mogoče, lahko ustrezni organi zahtevajo, da se proizvodi spremenijo v krmo, industrijsko predelajo, uporabijo za druge oblike ali celo uničijo.<sup>74</sup>

81. Iz tega izhaja, da splošni in posebni tržni standardi, ki se uporabljajo za zadevna proizvoda, predpisujejo označevanje države porekla teh proizvodov.

#### ***b) Zahodna Sahara kot država porekla za sadje in zelenjavo, pridelano na tem ozemlju***

82. Iz zgornjega pojasnila glede splošnih in posebnih pravil, ki se uporabljajo za označevanje živil v Uniji, je jasno razvidno, da zakonodajalec Unije zahteva, da se na zadevnih proizvodih navede država porekla.

83. Za namene te zadeve se seveda postavlja vprašanje, ali je nesamoupravno ozemlje Zahodne Sahare država porekla za namene teh pravil.

<sup>66</sup> Glej člen 1(1) Splošne uredbe o trženju sadja in zelenjave.

<sup>67</sup> Glej člena 1(1) in 3(1) Splošne uredbe o trženju sadja in zelenjave. Del A Priloge I k tej uredbi določa podrobnosti splošnih tržnih standardov za te proizvode.

<sup>68</sup> Glej člen 3(2)(j) Splošne uredbe o trženju sadja in zelenjave, ki določa, da se za „paradižnik“ uporabljajo posebni tržni standardi iz dela B Priloge I k tej uredbi. V Prilogi I, del B, del 10, oddelek I, je navedeno, da pojem paradižnika vključuje tudi „češnjev“ paradižnik.

<sup>69</sup> Glej Prilogo I, del B, del 10, oddelek VI, črka C, Splošne uredbe o trženju sadja in zelenjave. V ta namen je v opombi pojasnjeno, da je treba „[n]avesti [...] polno ali običajno uporabljeno ime“.

<sup>70</sup> Prav tam.

<sup>71</sup> Glej člen 3(1), drugi pododstavek, Splošne uredbe o trženju sadja in zelenjave, v katerem je pojasnjeno, da morata biti „[s]adje in zelenjava, za katera ne velja poseben tržni standard, [...] v skladu s splošnim tržnim standardom“. Splošni tržni standard iz te določbe je določen v delu A Priloge I k isti uredbi.

<sup>72</sup> Glej Prilogo I, del A, del 4, k Splošni uredbi o trženju sadja in zelenjave. V opombi je ponovno določeno, da je treba „[n]avesti [...] polno ali običajno uporabljeno ime“.

<sup>73</sup> V zvezi s tem glej člena 8 in 11 Splošne uredbe o trženju sadja in zelenjave. Člen 11(3) iste uredbe določa tudi, da „[č]e se pri pregledih odkrijejo precejšnje nepravilnosti, države članice opravljajo pogostejše preglede v zvezi s trgovci, proizvodi, poreklom ali drugimi parametri“. Preverjanje skladnosti je med drugim potrebno, ker mora biti zadevna „država porekla“ „čitljivo“ in „neizbrisljivo“ označena ter vidna od zunaj, natisnjena neposredno na embalažo, etiketo, ki je sestavni del embalaže, ali nanjo pritrjena.

<sup>74</sup> Glej člen 17(3) Splošne uredbe o trženju sadja in zelenjave.

84. V zvezi s tem ugotavljam, da tako kot v Uredbi o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom in Uredbi o kmetijskih proizvodih tudi v Splošni uredbi o trženju sadja in zelenjave ni opredelitve „države porekla“.<sup>75</sup>

85. Glede na to Carinski zakonik Unije, ki vsebuje posebna pravila o določitvi nepreferencialnega porekla blaga, izrecno razširja svoja pravila glede tega na druge ukrepe Unije, ki omenjajo poreklo blaga.<sup>76</sup>

86. Kot je Sodišče pojasnilo v zvezi z Uredbo o kmetijskih proizvodih, to vključuje tržno zahtevo države porekla.<sup>77</sup>

87. Menim, da enako velja za Uredbo o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom in Splošno uredbi o trženju sadja in zelenjave. Navsezadnje je to tisto, kar zahteva enotno, učinkovito in dosledno razumevanje zahteve, da se navede država porekla.<sup>78</sup>

88. Iz tega izhaja, da je treba označevanje države porekla v različnih uredbah Unije o živilih, ki se uporabljajo v tej zadevi, razlagati s sklicevanjem na upoštevna pravila in poimenovanja iz Carinskega zakonika Unije.

89. V skladu s členom 60 Carinskega zakonika Unije se za blago, ki je bilo v celoti pridobljeno v določeni „državi“ ali na določenem „ozemlju“, šteje, da ima poreklo navedene države ali ozemlja.

90. Za zelenjavo, pridelano v „državi“ ali na „ozemlju“, se šteje, da so v celoti pridobljeni tam.<sup>79</sup> V skladu s tem se šteje, da imajo poreklo na tem ozemlju.<sup>80</sup>

91. V zadevi Vignoble Psagot je Sodišče pojem „ozemlje“ razlagalo tako, da zajema vse subjekte, ki ne spadajo v kategorijo „država“, <sup>81</sup> kot so „geografska območja, ki so pod jurisdikcijo neke države ali za katera je neka država mednarodno odgovorna, kljub temu pa imajo z vidika mednarodnega prava lasten status, ki ni enak statusu te države“.<sup>82</sup>

92. Sodišče je v sodbah Svet/Front Polisario in Western Sahara Campaign UK priznalo, da je ozemlje Zahodne Sahare ločeno ozemlje za namene mednarodnega javnega prava in se razlikuje od ozemlja Kraljevine Maroko.<sup>83</sup>

<sup>75</sup> Sodišče je v sodbi z dne 4. septembra 2019, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main* (C-686/17, EU:C:2019:659, točka 46), že ugotovilo, da v Uredbi o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom in Uredbi o kmetijskih proizvodih ni take opredelitve.

<sup>76</sup> Glej člen 59(c) Carinskega zakonika Unije, ki določa, da člena o pridobitvi porekla in dokazilu o poreklu (člena 60 in 61 tega zakonika) „določata pravila za opredelitev nepreferencialnega porekla blaga za namene uporabe [...] drugih ukrepov Unije, ki so povezani s poreklom blaga“.

<sup>77</sup> Glej sodbo z dne 4. septembra 2019, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main* (C-686/17, EU:C:2019:659, točka 46).

<sup>78</sup> Glej po analogiji sodbo z dne 4. septembra 2019, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main* (C-686/17, EU:C:2019:659, točka 50) (v kateri je pojasnjeno, da mora „[o]bvezna navedba države izvora [...] namreč – da se zagotovi polni učinek ustreznim določbam in zaradi doslednosti – temeljiti na istih opredelitvah, pa naj gre za področje carin, kmetijstva ali varstva potrošnikov“).

<sup>79</sup> Glej člen 31(b) Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/2446 z dne 28. julija 2015 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o podrobnih pravilih v zvezi z nekaterimi določbami carinskega zakonika Unije (UL 2015, L 343, str. 1).

<sup>80</sup> V tej zadevi ni sporno, da sta bila zadevna proizvoda pridelana na ozemlju Zahodne Sahare.

<sup>81</sup> Sodba Vignoble Psagot, točka 30. V isti sodbi je Sodišče pojem „država“ razlagalo kot „suvereni subjekt, ki znotraj svojih ozemeljskih meja izvršuje vse svoje pristojnosti, ki so mu priznane z mednarodnim pravom“ (glej točki 28 in 29).

<sup>82</sup> Glej sodbo Vignoble Psagot, točka 31. Kot trdi tožeča stranka, je Sodišče v sodbi Vignoble Psagot na tej podlagi zahtevo po pravilnem označevanju porekla razširilo na „ozemlje, ki ga zaseda Država Izrael“, to je na Zahodni breg, vključno z Vzhodnim Jeruzalemom, in Golansko planoto.

<sup>83</sup> Svet/Front Polisario, točka 107, in Western Sahara Campaign UK, točki 64 in 69.

93. Ozemlje Zahodne Sahare je torej treba obravnavati kot ločeno carinsko območje za namene člena 60 Carinskega zakonika Unije.

94. Kot je Komisija pojasnila na obravnavi, je ta status že priznan v pravilih Evropske unije o zunanjetrgovinski statistiki, saj je ozemlju Zahodne Sahare dodeljena lastna oznaka države porekla (EH).<sup>84</sup> To je oznaka, ki jo sprejema carinska tarifa Unije (TARIC)<sup>85</sup> in ki jo morajo uvozniki proizvodov s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare navesti v svoji carinski deklaraciji in za katero morajo predložiti izjavo o poreklu.

95. Iz tega izhaja, da pojem države porekla, kot se pojavlja v zakonodaji Unije o označevanju živil, zajema tudi ozemlje Zahodne Sahare.

96. Ker sta bila zadevna proizvoda v tej zadevi v celoti pridobljena na ozemlju Zahodne Sahare, morata biti ustrezno označena.

97. Na to ugotovitev ne vpliva dejstvo, da Unija v praksi meni, da je tretja država – v tem primeru Kraljevina Maroko – prevzela (dejansko) odgovornost za upravljanje ozemlja Zahodne Sahare (ali vsaj delov, nad katerimi ima nadzor). Za namene uvoza v Unijo so torej maroški organi tisti, ki preverjajo in potrjujejo poreklo proizvodov, za katere trdijo, da izvirajo z ozemlja Zahodne Sahare.

98. Kot sta pojasnila Svet in Komisija, je bila ta ureditev uvedena, ker nesamoupravno ozemlje Zahodne Sahare nima lastnih (priznanih) carinskih organov, ki bi nadzorovali status porekla proizvodov, proizvedenih ali pridelanih na tem ozemlju.<sup>86</sup>

99. Kot sem pojasnila v svojih današnjih sklepnih predlogih v zadevi Komisija in Svet/Front Polisario, sodelovanje z nesamoupravnim ozemljem spoštuje tako trenutno stanje mednarodnega prava kot tudi praktično stvarnost, ne da bi se spuščalo v (politično) vprašanje priznanja države.<sup>87</sup> To pa ne spremeni ugotovitve, da je Zahodna Sahara ločeno ozemlje za carinske namene.

100. Zato je treba skleniti, da morata biti zadevna proizvoda, ki sta bila pridelana na ozemlju Zahodne Sahare, v skladu z veljavno zakonodajo Unije o živilih označena kot proizvoda s poreklom s tega ozemlja.

<sup>84</sup> Glej Prilogo I k Izvedbeni uredbi Komisije (EU) 2020/1470 z dne 12. oktobra 2020 o nomenklaturi držav in ozemelj za evropsko statistiko o mednarodni trgovini z blagom in o geografski razčlenitvi za druge poslovne statistike (UL 2020, L 334, str. 2).

<sup>85</sup> Uredba Sveta (EGS) št. 2658/87 z dne 23. julija 1987 o tarifni in statistični nomenklaturi ter skupni carinski tarifi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 2, str. 382).

<sup>86</sup> Zato Svet in Komisija tudi trdita, da praktično ne moreta skleniti ločenega trgovinskega sporazuma z ozemljem Zahodne Sahare. Primerjaj s Pridružitvenim sporazumom ES-PLO (odobrenim s Sklepom Sveta 97/430/ES z dne 2. junija 1997 o sklenitvi Začasnega Evro-mediteranskega pridružitvenega sporazuma o trgovini in sodelovanju med Evropsko skupnostjo na eni strani in Palestinsko osvobodilno organizacijo (PLO) za Palestinsko upravo Zahodnega brega in Gaze (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 26, str. 122)), ki v skladu s členom 16(4) Protokola k temu sporazumu določa, da potrdilo o prometu blaga EUR.1 izdajo carinski organi Zahodnega Brega in Gaze, če se proizvodi, namenjeni za izvoz v Evropsko unijo, lahko štejejo za proizvode s poreklom z Zahodnega Brega in iz Gaze ter če izpolnjujejo druge zahteve za uvoz. Glej tudi sodbo z dne 25. februarja 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, točke od 50 do 52) (v kateri je pojasnjeno, da so carinski organi Zahodnega brega in Gaze pristojni za proizvode s poreklom z Zahodnega brega in iz Gaze in je pristojnost izraelskih carinskih organov izključena).

<sup>87</sup> Podobno in po analogiji glej člen 46 Stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo na eni strani ter Kosovom\* na drugi strani (UL 2016, L 71, str. 3) in Protokol III k temu sporazumu, ki predpisujeta pravila za določitev porekla proizvodov, ki izvirajo iz tega ozemlja, in dokazujeta, da je priznanje države lahko ločeno od potrjevanja porekla. Zvezdica v imenu se nanaša na naslednjo izjavo v opombi sporazuma: „To poimenovanje ne posega v stališča o statusu ter je v skladu z RVSZN 1244/1999 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.“

**c) Opustitev omembe ozemlja Zahodne Sahare bi zavajala potrošnika**

101. Po ugotovitvi, da pravila Unije o označevanju živil za sadje in zelenjavo določajo, da je na zadevnih proizvodih treba navesti državo porekla, in po potrditvi, da pojem države porekla vključuje tudi nesamoupravno ozemlje Zahodne Sahare, je mogoče skleniti, da mora biti Zahodna Sahara na teh proizvodih navedena kot država porekla. Dodatno vprašanje, ki ga je treba rešiti, je torej, ali bi opustitev omembe tega ozemlja lahko zavajala potrošnika Unije.

102. Kot sem ugotovila v točki 69 teh sklepnih predlogov, je cilj podatkov na živilih Unije v zvezi z označevanjem države porekla zaščititi potrošnika, tako da ta ni (v nevarnosti, da bi bil) „zaveden“ glede resničnega porekla proizvoda.<sup>88</sup>

103. Čeprav oznaka države porekla izdelka ni glavno gonilo vedenja potrošnikov,<sup>89</sup> pa vpliva na nakupne odločitve.<sup>90</sup>

104. Potrošniki se med seboj razlikujejo. Nekaterim je morda zelo pomembno poreklo njihovih proizvodov. Drugi morda niti ne pogledajo izvora kupljenega blaga.

105. Kot je Sodišče že odločilo, pri presoji tveganja zavajanja potrošnika se upošteva povprečni potrošnik, torej tisti, „ki je normalno obveščen ter razumno pozoren in poučen o poreklu, izvoru in kakovosti proizvoda“.<sup>91</sup>

106. Člen 3(1) Uredbe o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom določa, da mora zagotavljanje informacij o živilih potrošniku, vključno z informacijami o poreklu izdelka, potrošniku omogočiti „ozaveščeno izbiro“, na katero vplivajo med drugim „etični vidiki“.<sup>92</sup>

107. Mogoče si je zamisliti, da se normalno obveščenemu in poučenemu potrošniku zdi pomembno vedeti, da proizvod izvira iz Zahodne Sahare. Vendar pa je vprašanje, kako bo informacija o poreklu proizvoda iz Zahodne Sahare verjetno vplivala na potrošnikovo odločitev o nakupu, subjektivno samo za tega potrošnika.<sup>93</sup>

108. Ta odločitev ni nujno povezana z nevtralnim stališčem Unije glede reševanja prihodnjega statusa ozemlja Zahodne Sahare.

109. Hkrati bi bil lahko normalno obveščen in poučen potrošnik brez informacije, da proizvod izvira iz Zahodne Sahare, zaveden glede resničnega porekla proizvoda, ki se ga je odločil kupiti.

<sup>88</sup> V tem smislu glej sodbo Vignoble Psagot, točka 25.

<sup>89</sup> V poročilu Evropske komisije iz leta 2015 je bilo ugotovljeno, da je „med vidiki, ki vplivajo na vedenje potrošnikov, označevanje porekla uvrščeno za dejavniki, kot so cena, datum ‚porabiti do‘ in datum ‚uporabno najmanj do‘, priročnost in/ali videz“. Glej Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu v zvezi z obvezno navedbo države izvora ali kraja porekla za nepredelana živila, proizvode z eno samo sestavino in sestavine, ki predstavljajo več kot 50 % živila (COM(2015) 204 final; v nadaljevanju: Poročilo Evropske komisije iz leta 2015).

<sup>90</sup> Glede na posebno raziskavo Komisije Eurobarometer št. 389 o odnosu Evropejcev do prehranske varnosti, kakovosti hrane in podeželja iz leta 2012 (dostopna na <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1054>), „velika večina (71 %) meni, da je poreklo hrane pomembno“ (str. 4), pri čemer je poreklo eden od treh dejavnikov, ki jih večina državljanov Unije upošteva pri nakupu hrane (str. 16).

<sup>91</sup> V tem smislu glej sodbo z dne 10. septembra 2009, Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, točka 61).

<sup>92</sup> Ta izbira je lahko tudi odločitev, da „glasuje s svojim vozičkom“, tako da bodisi kupuje bodisi zavrača nakup proizvodov iz delov sveta, glede katerih ima potrošnik politične, okoljske, kulturne ali druge pomisleke. Izraz „glasovanje z vozičkom“ je sposoben iz članka v reviji *The Economist*, s katerim se označuje praksa potrošnikov, ki svoja politična prepričanja izražajo s svojimi odločitvami o nakupu. Glej „Voting with your trolley: Can you really change the world just by buying certain foods?“, *The Economist*, Special report, 7. december 2006.

<sup>93</sup> V zvezi s tem glej sklepne predloge generalnega pravobranilca G. Hogana v zadevi Organisation juive européenne in Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:494, točke od 47 do 49).

110. Kako uskladiti ta pravna in politična stališča?

111. Jasno je, da pri presoji, ali obstaja tveganje, da bi bil potrošnik zaveden zaradi nepravilnih podatkov o državi porekla, nacionalnemu sodišču, ki odloča o tem vprašanju, ni treba upoštevati morebitnih različnih etičnih preferenc potrošnikov, saj dejansko niti ne bi moglo.

112. Menim, da je preizkus, ki si ga je zakonodajalec Unije prizadeval vzpostaviti, precej objektivnejši.

113. Vprašanje, ki si ga mora zastaviti sodišče, je preprosto: Ali obstaja tveganje, da lahko to, da je na proizvodu kot država porekla navedeno ozemlje X, čeprav ta proizvod dejansko izvira iz ozemlja Y, pripelje do odločitve o nakupu, pri kateri potrošnik ni bil pravilno informiran?<sup>94</sup>

114. Odgovor je pritrdilen: Označba, iz katere je razvidno, da živilo izvira iz kraja, ki ni njegov resnični kraj porekla, lahko zavaja potrošnika glede objektivno pravilnega izvora tega proizvoda (oziroma glede tega, kar se v pravu Unije šteje za objektivno pravičen izvor).<sup>95</sup>

115. V obravnavani zadevi je torej označba, iz katere je razvidno, da ima proizvod maroško poreklo, čeprav izvira z ozemlja Zahodne Sahare, zavajajoča za potrošnika.

116. Taka označba ne bi bila v skladu z najpomembnejšo zahtevo, da se potrošniku pomaga pri „ozavešeni izbiri“ glede nakupa, ki se lahko nanaša na elemente etične narave, niti ne bi ustrezno odražala trenutnega političnega stališča Unije.

117. Na podlagi tega predlagam, naj Sodišče v odgovoru na del četrtega vprašanja, ki se nanaša na pozitivno obveznost označevanja, pojasni, da Uredba o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, Uredba o kmetijskih proizvodih in Splošna uredba o trženju sadja in zelenjave zahtevajo, da morata biti zadevna proizvoda opremljena z označbo države porekla, iz katere je razvidno, da izvirata z ozemlja Zahodne Sahare.

#### ***d) Ali obstaja možnost omembe Kraljevine Maroko?***

118. Ali zgornja ugotovitev dopušča možnost dodatne omembe Kraljevine Maroko?

119. V sodbi Vignoble Psagot, na katero se sklicuje v tej zadevi, je bilo Sodišče zaproseno, naj pojasni, ali se lahko pravilna navedba ozemlja porekla (v tem primeru Golanske planote ali Zahodnega brega) sama po sebi šteje za nezadostno, da bi potrošniku zagotovila pravilne podatke o državi porekla proizvodov, ki prihajajo s tega ozemlja.

120. Zato se lahko vprašamo, ali bi dodatek „Kraljevina Maroko“ na označbo države porekla proizvodov s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare potrošniku Unije tudi zagotovil objektivno pravilno informacijo.

<sup>94</sup> Presoja, ki jo mora opraviti sodišče, je namreč enaka, kadar se nepravilni podatki nanašajo na približno težo ali zrelost zadevnega sadja ali zelenjave, kot tudi kadar gre za označbo njegovega porekla.

<sup>95</sup> V tem smislu glej sodbo Vignoble Psagot, točka 51.

121. Zaradi posebnih razmer na geografskem območju, ki je v ozadju sodbe Vignoble Psagot, kjer so bili nekateri deli Sirije (Golanska planota) ali palestinskega ozemlja (Zahodni breg, vključno z Vzhodnim Jeruzalemom), iz katerih so izvirali sporni proizvodi v navedeni zadevi, zasedeni z „izraelskimi naselbinami“, je Sodišče ugotovilo, da bi opustitev dodatnih informacij o kraju lahko zavajala potrošnika.<sup>96</sup>

122. Brez navedbe resničnega kraja porekla bi torej lahko potrošniki (napačno) verjeli, da je proizvod v primeru Zahodnega brega (vključno z Vzhodnim Jeruzalemom) pridelal palestinski proizvajalec oziroma v primeru Golanske planote sirijski proizvajalec.<sup>97</sup>

123. Zgolj omemba „izraelske naselbine“ ne bi zadostovala za preprečitev tovrstnih napačnih razumevanj.<sup>98</sup>

124. Pravne in dejanske okoliščine ter vprašanje, pred katerim se je znašlo Sodišče, so v obravnavani zadevi drugačni.

125. Ozemlje Zahodne Sahare je ločeno ozemlje za namene navedbe porekla za carinjenje in označevanje.

126. Res je, da lahko trenutno samo maroški organi preverijo – in Unija jim priznava, da imajo pooblastilo za to – ali proizvod izvira z ozemlja Zahodne Sahare (glej točki 97 in 98 teh sklepnih predlogov).

127. Vendar to ne pomeni, da se poreklo proizvoda, ki prihaja iz Zahodne Sahare, spremeni, ko pride do te vrste potrjevanja.

128. V sodbi Vignoble Psagot vprašanje, ki ga je obravnavalo Sodišče, ni bilo, ali je mogoče navesti *dve državi ali ozemlji*, temveč, ali je mogoče podatku o državi/ozemlju porekla dodati *podrobnejšo navedbo „kraja porekla“* – ne glede na veznik „ali“ med izrazoma „država izvora“ in „kraj porekla“ v Uredbi o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom.

129. Ob upoštevanju dejstva, da sta mednarodna skupnost in Evropska unija nasprotovali izraelskim naselbinam na teh ozemljih, je Sodišče menilo, da bi opustitev informacije o dejanskem izvoru blaga iz teh naselbin potrošnike prikrajšala za ozaveščeno odločitev o nakupu.<sup>99</sup>

130. V obravnavanem primeru pa z dodajanjem navedbe „Kraljevina Maroko“ k podatkom o državi izvora zadevnih proizvodov ne bi bil jasneje pojasnjen njihov kraj porekla.

131. Prvič, ta vrsta informacij ni objektivno pravilna.

132. Drugič, normalno obveščen in poučen potrošnik bi lahko izpeljal potrebne informacije o poreklu spornih proizvodov, če bi bila kot država izvora navedena le Zahodna Sahara.

<sup>96</sup> Glej sodbo Vignoble Psagot, točka 51.

<sup>97</sup> Glej sodbo Vignoble Psagot, točka 49.

<sup>98</sup> Glej sodbo Vignoble Psagot, točka 50.

<sup>99</sup> V zvezi s tem glej sodbo Vignoble Psagot, točke od 48 do 51.

133. Ne glede na subjektivno stališče potrošnika glede prisotnosti Kraljevine Maroko na ozemlju Zahodne Sahare, dodajanje navedbe „Kraljevina Maroko“ proizvodom, ki ne izvirajo od tam, lahko torej zavaja potrošnika prav zato, „ker ne odraža celotne resnice“. <sup>100</sup>

134. Končno, kot je Komisija pojasnila na obravnavi, pojem države porekla, kot se razume v okviru splošnih in posebnih tržnih standardov, ki se uporabljajo za zadevna proizvoda, <sup>101</sup> zahteva *eno* označbo države porekla. <sup>102</sup>

135. Prvič, menim, da to izhaja iz uporabe pojma „država“ v ednini v besedilu in uvodnih izjavah Splošne uredbe o trženju sadja in zelenjave. <sup>103</sup>

136. Drugič, ta pristop temelji na splošni logiki, ki je podlaga za določitev „porekla“ v skladu s členom 60 Carinskega zakonika Unije. V skladu s to določbo ima lahko „blago, v celoti pridobljeno v posamezni državi ali na ozemlju“, <sup>104</sup> poreklo le v eni državi ali na enem ozemlju. <sup>105</sup>

137. Glede na to bi morali isti razlogi dosledne razlage, ki podpirajo uskladitev razlage pojma „poreklo“ v zakonodaji Unije o označevanju živil s pravili, ki se uporabljajo za carinsko in zunanjetrgovinsko statistiko, prevladati tudi v prid sprejetju podobnega razumevanja v zvezi s tem, da je poreklo za namene označevanja *eno samo*.

138. Če se ta pravila upoštevajo, je treba proizvode s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare označiti kot take in se ne sme navesti nobeno drugo poreklo.

139. To razlogovanje je podprto s stališčem, ki ga je na obravnavi zavzela Komisija, ki se je strinjala, da uporaba teh pravil pripelje do ugotovitve, da je označevanje zadevnih proizvodov kot proizvodov s poreklom iz Kraljevine Maroko napačno.

140. Kot pa je Komisija tudi pojasnila, v okviru procesa samoodločbe tega ozemlja, ki še teče, ne bi smel biti izključen noben izid, saj je Unija glede prihodnosti ozemlja Zahodne Sahare zavzela nevtralno stališče. <sup>106</sup>

<sup>100</sup> Če uporabim besede generalnega pravobranilca J. Mischa iz sklepnih predlogov v zadevi Gut Springenheide in Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102, točka 78), v katerih je prav tako razlikoval med „informacijo, ki je objektivno pravilna; informacijo, ki je objektivno napačna; [in] informacijo, ki je objektivno pravilna, vendar lahko potrošnika zavade, ker ne odraža celotne resnice“.

<sup>101</sup> Kot se je obravnavalo v točkah od 66 do 81 teh sklepnih predlogov.

<sup>102</sup> Zaradi popolnosti je treba navesti, da se to pravilo uporablja tudi v primeru sadja in zelenjave v mešanici s poreklom iz več kot ene tretje države in v tem primeru se doda splošna navedba porekla (na primer „mešanica sadja in zelenjave s poreklom zunaj EU“; glej člen 7(3) Splošne uredbe o trženju sadja in zelenjave) oziroma se vsaka posamezna „država porekla“ navede poleg imena zadevnega sadja ali zelenjave (glej na primer v primeru mešanice paradižnikov različnega porekla Prilogo I, del A, točka 4, in Prilogo I, del B, del 10, oddelek VI, točka C, k isti uredbi).

<sup>103</sup> Glej na primer uvodni izjavi 4 in 49 ter člena 5(4) in 6(1) Splošne uredbe o trženju sadja in zelenjave. Glej tudi Prilogo I, del A, del 4, in Prilogo I, del B, del 10, oddelek VI, točka C, k tej uredbi, ki prav tako uporablja „država“ porekla v ednini.

<sup>104</sup> Člen 60(1) Carinskega zakonika Unije.

<sup>105</sup> Torej, razen če sadje in zelenjava v mešanici izvirata iz več kot ene tretje države. Glej člen 7(3) Splošne uredbe o trženju sadja in zelenjave.

<sup>106</sup> Zdi se, da je trenutno stališče Unije, da bi moral biti cilj političnega procesa v zvezi z vprašanjem Zahodne Sahare doseči „pravično, realistično, pragmatično, trajno in vzajemno sprejemljivo politično rešitev [...]“, ki temelji na „kompromisu“, kot je navedeno v točki 13 skupne izjave Evropske unije in Maroka za štirinajsto zasedanje Pridružitvenega sveta (27. junij 2019), ki je na voljo na: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/>.

141. Če bi se kot država porekla proizvoda, ki izvira z ozemlja Zahodne Sahare, navedla „Kraljevina Maroko“ poleg navedbe „Zahodna Sahara“, bi bilo to torej v nasprotju s stališčem Evropske unije glede ozemlja Zahodne Sahare, kršilo bi zahtevo po določitvi „pravilne, nevtralne in objektivne“<sup>107</sup> informacije zlasti o državi porekla zadevnih proizvodov in bi kršilo odločitev zakonodajalca Unije, da za namene označevanja zahteva eno samo poreklo.

142. Nazadnje, označba države porekla za zadevna proizvoda ne sme vsebovati nobene druge ozemeljske označbe kot označbo Zahodne Sahare.

#### IV. Predlog

143. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji, ki ju je predložil Conseil d'État (državni svet, Francija), odgovori tako:

1. Člen 207 PDEU in člen 134(1) Uredbe (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije

je treba razlagati tako, da državi članici ne dovoljujeta, da bi enostransko sprejela nacionalni ukrep, s katerim bi prepovedala uvoz sadja in zelenjave iz tretje države na svoje ozemlje zaradi nepravilne označbe „države porekla“.

2. Člena 5(1) in 6(1) Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 543/2011 z dne 7. junija 2011 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 za sektorja sadja in zelenjave ter predelanega sadja in zelenjave, člena 9 in 26 Uredbe (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, spremembah uredb (ES) št. 1924/2006 in (ES) št. 1925/2006 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Komisije 87/250/EGS, Direktive Sveta 90/496/EGS, Direktive Komisije 1999/10/ES, Direktive 2000/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Komisije 2002/67/ES in 2008/5/ES in Uredbe Komisije (ES) št. 608/2004 in člen 76 Uredbe (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in št. 1234/2007 v povezavi s členom 60 Uredbe št. 952/2013 in Prilogo I k Izvedbeni uredbi Komisije (EU) 2020/1470 z dne 12. oktobra 2020 o nomenklaturi držav in ozemelj za evropsko statistiko o mednarodni trgovini z blagom in o geografski razčlenitvi za druge poslovne statistike

je treba razlagati tako, da zahtevajo, da mora biti embalaža češnjevega paradižnika in melon charentais s poreklom z ozemlja Zahodne Sahare opremljena z označbo „država porekla“, iz katere je razvidno poreklo s tega ozemlja.

Glede na trenutno stanje prava in politike Unije v tovrstni označbi ne sme biti omenjena Kraljevina Maroko.

<sup>107</sup> Glej sodbo z dne 13. januarja 2022, Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, točki 44 in 46 ter navedena sodna praksa).