

Zadeva C-399/22

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

15. junij 2022

Predložitveno sodišče:

Conseil d'État (Francija)

Datum predložitvene odločbe:

9. junij 2022

Tožeča stranka:

Confédération paysanne

Toženi stranki:

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

CONSEIL D'ÉTAT (državni svet, Francija)

je v okviru izvajanja

sodne pristojnosti

[...] (ni prevedeno)

Sklep z dne 9. junija 2022

Na podlagi naslednjega postopka:

s tožbo, vlogo in repliko, ki so bile v tajništvu oddelka za spore Conseil d'Etat (državni svet) vpisane 2. oktobra 2020 ter 12. novembra in 15. decembra 2021, Confédération paysanne predlaga, naj Conseil d'Etat (državni svet):

(1) zaradi prekoračitve pooblastil odpravi odločbo zaradi molka, s katero sta ministre de l'agriculture et de l'alimentation (minister za kmetijstvo in hrano, Francija) ter ministre de l'économie, des finances et de la relance (minister za

gospodarstvo, finance in oživitev gospodarstva, Francija) zavrnila sprejetje odloka o prepovedi uvoza nekaterih kmetijskih proizvodov s poreklom iz Zahodne Sahare na podlagi člena 23a code des douanes (carinski zakonik);

(2) ministru za gospodarstvo, finance in oživitev gospodarstva ter ministru za kmetijstvo in hrano odredi, naj na podlagi člena 23a carinskega zakonika v dveh mesecih od odločbe, ki bo izdana, sprejmeta odlok o prepovedi uvoza paradižnika češnjevca in melon s poreklom iz Zahodne Sahare pod pogoji, ki niso skladni s pravom Evropske unije;

(3) podredno, Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje predloži vprašanja, katerih namen bo izvedeti, na prvem mestu, ali je ob upoštevanju ločenega in posebnega statusa Zahodne Sahare treba pravo Evropske unije, zlasti uredbe št. 1308/2013, št. 543/2011 in št. 1169/2011, razlagati tako, da se z njimi kot obveznost navedbe porekla svežega sadja in zelenjave na embalaži in pakiranju nalaga, naj se namesto Maroka navede prvonavedeno ozemlje, na drugem mestu, ali odobritev, ki je iz tega naslova dana maroškim organom, tem omogoča opravljanje preverjanj skladnosti proizvodov s poreklom s tega ozemlja ter, na zadnjem mestu, ali Sklep Sveta 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 odstopa od pravil, ki se uporabljajo za opredelitev nepreferencialnega porekla blaga, kot je to določeno v carinskem zakoniku Unije, in, če da, ali je ta sklep skladen s primarnim pravom Unije.

[...] (ni prevedeno)

Confédération paysanne trdi, da:

- izpodbijana odločba posega v njen položaj;
- pristojna ministra nista mogla zakonito opustiti izvajanja pristojnosti, ki jo imata na podlagi člena 23a carinskega zakonika;
- se z izpodbijano odločbo v delu, v katerem se v zvezi s poreklom zadevnih živil zavrača sklicevanje na mednarodno priznane meje tako za zagotavljanje informacij o živilih potrošnikom, zlasti na področju označevanja sadja in zelenjave, kot za preverjanja skladnosti in potrdila o skladnosti, ki se uporabljajo za paradižnik in melone iz Zahodne Sahare, kršijo člen 74 Uredbe št. 1308/2013, členi 3(1) in (2), 5(1) ter 8 Uredbe št. 543/2011, Uredba št. 1169/2011, člen 60 carinskega zakonika Evropske unije, člen 31 Delegirane uredbe 2015/2446 z dne 28. julija 2015 ter stališče, ki ga je sprejela Evropska komisija;
- se z njo kršijo člen 9[(1)](i), člen 26(2)(a) in člen 7(1)(a) Uredbe št. 1169/2011, kot se ta razlaga ob upoštevanju sodbe Sodišča Evropske unije C-104/16 v zvezi z navedbo ozemlja izvora živil, ko vendarle „nacionalna živila“

v smislu člena 23a carinskega zakonika spadajo na področje uporabe te uredbe, so zadevni proizvodi pridelani v Zahodni Sahari in je navedba „Poreklo: Maroko“ torej napačna;

– [...] (ni prevedeno)

Minister za gospodarstvo, finance in oživitev gospodarstva z odgovoroma na tožbo, vpisanima 12. novembra 2021 in 15. februarja 2022, predlaga zavrnitev tožbe. Trdi, primarno, da tožba ni dopustna, ker izpodbijana odločba zaradi molka ni akt, zoper katerega bi bilo mogoče vložiti tožbo zaradi prekoračitve pooblastil, in podredno, da navajani tožbeni razlogi niso utemeljeni.

Minister za kmetijstvo in hrano v odgovoru na tožbo, vpisanem 15. novembra 2021, ob pridruževanju stališčem, ki jih je predložil minister za gospodarstvo, finance in oživitev gospodarstva, predlaga zavrnitev tožbe.

[...] (ni prevedeno) [nacionalni postopkovni preudarki]

Ob upoštevanju drugih listin v spisu;

ob upoštevanju:

- [...] (ni prevedeno)
- Pogodbe o Evropski uniji;
- Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti njenega člena 267;
- Evro-mediteranskega pridružitvenega sporazuma z dne 26. februarja 1996 med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Kraljevino Maroko na drugi strani;
- Sklepa 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;
- 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;
- Uredbe (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom;
- Uredbe (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije;

- Uredbe št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov, s katero je bila nadomeščena Uredba (ES) št. 1234/2007;
- Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 2015/2446 z dne 28. julija 2015;
- Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2017/892 z dne 13. marca 2017 o določitvi pravil za uporabo Uredbe (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s sektorjema sadja in zelenjave ter predelanega sadja in zelenjave;
- [...] (ni prevedeno)
- carinskega zakonika;
- [...] (ni prevedeno)
- [...] (ni prevedeno)

ob upoštevanju naslednjega:

- 1 Confédération paysanne je od ministra za gospodarstvo, finance in oživitev gospodarstva ter ministra za kmetijstvo in hrano zahtevala, naj na podlagi člena 23a carinskega zakonika sprejmeta odlok o prepovedi uvoza paradižnika češnjevca in melon sorte Charentais, pridelanih na ozemlju Zahodne Sahare, ker to ozemlje ne pripada Kraljevini Maroko in ker torej označevanje, pri katerem se ti proizvodi predstavljajo kot proizvodi s poreklom iz Maroka, pomeni kršitev določb prava Unije o zagotavljanju informacij potrošnikom o poreklu sadja in zelenjave, ki je v prodaji. Confédération paysanne predlaga, naj se zaradi prekoračitve pooblastil odpravi zavrnitev njene zahteve zaradi molka teh dveh ministrov.
- 2 Člen 23a carinskega zakonika določa: „*Ob upoštevanju uporabe mednarodnih sporazumov se lahko uvoz živil, surovin in proizvodov katere koli vrste in katerega koli porekla, ki ne izpolnjujejo obveznosti iz zakonov ali drugih predpisov, ki so naložene v zvezi s trženjem ali prodajo za podobna nacionalna živila, surovine ali proizvode, prepove ali uredi s skupnimi odloki ministra za gospodarstvo in finance, ministra, odgovornega za vire, in ministra za kmetijstvo, pristojnega za preprečevanje goljufij.*“

Ugovor nedopustnosti, ki ga podaja minister za gospodarstvo, finance in oživitev gospodarstva

- 3 [...] (ni prevedeno) [preudarek nacionalnega prava, ki nima vpliva na spor]

Zakonitost tega, da minister za gospodarstvo, finance in oživitev gospodarstva ter minister za kmetijstvo in hrano zavrneta sprejetje prepovedi uvoza sadja in zelenjave iz Zahodne Sahare

- 4 [...] (ni prevedeno)

- 5 [...] (ni prevedeno) [preudarki nacionalnega prava, ki nimajo vpliva na spor]
- 6 Confédération paysanne trdi, da se z izpodbijano odločbo kršijo člena 74 in 76 Uredbe št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013, členi 3(1), 3(2), 5(1) in 8 Uredbe Komisije (EU) št. 543/2011 z dne 7. junija 2011, člen 26 Uredbe št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011, člen 60 carinskega zakonika Evropske unije, člen 31 Delegirane uredbe Komisije št. 2015/2446 z dne 28. julija 2015 ter stališče, ki ga je sprejela Evropska komisija, v delu, v katerem se v zvezi s poreklom zadevnih živil zavrača sklicevanje na mednarodno priznane meje tako za zagotavljanje informacij o živilih potrošnikom, zlasti na področju označevanja sadja in zelenjave, kot za preverjanja skladnosti in potrdila o skladnosti, ki se uporabljajo za paradižnik in melone iz Zahodne Sahare. Poleg tega trdi, da se z izpodbijano odločbo kršijo člen 9(1), člen 26(2)(a) in člen 7(1)(a) Uredbe št. 1169/2011, kot se ta razlaga v sodbi Sodišča Evropske unije C-104/16 v zvezi z navedbo ozemlja izvora živil, ko vendarle „nacionalna živila“ v smislu člena 23a carinskega zakonika spadajo na področje uporabe te uredbe, so zadevni proizvodi pridelani v Zahodni Sahari in je navedba Maroka kot porekla torej napačna.
- 7 [...] (ni prevedeno)
- 8 Člen 9 Uredbe št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom določa: „1. V skladu s členi 10 do 35 in ob upoštevanju izjem iz tega poglavja je obvezna navedba naslednjih podatkov: / [...] (i) država porekla ali kraj izvora, kot je predviden(-a) v členu 26; [...]“ Člen 26 te uredbe določa: „[...] 2. Navedba države porekla ali kraja izvora je obvezna: / (a) kadar bi izpustitev tega podatka lahko zavedla potrošnika glede prave države porekla ali kraja izvora živila, zlasti če bi informacije, priložene živilu, ali označba kot celota sicer pomenila, da ima živilo drugačno državo porekla ali kraj izvora; / [...]“ Člen 76 Uredbe št. 1308/2013 z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov določa: „1. Proizvodi iz sektorja sadja in zelenjave, ki se potrošniku prodajajo sveži, se lahko tržijo le, če so neoporečne in zadovoljive tržne kakovosti ter je navedena država porekla in če upoštevajo morebitne veljavne tržne standarde iz člena 75. / 2. Tržni standardi iz odstavka 1 in vsi tržni standardi, ki veljajo za sektor sadja in zelenjave ter so določeni v skladu s tem pododdelkom, se uporabljajo na vseh stopnjah trženja, tudi med uvozom [...]. / 3. Imetnik proizvodov iz sektorja sadja in zelenjave, za katerega veljajo tržni standardi, takih proizvodov znotraj Unije ne razstavlja, jih ponuja v prodajo, dobavlja ali z njimi trguje na noben drug način kakor v skladu s temi standardi in je odgovoren za zagotavljanje take skladnosti. / [...]“ Izvedbena uredba Komisije št. 543/2011, s katere določbami je natančneje opredeljena vsebina splošnega tržnega standarda, ki se uporablja za sadje in zelenjavo, med drugim za melone, ter je predpisan poseben tržni standard za paradižnik, določa, da med obvezne podatke, ki jih je treba navesti na pakiranju, na računih in spremljajoči dokumentaciji ter v fazi maloprodaje, spadata na eni strani naslov pakirnice in odpremnika ter na drugi strani polno ime države porekla proizvoda, ki se mu za paradižnik „neobvezno“

doda „področje rasti“. Člen 134 Uredbe št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o carinskem zakoniku Unije določa: „1. Blago, vneseno na carinsko območje Unije, je od trenutka vstopa pod carinskim nadzorom in je lahko predmet carinskih kontrol. Po potrebi zanj veljajo take prepovedi in omejitve, ki so upravičene med drugim iz razlogov javne morale, javnega reda ali javne varnosti, varovanja zdravja in življenja ljudi, živali ali rastlin, varstva okolja, varstva narodnega bogastva umetniške, zgodovinske ali arheološke vrednosti in varstva industrijske ali poslovne lastnine, vključno s kontrolami predhodnih sestavin za prepovedane droge, blaga, ki krši nekatere pravice intelektualne lastnine, in gotovine, kakor tudi za izvajanje ukrepov za ohranjanje in upravljanje ribolovnih virov in ukrepov trgovinske politike. / Blago ostane pod takim nadzorom tako dolgo, kot je potrebno za določitev njegovega carinskega statusa, in se brez dovoljenja carinskih organov ne sme odstraniti izpod tega nadzora. / Brez poseganja v člen 254 unijsko blago ni predmet carinskega nadzora, potem ko se ugotovi njegov carinski status. / Neunijsko blago ostane pod carinskim nadzorom, dokler se njegov carinski status ne spremeni ali se blago ne iznese s carinskega območja Unije ali uniči.“

- 9 Iz vseh teh določb izhaja, da je treba zahtevo po navedbi države ali ozemlja porekla, katere namen je zagotavljanje informacij potrošnikom in ki je po naravi torej element tržnega standarda, načeloma spoštovati že ob uvozu. Vendar z nobeno od teh uredb državam članicam ni izrecno podeljena pristojnost, da sprejmejo ukrepe, naj so ti posamični ali splošni, za prepoved uvoza proizvodov, ki ne bi bili skladni, čeprav bi lahko tak ukrep, zlasti v primeru, v katerem je neupoštevanje uvoznih pogojev množično, kar otežuje opravljanje številnih preverjanj v nadaljevanju prodajne verige, ko se proizvodi razširjajo po ozemlju Unije, utemeljeval, da se na nacionalni ravni sprejme prepoved uvoza sadja in zelenjave iz določene države. Tako je odgovor na razloge, ki jih v tožbi navaja Confédération paysanne, odvisen, na prvem mestu, od vprašanja, ali je določbe Uredbe št. 1169/2011, Uredbe št. 1308/2013, Uredbe št. 543/2011 in Uredbe št. 952/2013 treba 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.
- 10 Poleg tega je Sodišče Evropske unije, ko mu je bilo predloženo vprašanje, ali se pridružitveni sporazum, sklenjen med Marokom in Evropsko unijo, ter sporazumi, ki so vezani nanj, uporabljajo za Zahodno Saharo, v sodbah z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (zadeva C-104/16 P), in z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK (zadeva C-266/16), iz načel samoodločbe in relativnega učinka pogodb izpeljalo, da Zahodne Sahare ni mogoče šteti za del Maroka v smislu teh določb. Vendar sta po teh sodbah Evropska unija in Kraljevina Maroko sklenili 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 o

režimu za uvoz v Evropsko unijo, ki se uporablja za kmetijske proizvode s poreklom iz Maroka, in o opredelitvi pojma „izdelki s poreklom“, da bi se upravičenost do tarifnih preferencialov, odobrenih za proizvode s poreklom iz Maroka, ki se izvažajo v Unijo, razširila na proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare. Čeprav je bil ta sporazum s sodbo T-279/19 Splošnega sodišča Evropske unije z dne 29. septembra 2021 razglašen za ničnega, so bili njegovi učinki ohranjeni, da bi se zaščitila zunanje delovanje Unije in pravna varnost njenih zavez zlasti do razglasitve sodbe, s katero bo Sodišče odločilo o pritožbi, ki jo je Komisija vložila zoper sodbo Splošnega sodišča. V teh okoliščinah je v primeru pritrdilnega odgovora na vprašanje, navedeno v točki 9, odgovor na tožbene razloge, ki jih navaja Confédération paysanne, odvisen, na drugem mestu, od vprašanja, ali je ta sporazum v obliki izmenjave pisem treba razlagati tako, da so za namene uporabe členov 9 in 26 Uredbe (EU) št. 1669/2011 ter člena 76 Uredbe (EU) št. 1308/2011, prvič, sadje in zelenjava, pridelana na ozemlju Zahodne Sahare, proizvodi, katerih država porekla je Maroko, in, drugič, 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.

- 11 V primeru pritrdilnega odgovora na vprašanje, navedeno v točki 10, je odgovor na tožbene razloge odvisen, na tretjem mestu, od vprašanja, ali je Sklep Sveta z dne 28. januarja 2019, s katerim je bil odobren 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.
- 12 Nazadnje, odgovor na tožbene razloge je odvisen, na četrtem mestu, od vprašanja, ali je ob upoštevanju analize, ki jo je glede položaja tega ozemlja Sodišče podalo v sodbah z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (zadeva C-104/16 P), in z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK (zadeva C-266/16), ter ob upoštevanju odgovorov, danih na prejšnja vprašanja, člena 9 in 26 Uredbe (EU) št. 1669/2011 ter člen 76 Uredbe (EU) št. 1308/2011 treba 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.
- 13 Ta vprašanja, ki so odločilna za rešitev spora, o katerem mora odločiti Conseil d'Etat (državni svet), pomenijo resno težavo. Zato jih je treba na podlagi člena 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije predložiti Sodišču Evropske unije in do njegove odločitve prekiniti odločanje o tožbi Confédération paysanne.

S K L E N I L:

Člen 1 Odločanje o tožbi, ki jo je vložila Confédération paysanne, se prekine, dokler Sodišče Evropske unije ne odloči o teh vprašanjih:

1. Ali je določbe Uredbe št. 1169/2011, Uredbe št. 1308/2013, Uredbe št. 543/2011 in Uredbe št. 952/2013 treba 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 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 Evromediteranskemu pridružitvenemu sporazumu z dne 26. februarja 1996 med Evropsko unijo in njenimi državami članicami ter Marokom, treba razlagati tako, da so za namene uporabe členov 9 in 26 Uredbe (EU) št. 1669/2011 ter člena 76 Uredbe (EU) št. 1308/2011, prvič, sadje in zelenjava, pridelana na ozemlju Zahodne Sahare, proizvodi, katerih država porekla je Maroko, in, drugič, 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 člena 9 in 26 Uredbe (EU) št. 1669/2011 ter člen 76 Uredbe (EU) št. 1308/2011 treba 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?

[...] (ni prevedeno) [formalni vidiki]