

Predmet C-399/22

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

15. lipnja 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Conseil d'État (Francuska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

9. lipnja 2022.

Tužitelj:

Confédération paysanne

Tuženici:

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 (DRŽAVNO VIJEĆE, FRANCUSKA)

odlučujući

u sporu

[*omissis*]

Odluka od 9. lipnja 2022.

Uzimajući u obzir sljedeći postupak:

Tužbom, odgovorom na tužbu i replikom koje je tajništvo za sporove Conseil d'État (Državno vijeće) zaprimilo 2. listopada 2020., 12. studenoga i 15. prosinca 2021., Confédération paysanne od Conseil d'État (Državno vijeće) zahtijeva da:

1. poništi zbog prekoračenja ovlasti prešutnu odluku o odbijanju ministra poljoprivrede i prehrane te ministra gospodarstva, financija i oporavka da donesu

odluku o zabrani uvoza određenih poljoprivrednih proizvoda podrijetlom iz Zapadne Sahare u skladu s člankom 23.*bis* codea des douanes (Carinski zakonik);

2. naloži ministru gospodarstva, financija i oporavka te ministru poljoprivrede i prehrane da u skladu s člankom 23.*bis* Carinskog zakonika, u roku od dva mjeseca od odluke koju treba donijeti, donesu uredbu kojom se zabranjuje uvoz *cherry* rajčica i dinja podrijetlom iz Zapadne Sahare u uvjetima koji nisu u skladu s pravom Europske unije;

3. podredno, u prethodnom postupku uputi Sudu Europske unije sljedeća pitanja: kao prvo, uzimajući u obzir zaseban i specifičan status Zapadne Sahare, treba li pravo Europske unije, a osobito uredbe br. 1308/2013, br. 543/2011 i br. 1169/2011, tumačiti na način da se njime na temelju obveze navođenja podrijetla svježeg voća i povrća na pakiranju i ambalaži nalaže navođenje tog prvog područja umjesto Maroka, kao drugo, dopušta li se odobrenjem koje je u tom smislu izdano marokanskim tijelima provođenje kontrole usklađenosti proizvoda podrijetlom s tog područja i, kao posljednje, odstupa li se Odlukom Vijeća 2019/217 od 28. siječnja 2019. o sklapanju Sporazuma u obliku razmjene pisama između Europske unije i Kraljevine Maroka o izmjeni protokolâ [br.] 1. i 4. uz Euromediterranski sporazum o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroka, s druge strane, od pravila koja se primjenjuju na određivanje nepovlaštenog podrijetla koje je definirano Carinskim zakonikom Unije i, u slučaju potvrdnog odgovora, je li ta odluka u skladu s primarnim pravom Unije.

[*omissis*]

Confédération paysanne tvrdi da:

- mu se pobijanom odlukom nanosi šteta;
- se nadležni ministri nisu mogli zakonito suzdržati od izvršavanja nadležnosti koju imaju na temelju članka 23.*bis* Carinskog zakonika;
- se pobijanom odlukom, u dijelu u kojem se u pogledu podrijetla predmetne hrane odbija pozvati na međunarodno priznate granice kako radi informiranja potrošača o prehrambenom proizvodu, osobito u pogledu označavanja voća i povrća, tako i radi provođenja kontrola usklađenosti i izdavanja potvrda o usklađenosti za rajčice i dinje iz Zapadne Sahare, povređuje članak 74. Uredbe br. 1308/2013, članak 3. stavci 1. i 2., članak 5. stavak 1. i članak 8. Uredbe br. 543/2011, Uredba br. 1169/2011, članak 60. Carinskog zakonika Europske unije, članak 31. Delegirane uredbe 2015/2446 od 28. srpnja 2015, kao i stajalište koje je donijela Europska komisija;
- se njome povređuje članak 9. [stavak 1.] točka (i), članak 26. stavak 2. točka (a) i članak 7. stavak 1. točka (a) Uredbe br. 1169/2011, tumačene u kontekstu presude C-104/16 Suda Europske unije koja se odnosila na navođenje područja podrijetla prehrambenih proizvoda, s obzirom na to da je „nacionalna

hrana” u smislu članka 23.bis Carinskog zakonika obuhvaćena područjem primjene te uredbe, da su predmetni proizvodi ubrani u Zapadnoj Sahari i da je naznaka „Podrijetlo: Maroko” stoga pogrešna.

– [omissis]

U odgovorima na tužbu, zaprimljenima 12. studenoga 2021. i 15. veljače 2022., ministar gospodarstva, financija i oporavka zahtijevao je da se tužba odbije. Kao glavno tvrdi da tužba nije dopuštena s obzirom na to da pobijana prešutna odluka nije akt koji se može pobijati tužbom za prekoračenje ovlasti i, podredno, da istaknuti tužbeni razlozi nisu osnovani.

U odgovoru na tužbu, zaprimljenom 15. studenoga 2021., ministar poljoprivrede i prehrane zahtijevao je da se tužba odbije, pri čemu se složio s očitovanjima koja je iznio ministar gospodarstva, financija i oporavka.

[omissis] [Razmatranja iz nacionalnog postupka]

Uzimajući u obzir preostalu dokumentaciju iz spisa;

Uzimajući u obzir:

- [omissis]
- Ugovor o Europskoj uniji;
- Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a osobito njegov članak 267.;
- Euromediteranski sporazum od 26. veljače 1996. o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroka, s druge strane;
- Odluku Vijeća (EU) 2019/217 od 28. siječnja 2019. o sklapanju Sporazuma u obliku razmjene pisama između Europske unije i Kraljevine Maroka o izmjeni protokola [br.] 1. i 4. uz Euromediteranski sporazum o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroka, s druge strane;
- Uredbu Komisije (EU) br. 543/2011 od 7. lipnja 2011. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 za sektore voća i povrća te prerade vina voća i povrća;
- Uredbu (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani;
- Uredbu (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije;

- Uredbu (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda, kojom je zamijenjena Uredba (EZ) br. 1234/2007;
- Delegiranu uredbu Komisije (EU) br. 2015/2446 od 28. srpnja 2015.;
- Provedbenu uredbu Komisije (EU) br. 2017/892 od 13. ožujka 2017. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u sektoru voća i povrća te prerade vina voća i povrća;
- [omissis]
- Carinski zakonik;
- [omissis]

[omissis]

Uzimajući u obzir sljedeće:

- 1 Confédération paysanne zatražio je od ministra gospodarstva, financija i oporavka te ministra poljoprivrede i prehrane da u skladu s člankom 23.bis Carinskog zakonika donesu odluku o zabrani uvoza *cherry* rajčica i dinja sorte *charentais* ubranih na području Zapadne Sahare, zbog toga što to područje ne pripada Kraljevini Maroku, slijedom čega se označivanjem kojim se ti proizvodi predstavljaju kao da su podrijetlom iz Maroka povređuju odredbe prava Unije o informiranju potrošača o podrijetlu voća i povrća koje se stavlja na tržište. Zahtijeva da se prešutna odluka o odbijanju njegova zahtjeva donesena od strane te dvojice ministara poništi zbog prekoračenja ovlasti.
- 2 U skladu s člankom 23.bis Carinskog zakonika: „*Podložno primjeni međunarodnih sporazuma, uvoz hrane, sirovina i proizvoda bilo koje prirode i bilo kojeg podrijetla, koji ne ispunjavaju obveze utvrđene zakonima i drugim propisima koje se u području stavljanja na tržište ili prodaje nalažu za hranu, sirovine ili slične nacionalne proizvode, može se zabraniti ili urediti zajedničkim uredbama ministra gospodarstva i financija, ministra nadležnog za resurse i ministra poljoprivrede zaduženog za suzbijanje prijevara.*”

Zapreka vođenju postupka koju je istaknuo ministar gospodarstva, financija i oporavka:

- 3 [omissis] [Razmatranje nacionalnog prava koje ne utječe na spor]

Zakonitost odbijanja ministra gospodarstva, financija i oporavka te ministra poljoprivrede i prehrane da zabrane uvoz voća i povrća iz Zapadne Sahare

- 4 [omissis]

- 5 [omissis] [Razmatranja nacionalnog prava koja ne utječu na spor]

- 6 Confédération paysanne tvrdi da se pobijanom odlukom povređuju članci 74. i 76. Uredbe br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013., članak 3. stavak 1., članak 3. stavak 2., članak 5. stavak 1. i članak 8. Uredbe Komisije br. 543/2011 od 7. lipnja 2011., članak 26. Uredbe br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011., članak 60. Carinskog zakonika Europske unije, članak 31. Delegirane uredbe Komisije 2015/2446 od 28. srpnja 2015. te stajalište Europske komisije, u dijelu u kojem se tom odlukom, kada je riječ o podrijetlu predmetne hrane, odbija uputiti na međunarodno priznate granice, kako radi informiranja potrošača o prehrambenim proizvodima, osobito u pogledu označavanja voća i povrća, tako i radi provođenja kontrola usklađenosti i izdavanja potvrda o usklađenosti za rajčice i dinje iz Zapadne Sahare. Tvrdi i da se pobijanom odlukom povređuje članak 9. stavak 1., članak 26. stavak 2. točka (a) i članak 7. stavak 1. točka (a) Uredbe br. 1169/2011, kako se ona tumači u presudi C-104/16 Suda Europske unije o navođenju područja podrijetla prehrambenog proizvoda, s obzirom na to da je „nacionalna hrana” u smislu članka 23.bis Carinskog zakonika obuhvaćena područjem primjene te uredbe, da su predmetni proizvodi ubrani u Zapadnoj Sahari i da je navođenje Maroka kao zemlje podrijetla samim time pogrešno.
- 7 [omissis]
- 8 U skladu s člankom 9. Uredbe br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani: „1. U skladu s člancima 10. do 35. te vodeći računa o iznimkama iz ovog Poglavlja, obvezno treba navesti sljedeće podatke: [...] (i) zemlju podrijetla ili mjesto podrijetla, sukladno članku 26.; [...]”. U skladu s člankom 26. iste uredbe: „[...] 2. Navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla je obvezno: (a) ako bi izostavljanje toga podatka moglo dovesti potrošača u zabludu u pogledu stvarne zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane, a posebno ako bi informacije koje prate hranu ili čitava etiketa ukazivale na to da hrana potječe iz druge zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla; [...]”. U skladu s člankom 76. Uredbe br. 1308/2013 od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda: „1. Osim toga, gdje je to relevantno, za primjenjive tržišne standarde iz članka 75., proizvodi iz sektora voća i povrća koji su namijenjeni da se potrošaču prodaju svježi, mogu se staviti na tržište jedino ako su dobre, prikladne i tržišne kvalitete i ako je naznačena zemlja podrijetla. 2. Tržišni standardi iz stavka 1., kao i svi tržišni standardi primjenjivi na sektor voća i povrća utvrđeni u skladu s ovim pododjeljkom, primjenjuju se u svim fazama stavljanja na tržište, uključujući uvoz [...]. 3. Vlasnik proizvoda u sektoru voća i povrća obuhvaćenih tržišnim standardima takve proizvode izlaže, nudi za prodaju, isporučuje ili stavlja na tržište unutar Unije isključivo sukladno tim standardima i odgovoran je za osiguravanje takve sukladnosti. [...]”. U Provedbenoj uredbi Komisije br. 543/2011, u čijim se odredbama pojašnjava sadržaj općih tržišnih standarda primjenjivih na voće i povrće, uključujući dinju, te se propisuje poseban standard za rajčice, među obveznim podacima koje treba istaknuti na pakiranjima, na računima i popratnoj dokumentaciji te u trenutku prodaje na malo navode se, s jedne strane, naznaka adrese pakiratelja i otprematelja i, s druge strane, puni naziv

zemlje podrijetla proizvoda uz koji se za rajčice „neobavezno” dodaje „područje uzgoja”. Člankom 134. Uredbe br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o Carinskom zakoniku Unije određuje se: „1. *Roba koja se unosi na carinsko područje Unije podliježe carinskom nadzoru od vremena ulaska i može podliježati carinskim provjerama. Prema potrebi, ona podliježe takvim zabranama i ograničenjima koja su opravdana na temelju, između ostalog, javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti, zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka, zaštite okoliša, zaštite nacionalnog blaga s umjetničkom, povijesnom ili arheološkom vrijednošću i zaštite industrijskog ili trgovačkog vlasništva, uključujući provjere na prekursore za droge, robe koja krši određena prava intelektualnog vlasništva i gotovinu, kao i primjenu mjera za očuvanje i upravljanje ribarstvom i mjera trgovinske politike. Ona ostaje pod takvim nadzorom koliko god je potrebno za utvrđivanje njezinog carinskog statusa i ne izuzima se ispod carinskog nadzora bez dozvole carinskih tijela. Ne dovodeći u pitanje članak 254., roba Unije ne podliježe carinskom nadzoru kada se utvrdi njezin carinski status. Roba koja nije roba Unije ostaje pod carinskim nadzorom dok joj se ne promijeni carinski status ili se iznese iz carinskog područja Unije ili uništi”.*

- 9 Iz svih tih odredbi proizlazi da zahtjev za navođenje zemlje podrijetla ili područja podrijetla, čiji je cilj informiranje potrošača te stoga predstavlja element tržišnog standarda, u načelu treba poštovati već prilikom uvoza. Međutim, nijednom od tih uredbi ne dodjeljuje se izričito nadležnost državama članicama za donošenje mjera, neovisno o tome jesu li pojedinačne ili opće, za zabranu uvoza proizvoda koji ne ispunjavaju standarde, iako se takvom mjerom, osobito ako je neispunjavanje uvjeta za uvoz velikih razmjera zbog čega je provođenje brojnih naknadnih kontrola otežano nakon što se proizvodi rasprostrane na području Unije, na nacionalnoj razini može opravdati donošenje zabrane uvoza voća i povrća iz određene zemlje. Stoga, odgovor na tužbene razloge koji se ističu u tužbi Confédération paysanne ovisi, kao prvo, o tome treba li odredbe Uredbe br. 1169/2011, Uredbe br. 1308/2013, Uredbe br. 543/2011 i Uredbe br. 952/2013 tumačiti na način da se njima državi članici dopušta donošenje nacionalne mjere zabrane uvoza voća i povrća iz određene zemlje, kojim se povređuje članak 26. Uredbe br. 1169/2011 i članak 76. Uredbe br. 1308/2013 zbog toga što se ne navodi zemlja ili područje iz kojih stvarno potječu, osobito ako je ta povreda velikih razmjera te je se teško može kontrolirati jednom kad proizvodi uđu na područje Unije.
- 10 Usto, u odgovoru na pitanje primjenjuje li se na Zapadnu Saharu Sporazum o pridruživanju sklopljen između Maroka i Europske unije, kao i sporazumi koji su njime uvjetovani, u presudama od 21. prosinca 2016., Vijeće/ Front Polisario (predmet C-104/16 P) i od 27. veljače 2018., Western Sahara Campaign UK (predmet C-266/16), Sud Europske unije zaključio je iz načelâ samoodređenja i relativnog učinka ugovora da se Zapadnu Saharu ne može smatrati dijelom Maroka u smislu tih odredbi. Međutim, nakon tih presuda, Europska unija i Kraljevina Maroko sklopili su Sporazum u obliku razmjene pisama, koji je potvrđen Odlukom Vijeća od 28. siječnja 2019. o izmjeni protokolâ [br.] 1. i 4. uz

Euromediterranski sporazum o pridruživanju, koji se odnose na sustav uvoza u Europsku uniju poljoprivrednih proizvoda podrijetlom iz Maroka i na definiciju pojma „proizvodi podrijetlom”, kako bi se na proizvode podrijetlom iz Zapadne Sahare proširila primjena carinskih povlastica priznatih za proizvode marokanskog podrijetla izvezene u Uniju. Iako je taj sporazum poništen presudom T-279/19 Općeg suda Europske unije od 29. rujna 2021., zadržani su njegovi učinci kako bi se očuvalo vanjsko djelovanje Unije i pravna sigurnost njezinih obveza, osobito do izricanja presude Suda kojom će se odlučiti o žalbi Komisije na presudu Općeg suda. U tim okolnostima, u slučaju potvrdnog odgovora na pitanje navedeno u točki 9., odgovor na tužbene razloge koje je istaknuo Confédération paysanne ovisi, kao drugo, o tome treba li taj sporazum u obliku razmjene pisama tumačiti na način da je za potrebe primjene članaka 9. i 26. Uredbe (EU) br. 1669/2011 i članka 76. Uredbe (EU) br. 1308/2011, s jedne strane, Maroko zemlja podrijetla voća i povrća ubranog na području Zapadne Sahare i da su, s druge strane, marokanska tijela nadležna za izdavanje potvrda o usklađenosti koje se Uredbom br. 543/2011 predviđaju za voće i povrće ubrano na tom području.

- 11 U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje postavljeno u točki 10., odgovor na tužbene razloge ovisi, kao treće, o tome je li Odluka Vijeća od 28. siječnja 2019., kojom se potvrđuje sporazum sklopljen u obliku razmjene pisama, u skladu s člankom 3. stavkom 5. Ugovora o Europskoj uniji, člankom 21. istog ugovora i običajnim načelom samoodređenja, na koje se osobito podsjeća u točki 1. Povelje Ujedinjenih naroda.
- 12 Naposljetku, odgovor na tužbene razloge ovisi, kao četvrto, o tome treba li, s obzirom na analizu Suda u pogledu situacije na tom području u presudama od 21. prosinca 2016., Vijeće/Front Polisario (predmet C-104/16 P) i od 27. veljače 2018., Western Sahara Campaign UK (predmet C-266/16) i odgovore na prethodno navedena pitanja, članke 9. i 26. Uredbe (EU) br. 1669/2011 i članak 76. Uredbe (EU) br. 1308/2011 tumačiti na način da se u fazi uvoza kao i prodaje potrošaču, na ambalaži voća i povrća ubranog na području Zapadne Sahare ne smije navoditi Maroko kao zemlja podrijetla, nego treba navesti područje Zapadne Sahare.
- 13 Ta su pitanja odlučujuća za rješavanje spora o kojem treba odlučiti Conseil d’Etat (Državno vijeće) [*omissis*] i predstavljaju ozbiljnu poteškoću. Stoga ih valja uputiti Sudu Europske unije u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i, dok Sud o njima ne odluči, prekinuti postupak povodom tužbe koju je podnio Confédération paysanne.

ODLUČUJE:

Članak 1.: Prekida se postupak povodom tužbe koju je podnio Confédération paysanne dok Sud Europske unije ne odluči o sljedećim pitanjima:

1. Treba li odredbe Uredbe br. 1169/2011, Uredbe br. 1308/2013, Uredbe br. 543/2011 i Uredbe br. 952/2013 tumačiti na način da se njima državi članici dopušta donošenje nacionalne mjere zabrane uvoza voća i povrća iz određene zemlje, čime se povređuju članak 26. Uredbe br. 1169/2011 i članak 76. Uredbe br. 1308/2013 zbog toga što se ne navodi zemlja ili područje iz kojih stvarno potječu, osobito ako je ta povreda velikih razmjera te je se teško može kontrolirati jednom kad proizvodi uđu na područje Unije?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, treba li Sporazum u obliku razmjene pisama, koji je potvrđen Odlukom Vijeća od 28. siječnja 2019. o izmjeni protokolâ [br.] 1. i 4. uz Euromediterranski sporazum o pridruživanju od 26. veljače 1996. o pridruživanju između Europske unije i njezinih država članica te Maroka, tumačiti na način da je za potrebe primjene članka 9. i 26. Uredbe (EU) br. 1669/2011 i članka 76. Uredbe (EU) br. 1308/2011, s jedne strane, Maroko zemlja podrijetla voća i povrća ubranog na području Zapadne Sahare i da su, s druge strane, marokanska tijela nadležna za izdavanje potvrda o usklađenosti koje se Uredbom br. 543/2011 predviđaju za voće i povrće ubrano na tom području?
3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje, je li Odluka Vijeća od 28. siječnja 2019. kojom se potvrđuje sporazum sklopljen u obliku razmjene pisama, u skladu s člankom 3. stavkom 5. Ugovora o Europskoj uniji, člankom 21. istog ugovora i običajnim načelom samoodređenja, na koje se osobito podsjeća u točki 1. Povelje Ujedinjenih naroda?
4. Treba li članke 9. i 26. Uredbe (EU) br. 1669/2011 i članak 76. Uredbe (EU) br. 1308/2011 tumačiti na način da se u fazi uvoza kao i prodaje potrošaču, na ambalaži voća i povrća ubranog na području Zapadne Sahare ne smije navoditi Maroko kao zemlja podrijetla, nego treba navesti područje Zapadne Sahare?

[omissis] [Formalnosti]