

Дело C-399/22

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

15 юни 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Conseil d'État (Франция)

Дата на акта за преюдициално запитване:

9 юни 2022 г.

Жалбоподател:

Confédération paysanne

Ответници:

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 (ДЪРЖАВЕН СЪВЕТ)

действащ

като съдебна инстанция

[...]

Решение от 9 юни 2022 г.

Като взе предвид описаното по-долу производство:

С жалба, писмена защита и писмена реплика, подадени в деловодството на правораздавателното отделение на Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) на 2 октомври 2020 г. и на 12 ноември и 15 декември 2021 г., Confédération paysanne иска от Conseil d'Etat (Държавен съвет):

1°) да отмени поради превишаване на власт мълчаливия отказ на ministre de l'agriculture et de l'alimentation (министър на земеделието и храните) и на

ministre de l'économie, des finances et de la relance (министър на икономиката, финансите и възстановяването) да издадат постановление за забрана на вноса на някои селскостопански продукти с произход от Западна Сахара в съответствие с член 23а от Code des douanes (Митнически кодекс),

2°) да разпреди на министъра на икономиката, финансите и възстановяването и на министъра на земеделието и храните да издадат, в съответствие с член 23а от Code des douanes (Митнически кодекс), в двумесечен срок, считано от произнасянето на предстоящото решение, постановление за забрана на вноса на домати от типа „череша“ и на пъпешите с произход от Западна Сахара, осъществяван при условия, несъответстващи на правото на Европейския съюз:

3°) при условията на евентуалност, да сезира Съда на Европейския съюз с преюдициално запитване, за да се установи, на първо място, дали като се има предвид отделният и различен статут на Западна Сахара, правото на Европейския съюз, и по-специално регламенти № 1308/2013, № 543/2011 и № 1169/2011, трябва да се тълкува в смисъл, че във връзка със задължението за посочване на произхода на пресните плодове и зеленчуци върху пакетите и опаковките изисква вместо Мароко да се посочва Западна Сахара, на второ място, дали съответното одобрение, издадено на мароканските власти, им позволява да извършват проверки за съответствие на продуктите с произход от тази територия, и на последно място, дали Решение (ЕС) 2019/217 на Съвета от 28 януари 2019 година за сключване на споразумение под формата на размяна на писма между Европейския съюз и Кралство Мароко за изменение на протоколи № 1 и № 4 към Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна, се отклонява от правилата за определянето на непреференциалния произход, дефиниран в Митническият кодекс на Съюза, и ако това е така, дали това решение е в съответствие с първичното право на Съюза.

[...]

Confédération paysanne поддържа, че:

- обжалваното решение я уврежда:
- законът задължава компетентните министри да упражнят правомощията си по член 23а от Code des douanes (Митнически кодекс),
- обжалваното решение, доколкото не се придържа към международно признатите граници, що се отнася до произхода на процесните храни, както при предоставянето на информация за тях на потребителите, по-специално във връзка с етикетването на плодовете и зеленчуците, така и при проверките и сертификатите за съответствие, приложими за доматите и пъпешите с произход от Западна Сахара, нарушава член 74 от Регламент № 1308/2013, член 3, параграфи 1 и 2, член 5, параграф 1 и член 8 от

Регламент № 543/2011, Регламент № 1169/2011, член 60 от Митническият кодекс на Европейския съюз, член 31 от Делегиран регламент 2015/2446 от 28 юли 2015 година, както и позицията на Европейската комисия,

– обжалваното решение нарушава член 9, [параграф 1], буква и), член 26, параграф 2, буква а) и член 7, параграф 1, буква а) от Регламент № 1169/2011, както е тълкуван в решение С-104/16 на Съда на Европейския съюз относно посочването на територията на произход на храните, доколкото „националните хранителни стоки“ по смисъла на член 23а от Code des douanes (Митнически кодекс) попадат в приложното поле на този регламент, процесните продукти се добиват в Западна Сахара и съответно означението „Произход: Мароко“ е погрешно,

– [...]

С писмени защиты, подадени на 12 ноември 2021 г. и на 15 февруари 2022 г., министърът на икономиката, финансите и възобновяването иска жалбата да бъде отхвърлена. Той поддържа, че жалбата е недопустима, тъй като обжалваният мълчалив отказ не представлява акт, който може да бъде предмет на жалба за превишаване на власт, а при условията на евентуалност — че изтъкнатите основания не са налице.

С писмена защита, подадена на 15 ноември 2021 г., министърът на земеделието и храните иска жалбата да бъде отхвърлена, присъединявайки се към становището на министъра на икономиката, финансите и възстановяването.

[...] [съображения, отнасящи се до националното производство]

Като взе предвид останалите материали по делото,

Като взе предвид:

- [...]

- Договора за Европейския съюз,

- Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 267 от него,

- Евро-средиземноморското споразумение от 26 февруари 1996 година за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна,

- Решение (ЕС) 2019/217 на Съвета от 28 януари 2019 година за сключване на споразумение под формата на размяна на писма между Европейския съюз и Кралство Мароко за изменение на протоколи № 1 и № 4 към Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между

Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна,

- Регламент за изпълнение (ЕС) № 543/2011 на Комисията от 7 юни 2011 година за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета по отношение на секторите на плодовете и зеленчуците и на преработените плодове и зеленчуци,

- Регламент (ЕО) № 1169/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 година за предоставянето на информация за храните на потребителите,

- Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Съюза,

- Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти, който заменя Регламент (ЕО) № 1234/2007,

- Делегиран регламент (ЕС) 2015/2446 на Комисията от 28 юли 2015 година,

- Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/892 на Комисията от 13 март 2017 година за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на секторите на плодовете и зеленчуците и на преработените плодове и зеленчуци,

- [...]

- Code des douanes (Митнически кодекс),

- [...]

[...]

Като има предвид следното:

- 1 Confédération paysanne е поискала от министъра на икономиката, финансите и възстановяването и от министъра на земеделието и храните да издадат, в съответствие с член 23а от Code des douanes (Митнически кодекс), постановление за забрана на вноса на домати от типа „череша“ и на пъпеши от типа „Шаранте“, добивани на територията на Западна Сахара, с мотива, че тази територия не принадлежи на Кралство Мароко и поради това етикетирването, представящо тези продукти като произхождащи от Мароко, нарушава разпоредбите на правото на Съюза относно предоставянето на информация на потребителите за произхода на предлаганите за продажба

плодове и зеленчуци. Тя иска отмяна поради превишаване на власт на мълчаливия отказ на тези двама министри да изпълнят искането ѝ.

- 2 Съгласно член 23а от Code des douanes (Митнически кодекс): *„При спазване на международните споразумения вносът на хранителни стоки, суровини и продукти от всякакво естество и произход, които не отговарят на законовите или подзаконовите изисквания, наложени във връзка с предлагането на пазара или продажбата на сходни национални хранителни стоки, суровини или продукти, може да бъде забранен или регламентиран със съвместни постановления на министъра на икономиката и финансите, министъра, отговарящ за ресурсите, и министъра на земеделието, отговарящ за борбата с измамите“.*

По възражението за недопустимост, направено от министъра на икономиката, финансите и възстановяването:

- 3 [...] [основано на националното право съображение, което не е от значение за спора]

По законосъобразността на отказа на министъра на икономиката, финансите и възстановяването и на министъра на земеделието и храните да забранят вноса на плодове и зеленчуци от Западна Сахара:

- 4 [...]

- 5 [...] [основани на националното право съображения, които не са от значение за спора]

- 6 Confédération paysanne поддържа, че обжалваното решение нарушава членове 74 и 76 от Регламент № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г., член 3, параграфи 1 и 2, член 5, параграф 1 и член 8 от Регламент № 543/2011 на Комисията от 7 юни 2011 г., член 26 от Регламент № 1169/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г., член 60 от Митническият кодекс на Европейския съюз, член 31 от Делегиран регламент 2015/2446 на Комисията от 28 юли 2015 г., както и позицията на Европейската комисия, доколкото не се придържа към международно признатите граници, що се отнася до произхода на процесните храни, както при предоставянето на информация за тях на потребителите, по-специално във връзка с етикетването на плодовете и зеленчуците, така и при проверките и сертификатите за съответствие, приложими за домати и пълешите с произход от Западна Сахара. Освен това тя поддържа, че обжалваното решение нарушава член 9, параграф 1, член 26, параграф 2, буква а) и член 7, параграф 1, буква а) от Регламент № 1169/2011, както е тълкуван в решение С-104/16 на Съда на Европейския съюз относно посочването на територията на произход на храните, доколкото „националните хранителни стоки“ по смисъла на член 23а от Code des douanes (Митнически кодекс) попадат в приложното поле на този

регламент, процесните продукти се добиват в Западна Сахара и съответно означението „Произход: Мароко“ е погрешно.

7 [...]

8 Съгласно член 9 от Регламент № 1169/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 година за предоставянето на информация за храните на потребителите: „1. В съответствие с членове 10—35 и съобразно изключенията, които се съдържат в настоящата глава, е задължително да се посочат следните данни: / [...] и) страна на произход или място на произход, когато са предвидени такива в член 26; [...]“. Съгласно член 26 от същия регламент: „[...] 2. Посочването на страната на произход или мястото на произход е задължително: / а) когато липсата на посочване може да заблуди потребителя по отношение на истинската страна на произход или място на произход на храната, особено ако придружаващата я информация или етикетът като цяло предполагат, че тя произхожда от различна страна или място; / [...]“. Съгласно член 76 от Регламент № 1308/2013 от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти: „1. В допълнение, когато е уместно[, към] посочените в член 75 приложими пазарни стандарти, продуктите от сектора на плодовете и зеленчуците, които са предназначени за продажба в пряко състояние на потребителите, могат да бъдат предлагани на пазара само ако са здрави, в добро състояние и с подходящо пазарно качество и ако е посочена държавата на произход. / 2. Пазарните стандарти, посочени в параграф 1, както и всички пазарни стандарти, приложими за сектора на плодовете и зеленчуците, предвидени в съответствие с настоящия подраздел, се прилагат на всеки един от етапите на предлагане на пазара, в това число вноса [...]. / 3. Притежателят на продукти от сектора на плодовете и зеленчуците, обхванати от пазарните стандарти, не може да излага тези продукти, да ги предлага за продажба или да ги доставя или предлага на пазара в рамките на Съюза по начин, различен от съответстващия на тези стандарти начин, и има отговорност да осигури съответствие с тези стандарти. / [...]“. Регламент за изпълнение № 543/2011 на Комисията, чиито разпоредби уточняват съдържанието на общия пазарен стандарт за плодовете и зеленчуците, сред които пъпешите, и установяват специален стандарт за доматиите, включва сред задължителните данни, които следва да се съдържат върху опаковката, фактурите и другите придружаващи документи и при продажбата на дребно, от една страна, данните за адреса на опаковчика и на изпращача, и от друга страна, пълното наименование на страната на произход на продукта, към която за доматиите „по желание“ се добавя „районът на производство“. Член 134 от Регламент № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Съюза гласи: „1. От момента на въвеждането им в митническата територия на Съюза стоките са под митнически надзор и могат да подлежат на митнически контрол. Където е приложимо, те се подчиняват на такива забрани и ограничения, които са оправдани на основание, наред с

другото, опазването на обществения морал, обществения ред или обществената сигурност, опазването на здравето [и живота] на хората и на животните, защитата на растенията, опазването на околната среда, защитата на националното богатство, имащо художествена, историческа или археологическа стойност, и защитата на индустриалната или търговска собственост, включително контрол на прекурсорите за производство на наркотици, на стоки[те], нарушаващи права на интелектуалната собственост[,] и [на] пари[те] в брой, както и изпълнението на мерки за опазване и управление на рибните ресурси и на мерки на търговската политика. Стоките остават под митнически надзор, докато е необходимо, за да се определи митническият им статус, и не се преместват от мястото, където са били представени, без разрешението на митническите органи. Без да се засяга член 254, съюзните стоки не подлежат на митнически надзор след като бъде установен митническият им статус. Несъюзните стоки остават под митнически надзор до промяна на техния митнически статус или до извеждането им от митническата територия на Съюза или унищожаването им“.

- 9 От всички тези разпоредби следва, че изискването за посочването на страната или територията на произход, чиято цел е да се предостави информация на потребителите и следователно е елемент на пазарния стандарт, по принцип трябва да се спазва още при вноса. Нито един от тези регламенти обаче не оправомощава изрично държавите членки да приемат мерки, индивидуални или общи, забраняващи вноса на несъответстващи продукти, макар такива мерки, особено в хипотезата на масово неспазване на условията за внос, затрудняващо извършването на многобройни последващи проверки след навлизането на продуктите на територията на Съюза, да могат да обосноват приемането на национално равнище на забрана за внос на плодове и зеленчуци с произход от определена страна. Преценката на основанията, посочени в жалбата на Confédération paysanne, съответно зависи, на първо място, от това дали разпоредбите на Регламент № 1169/2011, на Регламент № 1308/2013, на Регламент № 543/2011 и на Регламент № 952/2013 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат държава членка да приеме национална мярка за забрана на вноса на плодове и зеленчуци с произход от определена страна, които не са в съответствие с член 26 от Регламент № 1169/2011 и член 76 от Регламент № 1308/2013, тъй като не е посочена страната или територията, от която те действително произхождат, особено когато става въпрос за масово нарушение, което не може лесно да бъде контролирано след влизането на продуктите на територията на Съюза.
- 10 Освен това, сезиран с въпроса дали сключеното между Мароко и Европейския съюз споразумение за асоцииране и съпътстващите го споразумения се прилагат за Западна Сахара, с решения от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (дело C-104/16 P) и от 27 февруари 2018 г., Western Sahara Campaign UK (дело C-266/16), Съдът на Европейския съюз заключава, въз основа на принципите на самоопределение и на

относителното действие на договорите, че Западна Сахара не може да се счита за част от Мароко по смисъла на тези актове. След тези решения обаче Европейският съюз и Кралство Мароко сключват споразумение под формата на размяна на писма, одобрено с Решение на Съвета от 28 януари 2019 година, за изменение на протоколи № 1 и № 4 към Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране, отнасящи се до режима, приложим за вноса в Европейския съюз на селскостопански продукти с произход от Мароко, и до определението на понятието „продукти с произход от“, с което споразумение тарифните преференции за изнасяните за Съюза продукти с произход от Мароко се предоставят и за продуктите с произход от Западна Сахара. Макар това споразумение да е отменено с решение T-279/19 от 29 септември 2021 г. на Общия съд на Европейския съюз, правните му последици са запазени, с цел обезпечаване на външната дейност на Съюза и на правната сигурност на неговите ангажименти, до произнасянето на Съда по жалбата на Комисията срещу решението на Общия съд. При тези обстоятелства, ако на поставения в точка 9 въпрос се отговори утвърдително, преценката на изложените от *Confédération paysanne* основания зависи, на второ място, от това дали това споразумение под формата на размяна на писма трябва да се тълкува в смисъл, че за прилагането на членове 9 и 26 от Регламент (ЕС) № 1669/2011 и на член 76 от Регламент (ЕС) № 1308/2011, от една страна, Мароко е страната на произход на плодовете и зеленчуците, добивани на територията на Западна Сахара, и от друга страна, мароканските власти са компетентни да издават предвидените в Регламент № 543/2011 сертификати за съответствие за добиваните на тази територия плодове и зеленчуци.

- 11 При утвърдителен отговор на поставения в точка 10 въпрос преценката на изложените в жалбата основания зависи, на трето място, от това дали решението на Съвета от 28 януари 2019 г., с което се одобрява споразумението под формата на размяна на писма, е в съответствие с член 3, параграф 5 от Договора за Европейския съюз, с член 21 от същия договор и с обичайния принцип на самоопределение, припомнен по-специално в член 1 от Устава на Организацията на обединените нации.
- 12 На четвърто и последно място, преценката на изложените в жалбата основания зависи от това дали предвид анализа, който Съдът прави на положението с тази територия в решения от 21 декември 2016 г., *Съвет/Front Polisario* (дело C-266/16) и от 27 февруари 2018 г., *Western Sahara Campaign UK* (дело C-266/16), и отговорите на предходните въпроси, членове 9 и 26 от Регламент (ЕС) № 1669/2011 и член 76 от Регламент (ЕС) № 1308/2011 трябва да се тълкуват в смисъл, че на етапа на вноса, както и на етапа на потребителската продажба, на опаковката на добиваните на територията на Западна Сахара плодове и зеленчуци не може като страна на произход да се посочва Мароко, а трябва да се посочва територията на Западна Сахара.
- 13 Тези въпроси, които са определящи за разрешаването на висящия пред *Conseil d'État* (Държавен съвет) спор, [...] са от особена трудност. Ето защо

следва да бъде сезиран Съдът на Европейския съюз на основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз, като до произнасянето му се спре производството по жалбата на Confédération paysanne.

Р Е Ш И:

Член 1: Спира производството по жалбата на Confédération paysanne до произнасянето на Съда на Европейския съюз по следните въпроси:

1. Трябва ли разпоредбите на Регламент № 1169/2011, на Регламент № 1308/2013, на Регламент № 543/2011 и на Регламент № 952/2013 да се тълкуват в смисъл, че допускат държава членка да приеме национална мярка за забрана на вноса на плодове и зеленчуци с произход от определена страна, които не са в съответствие с член 26 от Регламент № 1169/2011 и член 76 от Регламент № 1308/2013, тъй като не е посочена страната или територията, от която те действително произхождат, особено когато става въпрос за масово нарушение, което не може лесно да бъде контролирано след влизането на продуктите на територията на Съюза?
2. При утвърдителен отговор на първия въпрос, трябва ли споразумението под формата на размяна на писма, одобрено с решение на Съвета от 28 януари 2019 г., за изменение на протоколи № 1 и № 4 към Евро-средиземноморското споразумение от 26 февруари 1996 г. за асоцииране между Европейския съюз и неговите държави членки и Мароко да се тълкува в смисъл, че за прилагането на членове 9 и 26 от Регламент (ЕС) № 1669/2011 и на член 76 от Регламент (ЕС) № 1308/2011, от една страна, Мароко е страната на произход на плодовете и зеленчуците, добивани на територията на Западна Сахара, и от друга страна, мароканските власти са компетентни да издават предвидените в Регламент № 543/2011 сертификати за съответствие за добиваните на тази територия плодове и зеленчуци?
3. При утвърдителен отговор на втория въпрос, решението на Съвета от 28 януари 2019 г., с което се одобрява това споразумение под формата на размяна на писма, в съответствие ли е с член 3, параграф 5 от Договора за Европейския съюз, с член 21 от същия договор и с обичайния принцип на самоопределение, припомнен по-специално в член 1 от Устава на Организацията на обединените нации?
4. Трябва ли членове 9 и 26 от Регламент (ЕС) № 1669/2011 и член 76 от Регламент (ЕС) № 1308/2011 да се тълкуват в смисъл, че на етапа на вноса, както и на етапа на потребителската

продажба, на опаковката на добиваните на територията на Западна Сахара плодове и зеленчуци като страна на произход не може да се посочва Мароко, а трябва да се посочва територията на Западна Сахара?

[...] [формалности]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ